



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 332

Bogotá, D. C., miércoles, 3 de abril de 2024

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.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 PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 222 DE 2023

*mediante la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 de vivienda y se reconoce la vivienda palafítica y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., abril 2 de 2024.

Honorable Representante:

MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE

Presidenta de la Comisión Séptima

Cámara de Representantes del Congreso de la República

E. S. D.

**Asunto: Informe ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 222 de 2023, mediante la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 de vivienda y se reconoce la vivienda palafítica y se dictan otras disposiciones.**

Respetada Presidenta,

En los términos de los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, me permito presentar **informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley número 222 de 2023, mediante la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 de vivienda y se reconoce la vivienda palafítica y se dictan otras disposiciones.**

Atentamente,

ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA  
Ponente Único  
Representante a la Cámara de Bogotá

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En atención a la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, me permito presentar **INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 222 DE 2023, mediante la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 de vivienda y se reconoce la vivienda palafítica y se dictan otras disposiciones.**

La exposición de motivos que acompaña la ponencia del proyecto se estructura de la siguiente manera:

- I. Síntesis del Proyecto.
- II. Antecedentes del Proyecto.
- III. Análisis de la iniciativa.
- IV. Marco constitucional y legal.
- V. Pliego modificador Articulado
- VI. Declaratoria de conflicto de interés.
- VII. Proposición.

#### I. Síntesis del proyecto

El presente proyecto de ley tiene por objeto ampliar el marco jurídico de los territorios que cuentan con viviendas palafíticas y/o terrenos ganados al mar, precisar el alcance del marco jurídico de las viviendas palafíticas instaladas en zonas de uso público.

Naturaleza	Proyecto de ley
Consecutivo	Número 222 de 2023 (Cámara)
Título	Mediante la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 de vivienda y se reconoce la vivienda palafítica y se dictan otras disposiciones
Materia	Viviendas palafíticas

<b>Autor</b>	Honorable Representante Orlando Castillo Advíncula
<b>Ponentes</b>	Honorable Representante Andrés Eduardo Forero Molina
<b>Origen</b>	Cámara de Representantes
<b>Radicación</b>	12/09/2023 (Cámara)
<b>Estado</b>	Primer debate Cámara

## II. Antecedentes del proyecto de ley

El proyecto de ley es la primera vez que es presentado para su discusión.

## III. Análisis de la Iniciativa

De acuerdo a lo expuesto en el proyecto de ley se afirma que la vivienda palafítica es quizás una de las construcciones más antiguas de la historia de la arquitectura en la humanidad. Se sabe que los indígenas Seminolas de los pantanos de Florida o los primeros Creoles de los pantanos de Louisiana siguieron construcciones indígenas en palafitos. De hecho, hasta la mítica ciudad e ícono del turismo, Venecia está llena de construcciones que se pueden calificar como palafitos.

Estas casas permiten al pequeño reino dominar la laguna de Venecia y salir al mar para ser un poderoso imperio.

Por otra parte, en la exposición de motivos del proyecto se afirma que los sistemas rurales y urbanos del Caribe se han moldeado al ritmo de las crecientes y sequías en los valles fluviales y de los flujos y reflujos del mar. Las aldeas más antiguas y las ciudades más modernas se transforman atentas a las interacciones entre los ecosistemas marinos y fluviales. En el Archipiélago de San Andrés y Providencia, la fragilidad coralina, los tornados y la insularidad también tienen que ver con sus propios paisajes. La vivienda afrocolombiana rural caribeña se realiza en madera con techos de palma. Estas casas tienen solares en donde se halla la cocina y están rodeadas de empalizadas. Esta misma estructura se conserva en las ciudades aun cuando la madera y la palma sea reemplazadas por ladrillos y tejas de zinc.

Se explica por parte del autor de que proyecto que a principios de siglo XX en Necoclí (Córdoba) las viviendas eran sencillas construcciones de palma amarga. El techo y la armazón eran en caña de flecha armada con bejucos. Las paredes se cubrían con caña de flecha y una mezcla de arena y estiércol de vaca. A partir de 1955 estos materiales fueron reemplazados por los ladrillos y cementos que llegaban de Cartagena, la piedra que provenía de Tortuguilla y Puerto Escondido y la gravilla procedente del poblado de Zapata. Pero además de la relación entre naturaleza, hábitat y arquitectura, factores económicos y políticos han incidido en la configuración de los espacios de vida de la gente afrocaribeña.

Por otra parte, se afirma que la construcción moderna sobre pilares se ha heredado desde el principio básico de los palafitos y las viviendas sencillas apoyadas sobre pilares. Estas estacas de madera descansan en el fondo de las aguas, emulando los muelles para embarcaciones.

Los aparentemente sencillos palafitos sobre estacas reposan hoy, después de cientos de años a la orilla de sosegados lagos, lagunas, radas marítimas y ríos de:

- Chile (Chiloé)
- Argentina (delta del Paraná)
- Colombia (Ciénaga Grande de Santa Marta, Buenaventura, en el Pacífico)
- Venezuela (Maracaibo y delta del Orinoco),
- Ganvié, lago Nokoué, Benín (África)
- Lago Inle birmano
- Lagos alpinos de Suiza y Austria
- Eslovenia
- Laguna de Mesolongi, en Grecia

La tecnología constructiva sobre la que descansa hoy en día Venecia se benefició del conocimiento de las construcciones sobre estacas en zonas alpinas.

El problema que busca solucionar el proyecto de ley según los mismos autores es el:

- a) Reconocimiento cultural ancestral a la comunidad afrocolombiana e indígena que vive en viviendas palafíticas.
- b) Reconocimiento del conglomerado social que han generado, muy diferente a cualquier concepto habitacional o de usos del suelo del interior del país.
- c) Reconocimiento de derechos adquiridos, en el sentido que la solución a los conglomerados formados por las viviendas palafíticas no es su destrucción o demolición o abandono, sino su reconocimiento, vinculación a los Planes de Ordenamiento Territorial de los entes municipales o distritales, así como a los planes de desarrollo, los planes de vivienda y los planes de extensión de servicios.
- d) Barreras jurídicas: Las tierras de baja mar son de uso público, inembargable e intransferible.

Finalmente se establece por parte del autor de la iniciativa que la Dirección Marítima, Dimar es la autoridad para autorizar la instalación de estructuras como la vivienda palafítica, pero por razones de soberanía y seguridad nacional, pero no es autoridad para definir los usos del suelo ni el valor habitacional y cultural de la vivienda palafítica. No es un ente ordenador de los usos del suelo, ni siquiera de los suelos de playas baja mar, sino solo una entidad que vigila y/o autoriza determinadas construcciones. Así lo señala el “Decreto 2324 de 1984 (septiembre 18) por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria, artículo 2° jurisdicción. La Dirección General Marítima y Portuaria ejerce su jurisdicción hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo; y todos aquellos sistemas marinos y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas suprayacentes, litorales,

incluyendo playas y terrenos de bajamar, puertos del país situados en su jurisdicción, islas, islotes y cayos y sobre los ríos que a continuación se relacionan, en las áreas indicadas.

#### Conveniencia del proyecto

Se reconoce la importancia de este tipo de iniciativas en la dirección de preservar este tipo de expresiones culturales. El principal beneficio del proyecto de ley es dar mejores condiciones a los propietarios de este tipo de vivienda y de garantizar que sus tradiciones y su forma de vida se mantengan en el tiempo. Como lo plantea el Banco de la República en su documento *“La vivienda palafítica del Pacífico”* La vivienda tradicional del Pacífico presenta una propuesta propicia a las condiciones naturales que el medio les determina y a la oferta ambiental de la selva húmeda tropical. Los recursos que son empleados en la construcción y las formas arquitectónicas propias generan un principio de identidad regional que las sociedades humanas asentadas en la zona asumen como parte integral de su dimensión física, creando un principio de empatía entre la vivienda y sus ocupantes<sup>1</sup> lo que evidencia claramente la expresión cultural que estas representan para estas comunidades.

En el proceso de elaboración de la presente ponencia se realizaron mesas técnicas con la participación del Ministerio de Vivienda, Ministerio de Habilidad y Ministerio de Defensa. Con base en estas mesas se realizaron modificaciones al articulado en pro de armonizar el articulado con las responsabilidades de las entidades mencionadas.

#### **Conceptos al Proyecto de Ley número 222 de 2023.**

##### Ministerio de Defensa Nacional

Señor

RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO

Secretario General

Comisión Séptima Cámara de Representantes

Ciudad

Cámara de Representantes

**Asunto:** Respuesta a solicitud de Concepto Proyecto de Ley número 222 de 2023 Cámara

Respetado secretario:

De conformidad con la solicitud dirigida al señor Ministro de Defensa Nacional Iván Velásquez Gómez, en virtud de la cual solicita el concepto sobre el **Proyecto de Ley número 222 de 2023 Cámara, mediante la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 de Vivienda, se reconoce la vivienda palafítica y se dictan otras disposiciones**, el Ministerio de Defensa señala que del análisis de la exposición de motivos y el texto del articulado, consideramos que en los términos en los cuales se plantea el proyecto de ley, en esta etapa del trámite legislativo no se requiere de nuestra intervención por vía de la emisión de

un concepto; sin embargo, haremos seguimiento de las demás fases que se surtan en su proceso de aprobación.

Manifestamos nuestra disposición de colaborar armónicamente con el trabajo legislativo en procura del enriquecimiento de las iniciativas que surten su trámite en esa corporación.

**ALEXANDRA PAOLA GONZÁLEZ ZAPATA**

**Secretaria de Gabinete Ministerio de Defensa Nacional**

Ministerio de Cultura

ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA

Congreso de la República

Edificio Nuevo del Congreso, Carrera 7 No. 8 -68

Correo electrónico: utl.orlando-castillo@camara.gov.co

Bogotá, D. C.

**Asunto: Concepto de viabilidad y conveniencia del Proyecto de Ley número 222 de 2023 de Cámara, Mediante la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 de vivienda, se reconoce la vivienda palafítica y se dictan otras disposiciones.**

Radicado número MC23906E2023.

Respetado Representante:

Por esta razón, este Ministerio está trabajando en la construcción y fundamentación dentro de sus documentos técnicos, en el desarrollo de las tipologías de vivienda asociadas a la vivienda de interés cultural. Este trabajo está enfocado en seis (6) regiones del país con distintas técnicas constructivas tradicionales, incluida la tipología de vivienda palafítica.

Dilucidado lo expuesto, a continuación, presentamos las observaciones sobre el Proyecto de ley puesto a consideración:

Artículo Proyecto de Ley	Observaciones
<p><b>Artículo 1°.</b> Modifíquese el ARTÍCULO 6 de la ley 2079 de 2021, y adiciónese la expresión <b>“Las viviendas palafíticas o palafitos se consideran viviendas de interés cultural VIC”</b>, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 6. DEFINICIÓN Y ENFOQUE DIFERENCIAL DE LA VIVIENDA DE INTERÉS CULTURAL VIC. Con miras a garantizar el enfoque diferencial y el respeto por la diversidad cultural en el marco de la formulación y ejecución de las políticas e instrumentos en materia de vivienda; se adopta la siguiente definición de vivienda de interés cultural: La vivienda de interés cultural VIC, se caracterizará por estar totalmente arraigada e imbricada en su territorio y su clima; su diseño, construcción, financiación y criterios normativos obedecen a costumbres, tradiciones, estilos de vida, materiales y técnicas constructivas y productivas, así como a mano de obra locales. <b>“Las viviendas palafíticas o palafitos se consideran viviendas de interés cultural VIC”</b>. Las normas técnicas deberán incorporar los atributos y las condiciones de la VIC que reconozcan sus particularidades, siempre que se garantice la seguridad de sus moradores.</p>	<p>Sin comentarios desde el sector de las culturas, las artes y los saberes.</p>
<p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 12 de la ley 2079 de 2021 y adiciónese el siguiente párrafo: <b>“Los barrios y/o asentamientos palafíticos también podrán acceder a los beneficios señalados en este artículo”</b>, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 12. MEJORAMIENTO INTEGRAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT. El acceso a los servicios públicos esenciales y equipamientos colectivos serán unos de los pilares de los mecanismos de articulación del subsidio con el mejoramiento integral de viviendas y hábitat. Estas intervenciones deberán incluir la financiación de las conexiones intradomiciliares de servicios públicos, siempre y cuando el servicio ya se encuentre habilitado y prestado en la ciudad donde se desarrolla el proyecto y los demás elementos para el acceso a estos servicios. A su vez, los programas podrán incluir obras complementarias de mejoramiento integral de barrios. <b>Los barrios y/o asentamientos palafíticos también podrán acceder a los beneficios señalados en este artículo.</b></p>	<p>Sin comentarios desde el sector de las culturas, las artes y los saberes.</p>

<sup>1</sup> <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll18/id/331/>

Artículo Proyecto de Ley	Observaciones
<p><b>Artículo 3°.</b> Adiciónese el parágrafo segundo al Artículo 23 de la ley 2079 de 2021, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 23. PROYECTOS TIPO DE VIVIENDA RURAL. Los proyectos de vivienda de interés social rural nueva o de mejoramiento de vivienda y en construcción en sitio propio, que se financien total o parcialmente con recursos del Sistema General de Regalías, podrán formularse a partir de diseños o intervenciones tipo, que de carácter general recojan las condiciones socio culturales necesidades básicas de cada hogar identificado como potencial beneficiario. En todo caso, para estos diseños o intervenciones tipo, deberá demostrarse el cumplimiento de requisitos de viabilidad técnica y financiera. El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio reglamentará las condiciones básicas que establece el presente artículo.</p> <p>PARÁGRAFO. Los proyectos tipo desarrollados en los territorios cobijados por el Paisaje Cultural Cafetero, en su fachada y techo, tendrán como referente la arquitectura regional de la cultura cafetera.</p> <p><b>PARAGRAFO SEGUNDO: Los proyectos tipo desarrollados en los territorios donde existan viviendas palafíticas, tendrán como referente la arquitectura regional de la cultura del Caribe, el Pacífico y las zonas lacustres donde existan palafitos.</b></p>	<p>No obstante encontrar la adición que busca este artículo, llamamos la atención en que se determina como referentes de arquitectura regional solamente la Cultura Caribe, Pacífica, y zonas lacustres, limitación que si bien podría entenderse por ser las regiones donde mayor número de viviendas palafíticas puedan existir, también podría generar dificultades en su aplicación ante una eventual situación por fuera de esos límites.</p>
<p><b>Artículo 4°.</b> Adiciónese la expresión, <b>“respetando los derechos adquiridos y las tradiciones culturales de los asentamientos palafíticos”</b> al numeral 11 de la ley 388 de 1997 modificado por el artículo 27 de la ley 2079 de 2021, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 27. ACCIÓN URBANÍSTICA. Modifíquese el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así: “ARTÍCULO 8. Acción Urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto. Son acciones urbanísticas, entre otras:</p> <p>11. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados, <b>respetando los derechos adquiridos y las tradiciones culturales de los asentamientos palafíticos.</b></p> <p>El resto del artículo se mantiene sin modificaciones.</p>	<p>Sin comentarios desde el sector de las culturas, las artes y los saberes.</p>
<p><b>Artículo 5°.</b> Modifíquese el artículo 29 de la ley 2079 de 2021 y adiciónese la expresión <b>“Habrá planes parciales para los asentamientos o barrios palafíticos en aquellos municipios y/o distritos donde exista este tipo de vivienda”</b>, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 29. PROCEDIMIENTO PARA PLANES PARCIALES. Modifíquese el artículo 27 de la Ley 388 de 1997, quedará así: “ARTÍCULO 27. Procedimiento para planes parciales. Para la aprobación y adopción de los planes parciales de que trata la presente Ley, se tendrá en cuenta el siguiente procedimiento: Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial o el Macroproyecto de Interés Social Nacional cuando este último así lo prevea. <b>Habrá planes parciales para los asentamientos o barrios palafíticos en aquellos municipios y/o distritos donde exista este tipo de vivienda.</b></p>	<p>Sin comentarios desde el sector de las culturas, las artes y los saberes.</p>
<p><b>Artículo 6°.</b> El Estado reconoce el derecho a la construcción, tenencia, goce y disfrute de viviendas palafíticas ubicadas en zonas costeras, de baja mar, lacustres y en las orillas de determinados ríos, sin que este reconocimiento genere título alguno, teniendo en cuenta que las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la Constitución y la ley.</p>	<p>Se resalta es que el artículo así formulado no precisa si modifica o adiciona a la Ley 2079 de 2021, hecho relevante toda vez que el epígrafe del proyecto normativo hace referencia justamente a que se modifica la Ley 2079 de 2021.</p>
<p><b>Artículo 7°.</b> Las viviendas palafíticas catalogadas como viviendas VIC, gozarán de licencias permanentes para su construcción y uso.</p> <p><b>Parágrafo:</b> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el plazo de un año, hará un censo de las viviendas palafíticas existentes en el territorio nacional y un plan para aplicar lo dispuesto en esta ley de manera coordinada con el Departamento Nacional de Planeación DNP, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Cultura, el Ministerio del Interior, la Dirección Marítima y Portuaria del Ministerio de Defensa DIMAR, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC y las autoridades departamentales, distritales y municipales pertinentes en un proceso de articulación de competencias compartidas.</p>	<p>De la mano con el comentario del artículo anterior, se resalta que el artículo así formulado no precisa si modifica o adiciona a la Ley 2079 de 2021, hecho relevante toda vez que el epígrafe del proyecto normativo hace referencia justamente a que se modifica la Ley 2079 de 2021.</p> <p>De otra parte, es necesario resaltar que en el plazo señalado va en contravía de lo manifestado por la Corte Constitucional en sentencia C-1005 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto, toda vez que la potestad reglamentaria no puede ser sometida a un límite temporal impuesto por el poder legislativo.</p> <p>Finalmente, sugerimos revisar si el goce de licencias para construcción y uso de este tipo de viviendas será permanente, pues en nuestro concepto, esta determinación de permanencia resulta inconveniente máxime cuando involucran situaciones que por su propia naturaleza no son estáticas.</p>
<p><b>Artículo 8°.</b> Vigencia y derogatorias. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin comentarios desde el sector de las culturas, las artes y los saberes.</p>

**Otras entidades**

Se realizaron mesas técnicas donde participaron Ministerio de Ambiente, Ministerio de Vivienda y Ministerio de Defensa las cuales dieron como resultado algunos cambios que serán incorporados en el articulado propuesto en búsqueda de articular el proyecto a las condiciones establecidas por las diferentes entidades del orden nacional. Si bien los documentos de los conceptos de estas entidades no han sido radicados en la comisión séptima de cámara en el momento de presentación de esta ponencia se tomó como insumo las discusiones y propuestas desarrolladas en las mesas mencionadas.

**IV. Marco constitucional y legal.**

**Fundamentos constitucionales**

**El artículo 51 de la Constitución Política de Colombia establece que todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.**

*El concepto de vivienda digna implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y en el cual pueda desarrollar su proyecto de vida. El artículo 51 de la Constitución Política consagró el acceso a una vivienda digna como un derecho de todas las personas, y dispuso, además, que el Estado tiene la obligación de implementar políticas públicas y fijar las condiciones necesarias para garantizar este derecho promoviendo planes de vivienda de interés social y demás estrategias necesarias para que el compromiso con la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales se materialice. (Corte Constitucional - Sentencia T-409/13).*

**Artículo 63:** “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

**Ley 70 de 1993**

**ARTÍCULO 1°.** La presente ley tiene por objeto reconocer a las **comunidades negras** que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

De acuerdo con lo previsto en el Parágrafo 1o. del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.

**ARTÍCULO 19.** Las prácticas tradicionales que se ejerzan sobre las aguas, las playas o riberas, los frutos secundarios del bosque o sobre la fauna y flora terrestre y acuática para fines alimenticios o la utilización de recursos naturales renovables para construcción o reparación de viviendas, cercados, canoas y otros elementos domésticos para uso de los integrantes de la respectiva comunidad negra se consideran usos por ministerio de la ley y en consecuencia no requieren permiso.

Estos usos deberán ejercerse de tal manera que se garantice la persistencia de los recursos, tanto en cantidad como en calidad.

El ejercicio de la caza, pesca o recolección de productos, para la subsistencia, tendrá prelación sobre cualquier aprovechamiento comercial, semiindustrial, industrial o deportivo.

• **Decreto 2324 de 1984 (septiembre 18) por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria**

TÍTULO II Objeto y funciones. Artículo 4°. Objeto. La Dirección General Marítima y Portuaria es la Autoridad Marítima Nacional que ejecuta la política del Gobierno en materia marítima y tiene por objeto la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades marítimas, en los términos que señala este Decreto y los reglamentos que se expidan para su cumplimiento y la promoción y estímulo del desarrollo marítimo del país. (Nota: Las expresiones resaltadas en sepia fueron declaradas inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia número 63 del 22 de agosto de 1985. Exp. 1306. Sala Plena, las expresiones señaladas en negrilla fueron declaradas executable en la misma sentencia. Providencia confirmada en Sentencia número 66 del 27 de agosto de 1985. Exp. 1315. Sala Plena). Artículo 5°. Funciones y atribuciones. La Dirección General Marítima y Portuaria tiene las siguientes funciones:

Los numerales 21 y 22 del mismo decreto señalan:

21. *Regular*; autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción. (Nota 1: La expresión resaltada en sepia fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia número 63 del 22 de agosto de 1985. Exp. 1306. Sala Plena, el resto del numeral fue declarado executable en la misma sentencia. Nota 2: Ver Resolución 605 de 2015, DIMAR).
22. *Regular*; autorizar y controlar la construcción y el uso de las islas y estructuras artificiales

en las áreas de su jurisdicción. (Nota 1: La expresión resaltada en sepia fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia número 63 del 22 de agosto de 1985. Exp. 1306. Sala Plena, el resto del numeral fue declarado executable en la misma sentencia. Nota 2: Ver Resolución 605 de 2015, DIMAR).

Es decir que la Corte dejó en claro que la Dimar no regula, sólo autoriza, ya que el uso del suelo y el ordenamiento territorial de las zonas de baja mar y playas es competencia de los municipios y los distritos de acuerdo con la Ley 388 de 1997 y la Ley 1254 de 2011, ley orgánica de ordenamiento territorial.

Para el Consejo de Estado: “Al respecto, de los artículos 2°, parágrafo 2, 166 y 167 del Decreto 2324 de 1984, deduce que la playa, cualquiera sea su extensión, es un bien de uso público intransferible a cualquier título, sobre el cual los particulares sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce, no constituyendo ese permiso título alguno”.

Lo que se ordena en este proyecto de ley es una concesión permanente para el uso y goce de las tierras de playas y tierras de baja mar para las viviendas palafíticas y un plan parcial o planes específicos para su construcción, ocupación y uso, de manera prolongada en el tiempo, sin que eso pueda interpretarse como la prescripción adquisitiva de dominio sobre bienes de uso público que claramente son intransferibles e inembargables y no pueden ser adquiridos por particulares bajo ningún título.

- **Ley 1454 de 2011 – LOOT:** Precisamente la Ley 1454 de 2011, en su artículo segundo señala: “Artículo 2°. Concepto y finalidad del ordenamiento territorial.

El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y **un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.** (Resaltado en esta exposición de motivos).

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del Gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial

pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. **El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.**

Parágrafo nuevo.

**En virtud de su finalidad y objeto, la ley orgánica de ordenamiento territorial constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político-administrativa del Estado en el territorio.**

### CAPÍTULO III

#### Competencias en materia de ordenamiento del territorio

Artículo 29. *Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio.*

#### 4. Del Municipio

- a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.
- b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.
- c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

- Ley 2079 de 2021 Vivienda

**ARTÍCULO 4º. POLÍTICA DE ESTADO DE VIVIENDA Y HÁBITAT.** A través de la promulgación de la presente ley se reconoce a la política pública de vivienda y hábitat como una política de Estado, lo cual representa el entendimiento de la sociedad sobre la importancia que tiene la vivienda y el hábitat de calidad como motor de superación de la pobreza multidimensional y de dignificación de los colombianos. Las autoridades gubernamentales, mediante programas, proyectos y acciones propenderán por la reducción del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en el país, teniendo en cuenta las características y necesidades particulares de la población urbana y rural, **así como la aplicación de un enfoque diferencial y territorial a favor de los grupos poblacionales que por sus características sociales, étnicas, culturales, económicas, ecológicas o de género requieran de un reconocimiento especial.** El Gobierno Nacional debe promover las condiciones para que la equidad en el acceso a una vivienda digna y hábitat sea real y efectiva, el reconocimiento, respeto, la protección y la garantía del derecho a una vivienda.

**La política de vivienda y hábitat, a cargo del Gobierno nacional, incluirá un enfoque diferencial que reconozca las condiciones socio**

**económicas y culturales de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, campesinas y de grupos poblacionales específicos, especialmente de la población víctima del conflicto armado, incluyendo para esta última, el diseño de estrategias encaminadas a superar las barreras para la utilización de subsidios no aplicados en vigencias anteriores.**

#### ARTÍCULO 5º. PRINCIPIOS.

6. Enfoque diferencial. Las políticas públicas en materia de vivienda se formularán y ejecutarán mediante la promoción de un enfoque diferencial, de acuerdo con las características étnicas, socioculturales, demográficas, económicas y ecológicas de la población, y las particularidades de aquellas personas que requieren de un reconocimiento, protección y garantía especial por parte del Estado.

(Resaltado por el autor de este proyecto de ley).

#### • Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 05/05/2023

Este documento contiene el articulado, el Plan Plurianual de Inversiones y las bases del Plan Nacional de Desarrollo aprobado por el Congreso de la República. Artículo del Plan Nacional de Desarrollo 2023 2026 “Colombia Potencia mundial de la vida”.

**ARTÍCULO 263. CONCEPTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL.** En cumplimiento de lo establecido en el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social es aquella que se desarrolla para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción sostenible, y cuyo valor no exceda de 135 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). El valor máximo de la vivienda de interés prioritario será de 90 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). El Gobierno nacional podrá establecer excepcionalmente, a partir de estudios técnicos, valores máximos hasta por 150 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) para este tipo de viviendas, cuando se presente alguna o varias de las siguientes condiciones:

- A) Cuando las viviendas incorporen criterios de sostenibilidad adicionales a los mínimos que defina el Gobierno nacional.
- B) Cuando las viviendas de acuerdo a lo definido por el CONPES 3819 de 2014 o el que lo modifique, se encuentren ubicadas en ciudades uninodales cuya población supere los trescientos mil (300.000) habitantes, o en aglomeraciones urbanas cuya población supere quinientos mil (500.000) habitantes.
- C) Cuando las viviendas se encuentren en territorios de difícil acceso, o respondan a características culturales, geográficas, económicas o climáticas específicas, en

las condiciones que defina el Gobierno. El Gobierno nacional podrá establecer, a partir de estudios técnicos, un valor superior a los 135 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) en los departamentos de Amazonas, Guaviare, Guainía, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Putumayo, Chocó, Vaupés y Vichada, reconociendo el costo de materiales de construcción y su transporte, mano de obra y su enfoque diferencial. El Gobierno nacional definirá, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un plazo inferior a un año desde la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones socio económicas que deben cumplir los hogares, los mecanismos aplicables para ser elegibles en la política habitacional, las características mínimas de habitabilidad de la vivienda y su entorno, así como las medidas activas y/o pasivas de sostenibilidad que deben incluir las viviendas de interés social.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** El precio máximo de la vivienda de interés social (VIS) será de ciento cincuenta (150) SMMLV, en los distritos y municipios para los cuales el Gobierno nacional, en vigencia del artículo 85 de la Ley 1955 de 2019, haya definido ese precio máximo. Lo anterior, sin perjuicio del precio máximo dispuesto en este artículo para la VIS que se ejecute en el marco de programas y/o proyectos de renovación urbana.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Hasta tanto el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamente lo establecido en el presente artículo, tratándose de programas y/o proyectos de renovación urbana, la vivienda de interés social podrá tener un precio superior a los 135 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV), sin que éste exceda de 175 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). La vivienda de interés prioritario en renovación urbana podrá tener un precio superior a 90 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV), sin que éste exceda de 110 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV).

**PARÁGRAFO TERCERO.** Todos los negocios jurídicos tales como adhesión a contrato fiduciario, contrato de leasing habitacional, promesa de compraventa, compraventa y otros asociados a la adquisición de viviendas de interés social y que hubieren sido iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia del presente artículo, podrán terminar su ejecución con el precio máximo contemplado para este tipo viviendas en la normatividad anterior.

**PARÁGRAFO CUARTO.** Los beneficios tributarios y no tributarios destinados a la promoción de la vivienda de interés social serán aplicados únicamente a las unidades habitacionales que cumplan con los criterios establecidos en este artículo.

**PARÁGRAFO QUINTO.** Los recursos correspondientes a subsidios familiares de vivienda

urbana y rural que sean objeto de renuncia por parte de su beneficiario, que se venzan, no sean El Gobierno nacional podrá establecer, a partir de estudios técnicos, un valor superior a los 135 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) en los departamentos de Amazonas, Guaviare, Guainía, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Putumayo, Chocó, Vaupés y Vichada, reconociendo el costo de materiales de construcción y su transporte, mano de obra y su enfoque diferencial.

El Gobierno nacional definirá, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un plazo inferior a un año desde la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones socio económicas que deben cumplir los hogares, los mecanismos aplicables para ser elegibles en la política habitacional, las características mínimas de habitabilidad de la vivienda y su entorno, así como las medidas activas y/o pasivas de sostenibilidad que deben incluir las viviendas de interés social. efectivamente asignados o que correspondan a aquellos recuperados mediante actuaciones administrativas o judiciales, deberán ser incorporados en el presupuesto del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) en la siguiente vigencia y serán transferidos directa, total o parcialmente a los patrimonios autónomos en los que sea fideicomitente el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) de acuerdo con las instrucciones que para el efecto imparta el consejo directivo del fondo, previa viabilidad técnica del comité técnico que para este efecto se conforme.

Estos recursos serán destinados a la financiación o cofinanciación de programas o proyectos de vivienda de interés social, a la construcción y/o dotación de equipamientos públicos colectivos y/o a la infraestructura de servicios públicos domiciliarios. Lo anterior, independientemente de la vigencia presupuestal de los recursos.

Respecto de los subsidios familiares de vivienda que se encuentren sin aplicar, Fonvivienda podrá proceder a su vencimiento sin que se requiera surtir previamente el proceso a que se refiere el párrafo 1° del artículo 8° de la Ley 1537 de 2012. En todo caso, los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a Fonvivienda y que se incorporen a patrimonios autónomos en los cuales dicha entidad sea Fideicomitente, independiente del rubro presupuestal de los referidos recursos, podrán ser destinados para la construcción y/o dotación de equipamientos públicos colectivo y/o infraestructura de servicios públicos domiciliarios, incluida la adquisición de predios para esos propósitos, para los programas de vivienda de interés social y prioritaria que se ejecuten en el marco de los patrimonios autónomos. La entidad aportante de los recursos definirá los porcentajes de los recursos aportados que pueden ser destinados a estos propósitos.

**PARÁGRAFO SEXTO.** Cuando la entidad otorgante de subsidios familiares de vivienda 100% en especie (SFVE) advierta el acacimiento de una causal para su restitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012,

adelantará un procedimiento administrativo para lograr la restitución formal del título de dominio del bien inmueble y, con el fin de lograr la restitución material, se podrán Incoar las acciones policivas a que haya lugar, según los términos y condiciones dispuestos en la legislación vigente. Sin perjuicio de lo anterior, una vez surtido el proceso administrativo, por virtud de la ley e independientemente del negocio jurídico suscrito para que el hogar beneficiario se convirtiera en propietario de la vivienda, la entidad otorgante del SFVE o los fideicomisos en los cuales esta sea fideicomitente, podrán convertirse en titulares del derecho de dominio de las viviendas restituidas, para lo cual solo se requerirá la inscripción del acto administrativo correspondiente en el folio de matrícula inmobiliaria de la vivienda. Cuando, en virtud de acreditación emitida por autoridad competente, se determine que las efectivamente asignados o que correspondan a aquellos recuperados mediante actuaciones administrativas o judiciales, deberán ser incorporados en el presupuesto del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) en la siguiente vigencia y serán transferidos directa, total o parcialmente a los patrimonios autónomos en los que sea fideicomitente el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) de acuerdo con las instrucciones que para el efecto imparta el consejo directivo del fondo,

previa viabilidad técnica del comité técnico que para este efecto se conforme. Estos recursos serán destinados a la financiación o cofinanciación de programas o proyectos de vivienda de interés social, a la construcción y/o dotación de equipamientos públicos colectivos y/o a la infraestructura de servicios públicos domiciliarios. Lo anterior, independientemente de la vigencia presupuestal de los recursos. Respecto de los subsidios familiares de vivienda que se encuentren sin aplicar, Fonvivienda podrá proceder a su vencimiento sin que se requiera surtir previamente el proceso a que se refiere el parágrafo 1 del artículo 8° de la Ley 1537 de 2012. En todo caso, los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a Fonvivienda y que se incorporen a patrimonios autónomos en los cuales dicha entidad sea Fideicomitente, independiente del rubro presupuestal de los referidos recursos, podrán ser destinados para la construcción y/o dotación de equipamientos públicos colectivo y/o infraestructura de servicios públicos domiciliarios, incluida la adquisición de predios para esos propósitos, para los programas de vivienda de interés social y prioritaria que se ejecuten en el marco de los patrimonios autónomos. La entidad aportante de los recursos definirá los porcentajes de los recursos aportados que pueden ser destinados a estos propósitos.

**V. PLIEGO MODIFICATORIO ARTICULADO**

Articulado original	Articulado propuesto	Comentarios
<p><b>Artículo 1°.</b> Modifíquese el ARTÍCULO 6° de la Ley 2079 de 2021, y adiciónese la expresión “Las viviendas palafíticas o palafitos se consideran viviendas de interés cultural VIC”, el cual quedará así:  <b>ARTÍCULO 6°. DEFINICIÓN Y ENFOQUE DIFERENCIAL DE LA VIVIENDA DE INTERÉS CULTURAL VIC.</b> Con miras a garantizar el enfoque diferencial y el respeto por la diversidad cultural en el marco de la formulación y ejecución de las políticas e instrumentos en materia de vivienda; se adopta la siguiente definición de vivienda de interés cultural: La vivienda de interés cultural VIC, se caracterizará por estar totalmente arraigada e imbricada en su territorio y su clima; su diseño, construcción, financiación y criterios normativos obedecen a costumbres, tradiciones, estilos de vida, materiales y técnicas constructivas y productivas, así como a mano de obra locales. “Las viviendas palafíticas o palafitos se consideran viviendas de interés cultural VIC”. Las normas técnicas deberán incorporar los atributos y las condiciones de la VIC que reconozcan sus particularidades, siempre que se garantice la seguridad de sus moradores.</p>	<p><b>Artículo 1°. DEFINICIÓN DE VIVIENDA PALAFÍTICA.</b> Se entenderá como vivienda palafítica aquella vivienda construida sobre el mar en territorio costero, y construida tradicionalmente por las comunidades negras, afrodescendientes y palenqueras, viviendas arraigadas a la costumbre y a su territorio y clima.                      Parágrafo: El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio regulará las condiciones técnicas mínimas de construcción que garantice la seguridad de sus moradores y el respeto a sus costumbres étnico-ancestrales.</p>	<p>Se deja la definición de vivienda palafítica sin modificar la Ley 2079 de 2021 en virtud de garantizar la especificidad del proyecto y por recomendación del Ministerio de Vivienda en este sentido y del Ministerio de Ambiente en la dirección que se especifica el tipo de palafitos.</p>
	<p><b>Artículo 2°. UTILIZACIÓN DE ESPACIOS.</b> Los asentamientos palafíticos que históricamente han sido habitadas por la población negra, afrodescendiente y palenquera serán reconocidos a través de un certificado de tenencia expedido por la Autoridad Municipal o Distrital encargada.</p>	<p>Se adiciona el presente artículo en dirección de especificar la tenencia de este tipo de vivienda y la garantía de reconocimiento por parte de las autoridades encargadas de la población que las ha habitado históricamente de acuerdo a recomendaciones del Ministerio de Vivienda.</p>

Articulado original	Articulado propuesto	Comentarios
<p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 12 de la ley 2079 de 2021 y adiciónese el siguiente párrafo: “Los barrios y/o asentamientos palafíticos también podrán acceder a los beneficios señalados en este artículo”, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 12. MEJORAMIENTO INTEGRAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT.</b> El acceso a los servicios públicos esenciales y equipamientos colectivos serán unos de los pilares de los mecanismos de articulación del subsidio con el mejoramiento integral de viviendas y hábitat. Estas intervenciones deberán incluir la financiación de las conexiones intradomiciliarias de servicios públicos, siempre y cuando el servicio ya se encuentre habilitado y prestado en la ciudad donde se desarrolla el proyecto y los demás elementos para el acceso a estos servicios. A su vez, los programas podrán incluir obras complementarias de mejoramiento integral de barrios. Los barrios y/o asentamientos palafíticos también podrán acceder a los beneficios señalados en este artículo.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el artículo 12 de la ley 2079 de 2021, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 12. MEJORAMIENTO INTEGRAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT.</b> El acceso a los servicios públicos esenciales y equipamientos colectivos serán unos de los pilares de los mecanismos de articulación del subsidio con el mejoramiento integral de viviendas y hábitat. Estas intervenciones deberán incluir la financiación de las conexiones intradomiciliarias de servicios públicos, siempre y cuando el servicio ya se encuentre habilitado y prestado en la ciudad donde se desarrolla el proyecto y los demás elementos para el acceso a estos servicios. A su vez, los programas podrán incluir obras complementarias de mejoramiento integral de barrios. Los barrios y/o asentamientos palafíticos también podrán acceder a los beneficios señalados en este artículo. De este beneficio se excluirán las viviendas que se encuentren en la amenaza alta no urbanizable, alto riesgo, y alto riesgo no mitigable.</p>	<p>Se adiciona en la parte final la aclaración que los predios que sean beneficiarios de esta medida no pueden ser aquellos que se encuentren en la amenaza alta no urbanizable, alto riesgo, y alto riesgo no mitigable.</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> Adiciónese el párrafo segundo al Artículo 23 de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 23. PROYECTOS TIPO DE VIVIENDA RURAL.</b> Los proyectos de vivienda de interés social rural nueva o de mejoramiento de vivienda y en construcción en sitio propio, que se financien total o parcialmente con recursos del Sistema General de Regalías, podrán formularse a partir de diseños o intervenciones tipo, que de carácter general recojan las condiciones socio culturales necesidades básicas de cada hogar identificado como potencial beneficiario. En todo caso, para estos diseños o intervenciones tipo, deberá demostrarse el cumplimiento de requisitos de viabilidad técnica y financiera.</p> <p>El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio reglamentará las condiciones básicas que establece el presente artículo.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Los proyectos tipo desarrollados en los territorios cobijados por el Paisaje Cultural Cafetero, en su fachada y techo, tendrán como referente la arquitectura regional de la cultura cafetera.</p> <p><b>PARAGRAFO SEGUNDO:</b> Los proyectos tipo desarrollados en los territorios donde existan viviendas palafíticas, tendrán como referente la arquitectura regional de la cultura del Caribe, el Pacífico y las zonas lacustres donde existan palafitos.</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> Adiciónese el párrafo segundo al Artículo 23 de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 23. PROYECTOS TIPO DE VIVIENDA RURAL.</b> Los proyectos de vivienda de interés social rural nueva o de mejoramiento de vivienda y en construcción en sitio propio, que se financien total o parcialmente con recursos del Sistema General de Regalías, podrán formularse a partir de diseños o intervenciones tipo, que de carácter general recojan las condiciones socio culturales necesidades básicas de cada hogar identificado como potencial beneficiario. En todo caso, para estos diseños o intervenciones tipo, deberá demostrarse el cumplimiento de requisitos de viabilidad técnica y financiera.</p> <p>El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio reglamentará las condiciones básicas que establece el presente artículo.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> Los proyectos tipo desarrollados en los territorios cobijados por el Paisaje Cultural Cafetero, en su fachada y techo, tendrán como referente la arquitectura regional de la cultura cafetera.</p> <p><b>PARAGRAFO SEGUNDO:</b> En el caso de las viviendas palafíticas, se propenderá por mantener el paisaje típico de la comunidad negra, afrocolombiana y palenquera.</p>	<p>Se adiciona un segundo párrafo en búsqueda de garantizar por mantener el paisaje típico de la comunidad negra, afrocolombiana y palenquera.</p>

Articulado original	Articulado propuesto	Comentarios
<p><b>Artículo 4°.</b> Adiciónese la expresión, “respetando los derechos adquiridos y las tradiciones culturales de los asentamientos palafíticos” al numeral 11 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 27 de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 27. ACCIÓN URBANÍSTICA. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así: “ARTÍCULO 8°. Acción Urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto. Son acciones urbanísticas, entre otras:</p> <p>11. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados, respetando los derechos adquiridos y las tradiciones culturales de los asentamientos palafíticos.</p> <p>El resto del artículo se mantiene sin modificaciones.</p>	<p>SE ELIMINA</p>	
<p><b>Artículo 5°.</b> Modifíquese el artículo 29 de la Ley 2079 de 2021 y adiciónese la expresión “Habrán planes parciales para los asentamientos o barrios palafíticos en aquellos municipios y/o distritos donde exista este tipo de vivienda”, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 29. PROCEDIMIENTO PARA PLANES PARCIALES. Modifíquese el artículo 27 de la Ley 388 de 1997, quedará así: “ARTÍCULO 27. Procedimiento para planes parciales. Para la aprobación y adopción de los planes parciales de que trata la presente Ley, se tendrá en cuenta el siguiente procedimiento:</p> <p>Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial o el Macroproyecto de Interés Social Nacional cuando este último así lo prevea. Habrán planes parciales para los asentamientos o barrios palafíticos en aquellos municipios y/o distritos donde exista este tipo de vivienda.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> Modifíquese el artículo 29 de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 29. PROCEDIMIENTO PARA PLANES PARCIALES. Modifíquese el artículo 27 de la Ley 388 de 1997, quedará así: “ARTÍCULO 27. Procedimiento para planes parciales. Para la aprobación y adopción de los planes parciales de que trata la presente Ley, se tendrá en cuenta el siguiente procedimiento:</p> <p>Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial o el Macroproyecto de Interés Social Nacional cuando este último así lo prevea. Habrán planes parciales para los asentamientos o barrios palafíticos en aquellos municipios y/o distritos donde históricamente hayan existido este de viviendas.</p>	<p>Se modifica acorde a lo señalado por la mesa técnica, en el entendido de que los planes de ordenamiento territorial son facultativos de las autoridades locales de planeación.</p>
<p><b>Artículo 6°.</b> El Estado reconoce el derecho a la construcción, tenencia, goce y disfrute de viviendas palafíticas ubicadas en zonas costeras, de baja mar, lacustres y en las orillas de determinados</p>	<p>SE ELIMINA</p>	

Articulado original	Articulado propuesto	Comentarios
<p>íos, sin que este reconocimiento genere título alguno, teniendo en cuenta que las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la Constitución y la ley.</p>		
<p><b>Artículo 7°.</b> Las viviendas palafíticas catalogadas como viviendas VIC, gozarán de licencias permanentes para su construcción y uso. Parágrafo: El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el plazo de un año, hará un censo de las viviendas palafíticas existentes en el territorio nacional y un plan para aplicar lo dispuesto en esta ley de manera coordinada con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Cultura, el Ministerio del Interior, la Dirección Marítima y Portuaria del Ministerio de Defensa DIMAR, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y las autoridades departamentales, distritales y municipales pertinentes en un proceso de articulación de competencias compartidas.</p>	SE ELIMINA	
	<p><b>Artículo 6°.</b> <b>MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS PALAFÍTICAS.</b> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, regulará la forma en la que los tenedores de viviendas palafíticas, podrán acceder a créditos, y/o subsidios de mejoramiento y dignificación de vivienda rural, saneamiento básico, mitigación de riesgo, mejoramiento de la construcción y manejo de residuos; que permitan a los pobladores vivir dignamente acorde a sus tradiciones étnico culturales que valoren las formas típicas de construcción.</p>	Se adiciona el presente artículo en virtud de garantizar mejores condiciones y acceso a garantías para los propietarios de este tipo de viviendas.
<p><b>Artículo 8°.</b> <i>Vigencia y derogatorias.</i> Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 7°.</b> <i>Vigencia y derogatorias.</i> Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	

## VI. Declaratoria de conflicto 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 5 de 1992 quedará así: (...)*

- i. *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.*
- ii. *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- iii. *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)** (Literal INEXEQUIBLE)
- 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 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. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

## VII. Proposición.

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de Ley número 222 de 2023 Cámara, Mediante la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 de vivienda y se reconoce la vivienda palafítica y se dictan otras disposiciones**, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma

parte integral del presente informe de ponencia positiva.

Cordialmente,



**ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA**  
Ponente Único  
Representante a la Cámara  
Bogotá Distrito capital

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 222 DE 2023 CÁMARA

*mediante la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 de vivienda y se reconoce la vivienda palafítica y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de la República de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. DEFINICIÓN DE VIVIENDA PALAFÍTICA.** Se entenderá como vivienda palafítica aquella vivienda construida sobre el mar en territorio costero, y construida tradicionalmente por las comunidades negras, afrodescendientes y palenqueras, viviendas arraigadas a la costumbre y a su territorio y clima.

**Parágrafo:** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio regulará las condiciones técnicas mínimas de construcción que garantice la seguridad de sus moradores y el respeto a sus costumbres étnico-ancestrales.

**Artículo 2º. UTILIZACIÓN DE ESPACIOS.** Los asentamientos palafíticos que históricamente han sido habitadas por la población negra, afrodescendiente y palenquera serán reconocidos a través de un certificado de tenencia expedido por la Autoridad Municipal o Distrital encargada.

**Artículo 3º.** Modifíquese el artículo 12 de la ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

### **ARTÍCULO 12. MEJORAMIENTO INTEGRAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT.**

El acceso a los servicios públicos esenciales y equipamientos colectivos serán unos de los pilares de los mecanismos de articulación del subsidio con el mejoramiento integral de viviendas y hábitat. Estas intervenciones deberán incluir la financiación de las conexiones intradomiciliarias de servicios públicos, siempre y cuando el servicio ya se encuentre habilitado y prestado en la ciudad donde se desarrolla el proyecto y los demás elementos para el acceso a estos servicios. A su vez, los programas podrán incluir obras complementarias de mejoramiento integral de barrios. Los barrios y/o asentamientos palafíticos también podrán acceder a los beneficios señalados en este artículo. De este beneficio se excluirán las viviendas que se

encuentren en la amenaza alta no urbanizable, alto riesgo, y alto riesgo no mitigable.

**Artículo 4°.** Adiciónese el párrafo segundo al artículo 23 de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 23. PROYECTOS TIPO DE VIVIENDA RURAL.** Los proyectos de vivienda de interés social rural nueva o de mejoramiento de vivienda y en construcción en sitio propio, que se financien total o parcialmente con recursos del Sistema General de Regalías, podrán formularse a partir de diseños o intervenciones tipo, que de carácter general recojan las condiciones socio culturales necesidades básicas de cada hogar identificado como potencial beneficiario. En todo caso, para estos diseños o intervenciones tipo, deberá demostrarse el cumplimiento de requisitos de viabilidad técnica y financiera.

El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio reglamentará las condiciones básicas que establece el presente artículo.

**Parágrafo primero.** Los proyectos tipo desarrollados en los territorios cobijados por el Paisaje Cultural Cafetero, en su fachada y techo, tendrán como referente la arquitectura regional de la cultura cafetera.

**Parágrafo segundo.** En el caso de las viviendas palafíticas, se propenderá por mantener el paisaje típico de la comunidad negra, afrocolombiana y palenquera.

**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 29 de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 29. PROCEDIMIENTO PARA PLANES PARCIALES.** Modifíquese el artículo 27 de la Ley 388 de 1997, quedará así: “ARTÍCULO 27. Procedimiento para planes parciales. Para la aprobación y adopción de los planes parciales de que trata la presente Ley, se tendrá en cuenta el siguiente procedimiento:

Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial o el Macroproyecto de Interés Social Nacional cuando este último así lo prevea. Habrá planes parciales para los asentamientos o barrios palafíticos en aquellos municipios y/o distritos donde históricamente hayan existido este de viviendas.

**Artículo 6°.** **MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS PALAFÍTICAS.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, regulará la forma en la que los tenedores de viviendas palafíticas, podrán acceder a créditos, y/o subsidios de mejoramiento y dignificación de vivienda rural, saneamiento básico, mitigación de riesgo, mejoramiento de la construcción y manejo de residuos; que permitan a los pobladores vivir dignamente acorde a sus tradiciones étnico culturales que valoren las formas típicas de construcción.

**Artículo 7°.** **Vigencia y derogatorias.** Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA**  
Ponente Único  
Representante a la Cámara  
Bogotá Distrito capital

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 336 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona una fuente de financiación al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 21 de marzo de 2024

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

**COMISIÓN TERCERA O HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

Cámara de Representantes

**Referencia. Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 336 de 2023 Cámara, por medio de la cual se adiciona una fuente de financiación al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y se dictan otras disposiciones.**

En atención a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes en los términos del artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, mediante el presente escrito sometemos a consideración de los honorables Representantes el **informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 336 de 2023 Cámara, por medio de la cual se adiciona una fuente de financiación al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y se dictan otras disposiciones**”

Cordialmente,



**Lina María Garrido Martín**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Arauca



**Bayardo Gilberto Betancour**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño



**Oscar Darío Pérez Pineda**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 336 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se adiciona una fuente de financiación al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y se dictan otras disposiciones.*

**1. CONTENIDO**

El informe de ponencia de la presente iniciativa legislativa se compondrá de la siguiente manera:

2. Trámite del Proyecto de Ley.
3. Objeto del Proyecto de Ley.
4. Consideraciones Constitucionales y Legales.
5. Pertinencia del proyecto de Ley – Justificación.
  - 5.1. Fondo de Estabilización del precio de los combustibles (FEPC).
  - 5.2. Déficit en el fondo de estabilización del precio de los combustibles (FEPC).
  - 5.3. Iniciativas para el déficit.
  - 5.4. Importancia del Fondo.
  - 5.5. Sobre los efectos del alza de la gasolina
  - 5.6. Recomendaciones comité autónomo de la regla fiscal (CARF)
6. Impacto Fiscal
7. Conflicto de Interés
8. Proposición
9. Texto que se propone para primer debate en la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes para primer debate del Proyecto de Ley número 336 de 2023

**2. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY**

El **Proyecto de Ley número 336 de 2023 Cámara**, *por medio de la cual se adiciona una fuente de financiación al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y se dictan otras disposiciones*, fue radicado el 12 de diciembre de 2023, por el honorable Senador *Enrique Cabrales Baquero* ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

Una vez radicada, la iniciativa es enviada a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, quien mediante oficio del 21 de febrero de 2024 designa como coordinadora ponente a la honorable Representante *Lina María Garrido Martín* y como ponentes a los honorables Representantes *Bayardo Gilberto Betancour Pérez* y *Oscar Darío Pérez Pineda*, en donde se otorgan 15 días calendario para presentar ponencia en los términos del artículo 153 de la Ley 5ª de 1992.

El 7 de marzo de 2023 se presentó solicitud de prórroga para presentar la ponencia y la misma fue otorgada mediante comunicación del 8 de marzo de la presente anualidad, en este sentido y dentro del término otorgado se presenta el **informe de**

**ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 336 de 2023 Cámara.**

**3. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.**

El Proyecto de Ley está compuesto por 4 artículos que tienen como objeto adicionar una fuente de financiación al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y crear una Subcomisión de Expertos que se encargará de estudiar y modificar la fórmula de fijación de precios de los combustibles.

**4. CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES**

La Constitución Política de Colombia ha establecido en su artículo 1º como principio fundamental que “*Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*”. Y así mismo dispuso como 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*”<sup>2</sup>.

De igual manera la Constitución Política en su articulado ha consagrado varios principios sobre los que se desarrolla el ordenamiento jurídico de derecho tributario; y establece un conjunto de disposiciones jurídicas que configuran el marco general y la organización de nuestro régimen administrativo y económico, en este sentido, el marco jurídico de carácter tributario deberá observar principios de primer orden como lo son la **dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y el interés general**<sup>3 4</sup>.

Asimismo, el Constituyente del 91 estableció de forma positiva un decálogo abierto de derechos fundamentales, originados en dos (2) núcleos esenciales: el derecho a la igualdad y el derecho a la libertad (en ellos, se cimientan los demás principios)

<sup>2</sup> Artículo 2º de la Constitución Política.

<sup>3</sup> Téngase en cuenta el Preámbulo de la Constitución, como elemento vinculante conforme a los postulados de la Corte Constitucional.

<sup>4</sup> Es así como se cimienta en el Estado Social de Derecho, como piedra angular epistemológica, una perspectiva antropocéntrica, donde el individuo y sus intereses es la máxima, por lo cual la protección inherente de sus derechos será un postulado que se verá segregado en la totalidad del ordenamiento jurídico que nos rige. Dichos elementos son de gran relevancia, por cuanto desde la misma comunidad internacional y de forma histórica se han reconocido esos derechos, como propios de los individuos como persona solo por el hecho de ser humanos.

5. Dichas garantías deben ser objeto de protección por parte de la administración pública y observadas conforme a la constitución y la ley, y deben estar basadas en la buena fe (artículo 83 de la Constitución política), por lo cual deberán ser consonantes con los principios que rigen la función administrativa (artículo 209 de la Constitución Política).

Así las cosas, la administración pública de carácter tributario, se organiza con el objeto de aplicar políticas públicas de desarrollo administrativo, pero con observancia de los principios del sistema tributario que trae consigo la Constitución Política de 1991, como son la legalidad<sup>6</sup>, equidad, eficiencia, progresividad e irretroactividad de las leyes tributarias<sup>7</sup>; así como el deber de toda persona de contribuir al financiamiento del Estado **dentro de los conceptos de justicia y equidad.**

La sentencia C-397 de 2011 de la Corte Constitucional (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), sostuvo respecto al sistema tributario:

*“De acuerdo con el artículo 363 de la Constitución, el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, los cuales constituyen el marco general que guía la imposición de las cargas fiscales a través*

<sup>5</sup> Sobre el núcleo esencial de un derecho fundamental, la Corte Constitucional sostuvo que (Sentencia C-756 de 2008):

**“Tanto la doctrina especializada como la jurisprudencia de esta Corporación coinciden en señalar que la teoría del núcleo esencial se aplica como una garantía reforzada de eficacia normativa de los derechos fundamentales, en tanto que es exigible un mínimo de contenido que vincula y se impone principalmente frente al legislador. En efecto, frente a la indiscutible facultad del legislador de regular e, incluso, de restringir los derechos fundamentales de las personas, el deber de respetar su núcleo esencial aparece como una barrera insuperable que es exigible para evitar que la limitación del derecho se convierta en su anulación o para impedir que se despoje de su necesaria protección”.**

Y sobre el concepto del núcleo esencial de un derecho fundamental estableció:

**“El núcleo esencial se ha definido como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas.** En sentido negativo debe entenderse el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental. O, también, puede verse como la parte del derecho fundamental que no admite restricción porque en caso de hacerlo resulta impracticable o se desnaturaliza su ejercicio o su necesaria protección”. (Subraya y negrilla fuera de texto).

<sup>6</sup> Artículo 338 de la Constitución Política.

<sup>7</sup> A diferencia de principios administrativos, estos preceptos de carácter tributario no se han desarrollado conceptualmente a través de leyes o reglamentos, sino a través de la jurisprudencia.

*de las cuales el Estado obtiene los recursos necesarios para su consecución y funcionamiento. Es importante tener en consideración que los principios de equidad, eficiencia y progresividad son predicables del sistema tributario en su conjunto y no de un impuesto en particular. En estos términos, para la Corte tales principios “constituyen los parámetros para determinar la legitimidad del sistema tributario y, como ha tenido oportunidad de precisar esta Corporación, se predicen del sistema en su conjunto y no de un impuesto en particular”.* El principio de equidad tributaria ha sido definido por la Corte como una manifestación específica del principio general de igualdad y comporta la proscripción de formulaciones legales que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificados, ya sea porque se desconozca el mandato de igual regulación legal cuando no existan razones para un tratamiento desigual, o porque se desconozca el mandato de regulación diferenciada cuando no existan razones para un tratamiento igual. El principio de progresividad tributaria dispone que los tributos han de gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago (equidad horizontal) y han de gravar en mayor proporción a quienes disponen de una mayor capacidad contributiva (equidad vertical). En cuanto al principio de eficiencia, también ha considerado la Corte, que “resulta ser un recurso técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación; pero de otro lado, se valora como principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo).”

Por otra parte, el artículo 338 de la Constitución Política dispuso:

*“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales.*

*La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.*

Las disposiciones jurídicas, son claras en establecer que los tributos sólo pueden ser dados por el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y/o Municipales, a través de leyes, ordenanzas y/o acuerdos. Así mismo, los tributos sólo pueden ser creados por la ley que fije los sujetos activos y pasivos, hechos gravables y tarifas<sup>8</sup>.

Con todo, según el alto tribunal constitucionales, el legislador cuenta con una amplia libertad de decisión en materia impositiva, **y la jurisprudencia ha considerado que esa facultad debe ejercerse dentro de los límites consagrados en la constitución.** En la Sentencia C-1060A de 2000, la Corte Constitucional consideró que esos límites están concebidos de dos formas: “(i) el deber constitucional de contribuir a la financiación de los gastos públicos, dentro de criterios de justicia y equidad (artículo 95.9 de la CP) y (ii) se limita al legislador porque se le ordena construir un sistema tributario donde predominen los principios de equidad, eficiencia y progresividad, sistema que en ningún caso puede ser retroactivo en sus disposiciones ni en su aplicación (artículo 363 de la CP)”<sup>9</sup>.

Recuérdese, el artículo 338 de la Constitución Política estableció que, en tiempos de paz, solo el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales pueden establecer tributos. La norma constitucional también dispone que los elementos esenciales del tributo – esto es, el hecho generador, la base gravable, la tarifa y los sujetos (activo y pasivo), deben ser fijados directamente por el legislador y que, al hacerlo, la norma correspondiente debe ofrecer total claridad sobre cada uno de estos elementos<sup>10</sup>.

De lo anterior se desprende que el Gobierno nacional o local no tiene la facultad, o se encuentra impedido, para establecer cargas de naturaleza tributaria, pues esta potestad está reservada a los órganos de representación popular.

Con dichos aspectos se estableció entonces el Estatuto Tributario nacional, configurándose así el piso constitucional y legal para concebir la legislación tributaria, por lo cual será el mismo que obedezca las razones por las cuales se allega la presente iniciativa legislativa.

<sup>8</sup> Como quiera que los demás principios constitucionales de la tributación no se han conceptualizado legalmente, de una u otra forma se desarrollan mediante un conjunto de deberes y obligaciones específicos tanto del contribuyente, como de la administración tributaria (visto en <https://www.itrc.gov.co/observatorio/wp-content/uploads/2018/03/Principios-tributarios-ye%CC%81tica.pdf>).

<sup>9</sup> Sentencia C-397 de 2011 de la Corte Constitucional (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)

<sup>10</sup> Véase expedientes Acumulados 11001-03-27-000-2009-00018-00 (17649) y 11001-0324-000-2009-00362-00 (22115), en fallo del 09 de marzo de 2017, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas).

Ahora, en lo que respecta al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), en la actualidad funciona como mecanismo para atenuar la volatilidad de los precios de los combustibles. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal, sobre el marco normativo del FEPC, sostuvo:

“(…) La fórmula vigente para el cálculo del Ingreso al Productor (IP) para Gasolina Motor Corriente (GMC) está definida en la Resolución 18-1602 de 2011, modificada parcialmente por la Resolución 18-1493 de 2012 y 9-0145 de 2014. Por su parte, el cálculo del IP para ACPM está definido en la Resolución 18-1491 de 2012, modificada parcialmente por la Resolución 9-0145 y 9-0154 de 2014. Vale la pena mencionar que, a excepción del IP, por medio del Decreto 1260 de 2013 se le asignó a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) las funciones de determinar criterios, metodologías y fórmulas para calcular los ingresos de la cadena de combustibles<sup>11</sup>

Las principales definiciones (Decreto 1451 de 2018) relevantes para entender el funcionamiento del FEPC son las siguientes:

- Precio de Paridad (PP): precio calculado por el MME, tomando como referencia el precio diario de los combustibles en el mercado de la Costa Estadounidense del Golfo de México u otro mercado competitivo.
- Ingreso al Productor (IP): precio fijado por el MME al que los refinadores/importadores venden GMC o ACPM en el mercado nacional.
- Diferencial de Compensación: es la diferencia entre el IP y el PP, cuando el PP es mayor al IP el FEPC debe pagarles a los refinadores la diferencia multiplicada por el volumen de combustible vendido. Este es el mecanismo de desahorro del Fondo.
- Diferencial de participación: es la diferencia entre el IP y el PP, cuando el PP es menor al IP el Fondo les cobra a los refinadores/importadores la diferencia multiplicada por el volumen de combustible vendido. Este es el mecanismo de ahorro del Fondo.
- Contribución parafiscal al combustible: contribución destinada al FEPC, por parte de los refinadores/importadores de GMC o ACPM de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1819 de 2016.

<sup>11</sup> Según lo informado por el gobierno (en junio de 2021), la CREG tendrá hasta 36 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la delegación para expedir las nuevas metodologías relacionadas con los valores a remunerar o a reconocer por los costos operativos de la cadena logística de distribución de combustibles. La CREG deberá priorizar dentro de los primeros 14 meses, los actos administrativos que estén relacionados con los costos de transporte, además de las metodologías que determinen las tarifas de operación y costos logísticos asociados a operaciones de importación en puertos colombianos.

Con el Decreto 1451 de 2018, se definió que los recursos del Fondo provendrían de: (i) los rendimientos de los recursos del Fondo, (ii) los recursos de crédito que de manera extraordinaria reciba del Tesoro, (iii) los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) a favor del Fondo, (iv) contribución parafiscal<sup>12</sup> al combustible, y (v) bonos u otros títulos de deuda pública que emita la Nación a favor del FEPC con el fin de cubrir las obligaciones del Fondo.

La Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo de 2018) dio autorización para extinguir la deuda del FEPC con la Nación, que el fondo había adquirido años atrás al recibir préstamos financiados con la emisión de bonos y títulos de deuda. Además, se autorizó al MHCP para realizar coberturas financieras sobre los precios del petróleo o combustibles líquidos en el mercado internacional, o sobre la tasa de cambio nominal. También, se permitió la revisión de metodología del IP y de las tarifas asociadas a la remuneración”.

Con ello, se tiene el marco normativo de lo que aquí nos atañe.

Por otro lado, tenemos claro que la presente iniciativa es presentada ante el Congreso de la República con fundamento en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia en concordancia con los artículos 6°, 139, 140 y 143 de la Ley 5ª de 1992<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> La ley 1819 de 2016 estableció las contribuciones parafiscales.

<sup>13</sup> Con todo, se tiene claro que de conformidad con las previsiones establecidas en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, el asunto es de resorte del Gobierno Nacional (la iniciativa legislativa), empero, habrá que tener en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-256 de 1997 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), cuando sostuvo que: “Ciertos asuntos objeto de regulación legal solamente pueden ser sometidos al trámite legislativo si el proyecto de ley correspondiente es presentado por el Gobierno, o coadyuvado por éste, en lo que se conoce como iniciativa privativa del Gobierno. Para la Corte es claro que, si una ley relativa a cualquiera de las enunciadas materias se dicta sin haber contado con la iniciativa o anuencia del Gobierno, es inconstitucional, pues la sanción, que es un deber del Presidente de la República no sana el vicio que afecte al proyecto por razón de su origen. La coadyuvancia admitida por la Corte, para que pueda convalidar lo actuado, debe darse en el curso de los trámites legislativos que se surten en cualquiera de las etapas constitucionales, en comisiones y plenarias de las cámaras, es decir, antes de que el proyecto pase al Presidente para su sanción y objeción”.

Por lo anterior, corresponderá esperar dentro del trámite legislativo, el concepto y posible aval del Gobierno Nacional.

## 5. PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY – JUSTIFICACIÓN

### 5.1. FONDO DE ESTABILIZACIÓN DEL PRECIO DE LOS COMBUSTIBLES (FEPC)

A finales de 1999 en Colombia se dio un cambio en la forma de establecer los precios de los combustibles líquidos de uso automotor (diésel y gasolina). Se decidió que estos costos se fijarían con criterios de mercado y no serían precios administrados con criterios macroeconómicos para controlar la inflación y tendrían como referentes los costos de oportunidad de los agentes.

El Ministerio de Minas y Energía elaboró una metodología que fijaba remuneraciones para cada eslabón de la cadena y el precio que pagaba el consumidor era la suma de todos los segmentos. La regulación económica de estos precios así definida quedó bajo la responsabilidad de MinMinas. Durante el primer gobierno de Álvaro Uribe, cuando se surtió la capitalización de Ecopetrol, el accionista mayoritario, -La Nación-, publicó su compromiso de reconocer el costo de oportunidad a la empresa refinadora, y en 2007 creó el FEPC.

El artículo 69 de la Ley 1151 estableció el Fondo, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuya función es “atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales”. Se constituyó con los recursos ahorrados por Ecopetrol en el Fondo de Estabilización Petrolera; y mediante el Decreto 4839 de 2008 el Gobierno nacional reglamentó su operatividad y funcionamiento.

El Decreto 1260 de 2013 le dio facultades a la Comisión de Regulación de Energía, Gas y Combustibles (CREG) para “determinar los parámetros y la metodología de referencia, utilizada por el Ministerio [...] para fijar el precio productor y de venta al público de [los combustibles, y para] fijar los precios de los productos derivados del petróleo a lo largo de toda la cadena [...] salvo para la gasolina motor corriente, el ACPM y los biocombustibles”.

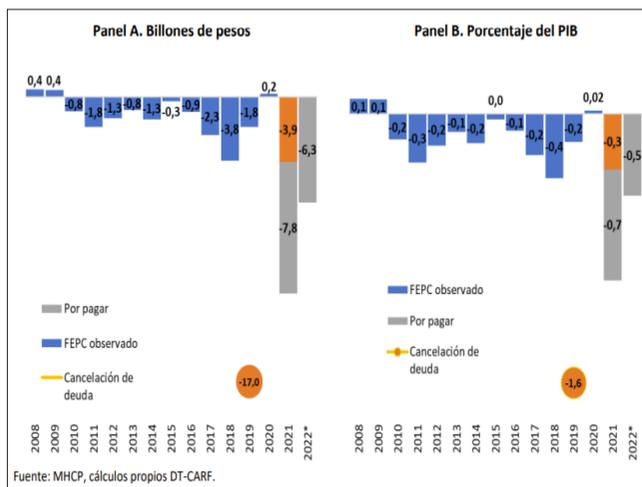
En ese mismo año la Corte Constitucional resolvió que el componente de ahorro del FEPC era inconstitucional y solo hasta 2016 se resolvió el impase mediante la creación de una contribución parafiscal en una ley tributaria.

### 5.2. DÉFICIT EN EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DEL PRECIO DE LOS COMBUSTIBLES (FEPC).

Desde 2010, el Ingreso al Productor ha sido menor al Precio de Paridad, es por esto que el FEPC no ahorra, sino que se ha mantenido en déficit. Según Ecopetrol, dado la alta importación y la volatilidad de los precios, el Fondo ha distado del objetivo: es más similar a una figura de subsidio que de estabilizador.

Según la Contraloría, el costo fiscal de la política de estabilización es la diferencia entre el déficit real y el déficit que habría alcanzado el Fondo si funcionara correctamente, es decir, entre \$8 y \$11 billones. Dado que el FEPC se está financiando con deuda y esta causa intereses, buena parte del déficit del fondo son intereses, que al no ser pagados al término de cada crédito se acumularía con un efecto de interés compuesto, incrementando la deuda exponencialmente.

Entre 2011 y 2019 el FEPC acumuló déficits por 17 billones de pesos. Con la reactivación de la pospandemia aumentaron la demanda, los precios internacionales, la devaluación y la inflación, en 2022.



**Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el déficit del FEPC cerró en 2022 con \$37 billones**, por lo que, desde octubre del 2022, el Gobierno Nacional decidió descongelar el precio de los combustibles y comenzó a hacerlo con la gasolina –en el mes de enero se tuvo un alza de \$600 y a finales de febrero de la presente anualidad el valor de la gasolina tuvo un último alza de \$97 dejando así el valor de la gasolina por encima de los \$15.400–, alzas que se realizan para no afectar la inflación, según lo ha dicho el Ministro de Hacienda, Ricardo Bonilla González.

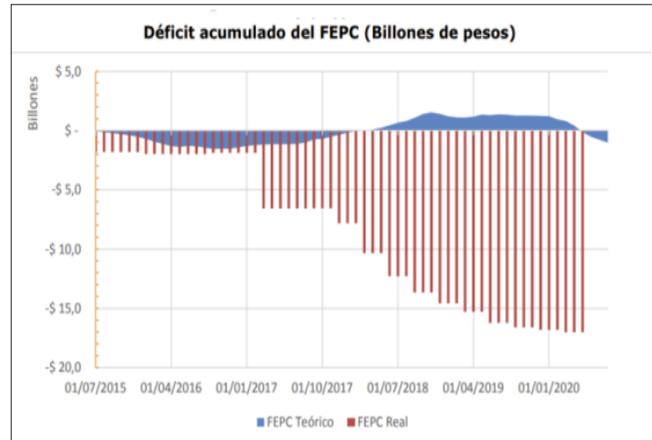
Con ese ajuste, el déficit del FEPC bajó para el año 2023 a \$20 Billones, pero el acumulado de ahí hacia atrás es una deuda que hay que cubrirla. Por eso, el ministro Bonilla afirma que *“El FEPC se comió los \$20 billones de la reforma tributaria en 2023”*.

La previsión para el cierre de este año era bajar el déficit a \$17 billones, de ellos \$3 billones en gasolina y el resto en diésel. Pero esa meta no se alcanzó debido a la fluctuación del precio internacional del barril del petróleo.

### 5.3. INICIATIVAS PARA EL DÉFICIT

El déficit del Fondo creció hasta llegar a 1,4% del PIB en 2019. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 determinó que “las obligaciones derivadas de las cuentas por cobrar constituidas por la Nación al FEPC las cuales fueron autorizadas por la ley en contrapartida de la emisión de bonos u otros títulos de deuda pública, se entenderán extintas a partir del 31 de diciembre de 2019”.

También se estableció que MinHacienda podía celebrar contratos de cobertura financiera sobre los precios del crudo o de los combustibles o de la tasa de cambio como parte de una estrategia de sostenibilidad FEPC.



Asimismo, definió que la responsabilidad del establecimiento de la metodología de cálculo del ingreso al productor y demás ingresos de los agentes de la cadena de combustibles líquidos sería compartida por MinHacienda y MinMinas. En el caso de los biocombustibles, los responsables son los Ministerios de Agricultura, Minas y de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente).

De conformidad con el artículo 34 de la Ley 1955 de 2019, el ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó la extinción de la deuda del FEPC por el orden de 17 billones. En el total del déficit del FEPC, los intereses representan el 16% del total de los 17 billones y corresponden a un 19% del principal.

Código Crédito	Tramos	Costo en Pesos	Intereses e indexación	% Interés vs Principal
662301172	7	\$ 1.922.810,27	\$ 976.823,69	50,80%
662301173	7	\$ 1.383.397,05	\$ 588.030,74	42,51%
662301174	3	\$ 853.177,22	\$ 235.545,25	27,61%
662301175	3	\$ 1.095.730,19	\$ 268.112,42	24,47%
662301180	1	\$ 745.402,50	\$ 119.657,46	16,05%
662301181	1	\$ 674.747,95	\$ 103.267,27	15,30%
662301184	1	\$ 2.266.769,93	\$ 264.144,53	11,65%
662301188	1	\$ 1.836.311,90	\$ 106.287,75	5,79%
662301192	1	\$ 1.962.901,68	\$ 38.370,16	1,95%
662301193	1	\$ 1.386.420,75	\$ 19.010,18	1,37%
662301195	1	\$ 174.234,47	\$ 1.665,64	0,96%
<b>Total general</b>	<b>27</b>	<b>\$ 14.301.904</b>	<b>\$ 2.720.915</b>	<b>19,02%</b>
<b>TOTAL DEUDA</b>			<b>\$ 17.022.819</b>	

Fuente: Mhacienda/Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional/ Subdirección de Financiamiento de otras entidades, seguimiento, saneamiento y cartera

Dada la autorización vía Congreso de la República de extinguir la deuda, a partir de julio de 2019, el Ministerio de Minas y Energía incrementó el Ingreso al Productor (IP) en 15,8% 13 para gasolina motor corriente GMC y en 16,9% 14 para ACPM resolviendo de manera discrecional el elevado diferencial en el IP y el Precio de Paridad. Este incremento al IP, fue compensado con una fuerte reducción del IVA (69% para ambos combustibles) lo que conllevó a un leve incremento en el precio final de venta de GMC y ACPM en el país.

En 2020, durante la pandemia cayó la demanda de combustibles y los precios internacionales, y el fondo fue superavitario, pro primera y única vez, en \$171.000 millones de pesos.

En medio de la declaratoria de emergencia económica, social, ecológica, se estableció la reducción del precio de la gasolina motor corriente y el diésel en todo el país. Así, para las 13 principales ciudades del país la reducción fue en promedio de \$1.200 pesos (-13%), pasando de un precio promedio de \$9.159 a \$7.958 pesos por galón. Entre tanto, la disminución promedio del diésel para las 13 principales ciudades fue de \$800 pesos (-9%), pasando de \$8.952 a \$8.152 pesos promedio por galón.

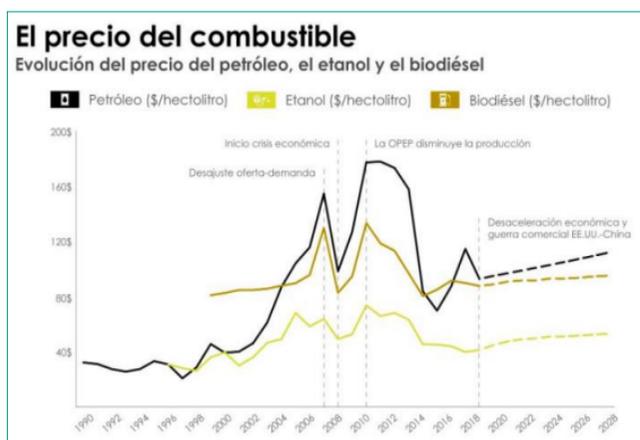
#### 5.4. IMPORTANCIA DEL FONDO

Gracias al FEPC, los colombianos pagan un galón de gasolina casi \$8.000 por debajo del precio internacional, que sumado a los subsidios del diésel le significan al país más de \$2,2 billones mensuales con los precios actuales. Sin el Fondo el precio promedio de la gasolina sería \$3.500 superior por galón. Por su parte el diésel estaría \$4.200 por galón por encima del precio de venta.

A diferencia de los ingresos al productor de la gasolina y diésel, estabilizados a través del FEPC, combustibles como biodiesel, presentan aumento del IP en casi 46% en lo corrido del año, reflejando de forma más directa el comportamiento de los precios internacionales de las materias primas y de la Tasa Representativa del Mercado (TRM), lo mismo pasa con la gasolina extra.

#### ¿Cuáles serían los efectos previstos para el consumidor en caso de no existir el FEPC?

En ausencia del FEPC los precios internos de los combustibles habrían mantenido la misma tendencia alcista observada en los precios internacionales, lo cual, generaría efectos directos de un incremento en el precio de los combustibles, lo que habría llevado a la inflación de 2020, 2021 y lo corrido de 2022 hasta febrero a ser 0,1 puntos porcentuales (pps), 3,1 pps y 1,2pps mayor a la observada en estos años, respectivamente. Esto, habría generado una pérdida en el poder adquisitivo de los hogares y su capacidad de compra, haciendo que los consumidores no pudieran adquirir la misma cantidad de bienes y servicios que generalmente consumen, y generando una reducción en su calidad de vida.



De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, las perturbaciones de los precios de los alimentos y la energía causadas por la guerra de Ucrania, el Covid-19 y las tensiones geopolíticas, han llevado al

aumento más pronunciado desde la crisis petrolera de 1973 (aumentarán más de 50% en 2022 antes de atenuarse en 2023 y 2024).

Entre los países de la región, Colombia ocupa el tercer puesto en el precio más bajo de la gasolina, con un precio de US\$0,60 por litro, aunque en el país se vende por galones y a nivel mundial ocupamos el puesto 20. El portal Global Petrol Prices, que mide y evalúa los 170 países representativos, le atribuye este puntaje al FEPC.

#### 5.5. SOBRE LOS EFECTOS DEL ALZA DE LA GASOLINA

A inicios de septiembre de 2022 el gobierno de Colombia anunció un ajuste al precio de la gasolina que ha implicado, mes a mes, incrementos de hasta \$600 pesos. El aumento en los precios de la gasolina ha tenido un impacto significativo en la economía de las empresas. Por eso es importante tener clara una estrategia que le haga frente a esta situación y que busque limitar los impactos económicos, fomentar la eficiencia energética, promover algunos cambios en los hábitos de movilidad y estimular la innovación en el campo energético.

Esa cifra, que se actualiza con la variación de los precios internacionales de los derivados del crudo y TRM, es la que más impacta en el precio de la gasolina, pero en Colombia, hasta hace poco, no tenía mucho efecto gracias al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC).

Cálculos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (Carf) estiman que un aumento de 1% en los precios de los combustibles se traduce en un aumento de 0,08 puntos porcentuales en la inflación total. Esto sucede así porque el transporte es un componente clave en la cadena de suministro.

Estos costos adicionales a menudo se trasladan a los precios al consumidor, lo que contribuye a un aumento generalizado de los precios. Pero, además, el gasto en gasolina también impacta en la competitividad y estabilidad empresarial, sobre todo de las medianas y pequeñas compañías.

Estas empresas enfrentan mayores costos operativos, lo que puede reducir sus márgenes de ganancia y, en algunos casos, incluso llevar al cierre o quiebra de negocios. Algunas industrias como la aviación, el transporte marítimo o el transporte de carga por tierra son particularmente sensibles a los precios del combustible y pueden experimentar dificultades financieras significativas.

No hay que olvidar, por ejemplo, que en lo que se refiere a empresas de logística y de transporte, además del combustible hay otros gastos como los fletes que no van a desaparecer del gasto total.

Así pues, para promediar el precio del galón de gasolina o el del ACPM, se suma el ingreso al productor, el biodiesel, el impuesto a la nación, el impuesto territorial, los márgenes de distribución y el transporte, entre otros aspectos. Cabe señalar que del total del precio, cerca del 23% corresponde a impuestos. Frente a este panorama hay quienes

manifiestan que son los altos impuestos los que encarecen el precio final del combustible y que estos están más altos que en otros países, incluso en EE. UU., en donde los impuestos en el precio de la gasolina apenas llegan al 15%.

La experta en finanzas, Laura Katherine Peña, economista de BBVA Research para Colombia, indica que los elevados precios de la gasolina contribuyen en parte al aumento de la inflación, pero que no solamente se debe atribuir a esta causa, ya que obedece a diversos factores.

Johan Montealegre, director económico de la Federación Colombiana de Transportadores de Carga, Colfecar, con más de 160 empresas de transporte, paquetería y mensajería que mueven el 80 % de la carga nacional, indicó que, en su caso, el alza en la gasolina impacta sobre todo los servicios de paquetería y mensajería que se realizan en motocicleta, camionetas y vehículos tipo Carry. La preocupación, advirtió, es que todos los meses está aumentando el precio de este combustible y, por ende, estos servicios que se prestan en las ciudades. “Como sector hemos planteado la necesidad de revisar las fórmulas que actualmente se usan para fijar los precios, tanto de la gasolina como del diésel, ya que los costos por ese rubro se han incrementado en un 20,6%, lo que definitivamente se traslada al valor que percibe el consumidor final”, indicó.

En este mismo sentido se pronunció Nidia Hernández, presidente ejecutiva de la entidad, quien aclaró que, aunque los costos apenas se están calculando, “te doy una cifra: el combustible representa el 40% de los costos de transporte y con el impulso del e-commerce por la pandemia, la mayoría de las entregas urbanas se hace en moto”.

De otro lado, Julio César Alonso, director del Centro de Investigaciones en Economía y Finanzas, Cienfi, de la Universidad Icesi, comentó que “definitivamente el aumento del precio de la gasolina genera una presión sobre los precios, lo cual se traduce en inflación”.

Jairo Gómez, presidente de la Junta Directiva de la Federación Nacional de Distribuidores de Combustible y Energéticos, Fendipetróleo, manifestó que hay preocupación desde el sector de distribuidores de combustible porque “muchas gente a raíz de esto, y a la desaceleración económica, empieza a restringir los consumos de gasolina y termina echando \$10 mil todos los días para sus vueltas diarias y está comprando menos galones. Esto termina redundando en que los volúmenes de venta en galones se nos van a reducir”.

Así las cosas, cabe recalcar que Colombia consume 12 millones de galones diarios de gasolina y diésel, hace diez años eran 6 millones de galones. Pero una década atrás el país solo contaba con la Refinería de Barrancabermeja. Hoy también está en funcionamiento la Refinería de Cartagena (Reficar), lo que quiere decir que el encarecimiento de dicho combustible es cada vez mayor.

Ahora bien, de acuerdo con el análisis de la firma Raddar, más del 70% del parque automotor en Colombia está en manos de los hogares de ingresos medios y bajos, solo teniendo en cuenta carros. “Si bien es cierto que los carros nuevos los compran personas de ingresos altos, el parque automotor está concentrado en ingresos bajos y medios y le pega mayoritariamente a esa población el aumento a la gasolina”, explicó Camilo Herrera, presidente de Raddar.

Agregó que también hay que mirar que los vehículos nuevos tienden a usar menos gasolina, mientras que los más antiguos, que están en manos en su mayoría de hogares de ingresos medio-bajos, consumen más. Es decir que el incremento del combustible no es un asunto de unos pocos.

#### 5.6. RECOMENDACIONES COMITÉ AUTÓNOMO DE LA REGLA FISCAL (CARF)

La CARF en su análisis sobre el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles-FEPC (2022) asegura que, a diferencia de otros programas de subsidios otorgados por el Gobierno Nacional, el FEPC no cuenta con una restricción presupuestal y por lo tanto no tiene prevista una fuente sostenible para su funcionamiento. Ante una acumulación de déficit del FEPC de tamaño considerable, que el Gobierno Nacional asuma esta deuda implica que un monto importante de recursos no estaría disponible para otros programas de gasto.

Frente a este aspecto se señala un primer conjunto de recomendaciones que apunta a mejorar la transparencia de la política de cara al ciudadano. Al respecto se resalta que durante la actual administración se ha mejorado la contabilidad fiscal del FEPC pues desde 2020 el déficit del FEPC se ha contabilizado fiscalmente (pago con apropiaciones), mientras anteriormente se pagaba con deuda. La transparencia puede mejorar suministrando más información sobre el costo de esta política de estabilización, y de manera más oportuna, a los ciudadanos.

Además, identifica limitaciones en el funcionamiento del mecanismo de estabilización que tienen impactos económicos y fiscales que requieren una reflexión con el fin de encontrar soluciones que hagan frente a este riesgo fiscal. En primer lugar, se identifica que la aplicación de la fórmula ha sido discrecional (no siempre se han realizado los ajustes que la fórmula indica) y adicionalmente, la fórmula tiene limitaciones para responder al diferencial entre el IP y el PP. El 35,1% del déficit se explica por la discrecionalidad en la aplicación de la fórmula, mientras que el 64,9% restante se explica por la limitación de la fórmula de ajustarse de acuerdo con el diferencial entre el IP y el PP.

Por ello, **se recomienda considerar ajustes estructurales a la fórmula de fijación de precios de los combustibles.** Estos ajustes pueden darse en un periodo de transición y ser complementados con políticas sociales que mitiguen los efectos adversos sobre los consumidores. Se deben considerar los

efectos inflacionarios de un ajuste en los precios de los combustibles, y sus efectos en el contexto de la recuperación de la economía después de la pandemia, pues un aumento pronunciado de precios puede llevar a la inflación a un incremento elevado. También dadas las limitaciones de la focalización de la política a beneficiarios de menores ingresos se pueden identificar mecanismos de compensación a través de diferentes instrumentos.

Así las cosas, esta iniciativa legislativa acoge todas las observaciones del Comité y hace uso de sus sugerencias para plantear dichas alternativas.

## 6. CONFLICTO DE INTERESES

La Constitución Política de Colombia en su artículo 182 establece que los congresistas tienen la obligación de poner en conocimiento de la respectiva Cámara cualquier situación ya sea de carácter moral o económico que los inhiban de participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.

En concordancia es importante traer a colación lo dispuesto por el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 que fue modificado por la Ley 2033 de 2009, que definió lo que corresponde con el Régimen de Conflicto de Intereses, en el siguiente sentido:

*“(...) Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

- 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”.*

De igual manera la ley en mención indica cuáles son las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en este sentido la norma indica:

*“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 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.*

*Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieren apartar de la discusión y votación del proyecto.*

*Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

*Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992”.*

Es así, que frente a la presente iniciativa legislativa no existe algún conflicto de interés por parte del autor y sus ponentes, puesto que con el proyecto no se genera beneficio alguno que reúna las características que dispone la ley, es decir particular, actual y directo.

## 7. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto de Ley tiene un impacto fiscal positivo, toda vez que se asigna la responsabilidad al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MMHCP), en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y Ecopetrol, de implementar un esquema o herramienta de financiamiento que permita cubrir el saldo del déficit que registra el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), vía aportes de la Nación en programación del Presupuesto General de la Nación y dividendos que le corresponderían a la Nación fruto de la liberación de una parte de la reserva ocasional de Ecopetrol, sin que esta medida requiera de una presión adicional sobre el fisco.

Las consideraciones sustentadas en la pertinencia del proyecto y su justificación legal y constitucional,

aportan argumentos que dan cuenta de esto. En consideración, se pone sobre la discusión el impacto socioeconómico planteado, que se ve agravado por el anuncio de la posible recesión económica en Colombia, alcanzando cifras negativas en la producción solo comparables con la pandemia y siendo el punto más preocupante la dinámica de la inversión, que cae en un ritmo del 11% anual, y que es precisamente la que ha caído por cuenta de las alzas mantenidas en el combustible

## 8. PROPOSICIÓN

Por las consideraciones expuestas solicito a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley número 336 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se adiciona una fuente de financiación al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y se dictan otras disposiciones*, junto con el texto definitivo que se propone para primer debate.

Cordialmente,

  
Lina María Garrido Martín  
Representante a la Cámara  
Departamento de Arauca

  
Bayardo Gilberto Betancour  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño

  
Oscar Darío Pérez Pineda  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

## 9. TEXTO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 336 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se adiciona una fuente de financiación al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto adicionar una fuente de financiación al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), así como la creación de una Subcomisión de Expertos que estudie y modifique la fórmula de fijación de precios de los combustibles.

**Artículo 2º.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y Ecopetrol, definirá e implementará un esquema o herramienta de financiamiento que permita cubrir el saldo del déficit que registra el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), vía aportes de la Nación en programación del Presupuesto General de la Nación y dividendos que le corresponderían a la Nación fruto de la liberación de una parte de la reserva ocasional de ECOPETROL.

**Parágrafo.** Se presentará en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, una hoja de ruta que incluirá un esquema de pago plurianual de las obligaciones que se estima se contraerán con el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), de forma consistente con el cumplimiento de la regla fiscal, así como un abanico de alternativas de reforma estructural al mecanismo de estabilización, que garanticen su sostenibilidad en el mediano plazo, sin afectar al consumidor final.

**Parágrafo Transitorio.** El Gobierno nacional implementará dicho esquema o herramienta de financiamiento dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de promulgación de la presente Ley y hasta por el término de tres (3) años. En todo caso, lo aquí dispuesto regirá hasta tanto la Subcomisión de Expertos de la que trata el artículo 3º de la presente Ley, tenga una nueva fórmula de fijación de precios del combustible.

**Artículo 3º. Subcomisión de Expertos del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles.** Créese la Subcomisión de Expertos del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), como órgano autónomo e independiente, adscrito a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), con el objeto de estudiar, proponer y establecer de forma vinculante y prioritaria mecanismos de estabilización de precios del combustible, tanto en los periodos de aumento como en los de reducción de los precios internacionales, así como estatuir cambios a la fórmula que determina el precio regulado.

Para dicho objeto, la Subcomisión tendrá en cuenta tres modificaciones estructurales: (i) Cualquiera que fuere la fórmula, esta debe ser de aplicación obligatoria; (ii) La fórmula debe responder al diferencial entre el Precio de Paridad (PP) y el Ingreso al Productor (IP), entre más alto sea el diferencial más alto debería ser el ajuste; y (iii) El valor esperado del déficit producto de la fórmula debe ser consistente con una restricción presupuestal previamente definida.

**Parágrafo 1º.** La Subcomisión de Expertos se reunirá como mínimo cuatro (4) veces por año. Su composición, naturaleza, reglamento, ejercicio de sus funciones, adopción de decisiones, quórum, mayorías, convocatoria, y demás necesarias para el cumplimiento del objeto de la comisión, estará a cargo de los ministerios de Hacienda y Crédito Público, y Minas y Energía.

**Parágrafo 2º.** La Subcomisión de Expertos establecerá los cambios necesarios a la fórmula que determina el precio de los combustibles en un máximo de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley.

**Parágrafo 3º. La Subcomisión de Expertos formulará e implementará una política diferencial de combustibles para los departamentos, municipios y áreas no municipalizadas fronterizas, asegurando que estas medidas sean pertinentes y efectivas, fomentando el desarrollo económico integral y la lucha contra el contrabando.**

**Parágrafo Transitorio. El Gobierno nacional propenderá por crear la Subcomisión de Expertos dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de promulgación de la presente Ley.**

**Artículo 4°. Vigencia y Derogatoria.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

  
**Lina María Garrido Martín**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Arauca

  
**Bayardo Gilberto Betancour**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño



**Oscar Darío Pérez Pineda**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

**CONTENIDO**

Gaceta número 332 - Miércoles, 3 de abril de 2024

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PONENCIAS**

	<b>Págs.</b>
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego modificatorio articulado y texto propuesto al Proyecto de Ley número 222 de 2023, mediante la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 de vivienda y se reconoce la vivienda palafítica y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate, y texto que se propone al Proyecto de Ley número 336 de 2023 Cámara, por medio de la cual se adiciona una fuente de financiación al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y se dictan otras disposiciones.....	13