



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 814

Bogotá, D. C., jueves, 21 de septiembre de 2017

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariosenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 91 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se brinda protección de los Recursos Destinados al Subsidio de Vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda.*

Honorable Senadora

NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF

Presidenta

Comisión Séptima

Senado de la República

**Referencia: Informe de Ponencia para primer debate en Comisión Séptima de Senado de la República al Proyecto de ley número 91 de 2017 Senado, por medio de la cual se brinda protección de los recursos destinados al subsidio de vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda.**

Respetada señora Presidenta:

En cumplimiento de la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 91 de 2017, *por medio de la cual se brinda protección de los recursos destinados al subsidio de vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda.*

#### **I. ANTECEDENTES**

1. El día 17 de agosto de 2017 el Senador Roberto Ortiz Uruña radicó el presente proyecto de ley, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 733 de 2017.

2. El día 31 de agosto el presente proyecto de ley fue radicado en la comisión séptima del Senado de la República.
3. El día 4 de septiembre de 2017 fue notificada la designación como ponente único el senador autor por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión.

#### **II. CONTEXTO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley se presenta con el objeto de unificar las condiciones y criterios de reembolso de recursos destinados a subsidios de vivienda realizados por el Gobierno nacional y los entes territoriales, a fin de proteger estos recursos públicos y lograr que los mismos, una vez reembolsados, sean destinados continuamente a superar el déficit de vivienda, a su vez flexibilizar algunos requisitos de financiación y acceso que permitan aumentar la cantidad de familias colombianas que acceden a vivienda formal y digna.

#### **1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

El derecho a la vivienda está consagrado constitucionalmente en el artículo 51 de la Carta Magna como un derecho fundamental inherente a la dignidad humana, consagrado así: **“Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.**

Jurisprudencialmente la Corte le ha reconocido un carácter simultáneo como derecho social, económico y cultural de cobertura progresiva.

La vivienda para ser digna y adecuada, debe cumplir con unas condiciones y principios como ser una vivienda que construye ciudad, que sea parte del desarrollo del territorio, que cumpla las características de ser diversa, flexible, suficiente, con calidad, que sea sostenible, sustentable, integral, articulada y diversa.

Los instrumentos internacionales que consagran el derecho humano a la vivienda son prevalentes en el ordenamiento nacional de conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política, de esta manera son los siguientes tratados, convenciones, declaraciones y demás instrumentos internacionales tienen vigor, prevalencia y aplicabilidad inmediata para salvaguardar los derechos humanos a la vivienda digna de los colombianos:

- Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y culturales de 1966.
- Artículo 5º, literal e), III de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.
- Numeral 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.
- Artículo 34 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.
- Artículo 5.2 del Convenio 117 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Política Social.
- Artículo 21 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Artículos 14, 16 y 17 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- Artículo 43.1 literal d) de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares.
- Artículo 14.2 literal h) de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Artículo 28.1 y 2, literal d) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

## 2. LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE VIVIENDA

a) LA SENTENCIA T-675 DE 2011.

5. *Los subsidios de vivienda familiar en la doctrina constitucional, como mecanismo para el logro progresivo de la efectividad*

*del derecho a contar con una vivienda digna. Reiteración de jurisprudencia.*

*En lo que corresponde a la doctrina constitucional referida a los subsidios de vivienda familiar y sus fines, estima la Sala, que por ser aleccionador e ilustrativo en lo que corresponde al tema, se reiterará lo precisado por esta Corporación en la Sentencia C-057 de 2010,[28] en la que la Corte sostuvo:*

*“[e]l artículo 51 de la C. P. establece el derecho a la vivienda digna. Dado su contenido de derecho económico, social, cultural y programático –de desarrollo legal y progresivo– su consagración constitucional no otorga a las personas, de manera inmediata, un poder de exigibilidad de la prestación allí contenida contra el Estado, salvo que concurren las condiciones que permitan que “el derecho adquiera una fuerza normativa directa”. De igual manera, la jurisprudencia ha sostenido que el derecho a disfrutar de una vivienda digna, en abstracto, no puede ser considerado como fundamental, más por conexidad con un derecho fundamental puede ser protegido mediante la acción de tutela.*

*En cuanto a su efectividad, el derecho a la vivienda digna no se realiza solamente en la adquisición del dominio sobre el inmueble, sino, también, en la tenencia de un bien que posibilite su goce efectivo, esto es, que permita el acceso real y estable a un lugar adecuado en donde una persona y su familia puedan desarrollarse en condiciones de dignidad...”*

*“Para desarrollar la política social de vivienda de las clases menos favorecidas, el Estado creó el sistema de vivienda de interés social, y diseñó el subsidio familiar como uno de los mecanismos idóneos para su realización efectiva. El régimen normativo del subsidio establece requisitos y condiciones especiales dirigidas a posibilitar la adquisición de una vivienda digna por personas de escasos recursos económicos, de modo que mediante actos positivos se pueda concretar el derecho constitucional del 51 de la C. P. y la garantía de acceso de las personas postulantes en condiciones de igualdad.*

*De conformidad con lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 91 de la Ley 388 de 1997, [29] los recursos que destine el Gobierno nacional para la asignación de los subsidios de vivienda de interés social que se canalizan por conducto del Fondo Nacional de Vivienda se dirigirán prioritariamente a atender las postulaciones de la población más pobre, dentro de la cual se encuentran las personas no vinculadas al sistema formal de trabajo. De igual manera las personas afiliadas al sistema formal de trabajo deberán ser atendidas en forma prioritaria por las Cajas de Compensación Familiar, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la Ley 49 de 1990 y los artículos 63 y 67 de la Ley 633 de 2000 y Ley 789 de 2002”. [30]*

*Al ocuparse del régimen general de los subsidios de vivienda, la Corte ha reiterado en varias ocasiones que se trata de una herramienta, “con que cuenta el Estado, para lograr que los ciudadanos, con escasos recursos económicos, puedan acceder a una vivienda en condiciones dignas, dando así aplicación al derecho consagrado constitucionalmente en el artículo 51[31] y, que “es un aporte estatal que se entrega por una sola vez al beneficiario, el cual puede estar representado en especie o en dinero, y está dirigido a que personas con escasos recursos económicos puedan acceder a una vivienda o a mejorar la que ya tiene”.[32] Se ha entendido que “en términos generales, el subsidio familiar de vivienda es una de las herramientas con las que cuenta el Estado para lograr que los ciudadanos de más bajos recursos puedan acceder a una vivienda en condiciones dignas”[33] y que “fue implementado en nuestro país con el objeto de asegurar el acceso a la vivienda social de los hogares de escasos recursos”.[34]*

*Este rápido repaso jurisprudencial pone de presente que para la Corte, el subsidio de vivienda se encamina a apoyar a personas de “escasos recursos económicos”, a los de “más bajos recursos”, a los “hogares de bajos recursos” y, en general, a la “población más pobre”.*

- b) La Sentencia T-583-13 de la Honorable Corte Constitucional describe la naturaleza jurídica del derecho humano de vivienda de la siguiente manera:

*“4.2. Tratándose de la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna, para la Corte es indiscutible su carácter subjetivo, fundamental y exigible, por cuanto en el ordenamiento colombiano no solo es derecho fundamental aquel expresamente reseñado como tal en la carta política, sino también aquellos que puedan adscribirse a normas constitucionales en las que se valoran bienes jurídicos cardinales, como elementos merecedores de protección especial.*

*Incuestionablemente, la vivienda digna constituye elemento de trascendental magnitud para la materialización y efectividad de la dignidad humana, a la cual le es inmanente. Carecer las personas de un lugar decoroso de habitación, les impide sobrellevar la pervivencia con intimidad, autoestima, conformación familiar y protección, además de conllevar adicionales riesgos contra la salud a consecuencia de la intemperie.*

*De esa manera, a fuerza de ser derecho social, económico y cultural de máxima dimensión, por sí mismo y por su inescindible interrelación con la dignidad humana, la Corte ha reconocido reiteradamente a la vivienda digna su connatural nivel de derecho fundamental, frente al cual el Estado tiene el deber de fijar las condiciones necesarias para hacerlo real y efectivo, sin distinción, con tres campos específicos de regulación, en torno a la realización de planes*

*de vivienda de interés social; el establecimiento de sistemas adecuados de financiación a largo plazo; y las formas asociativas de ejecución de programas.*

*... no puede pretermitirse que el derecho fundamental a la vivienda digna está sujeto a un criterio de progresividad en su cobertura, que permite que su ejecución siga parámetros de justicia distributiva, debiendo priorizarse cuando se requiera con mayor apremio, por razones de edad (niñez, senectud), embarazo y discapacidad, entre otras”.*

**DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA O ADECUADA-Elementos de asequibilidad y habitabilidad.**

*Esta Corporación ha explicado el derecho constitucional a la vivienda digna, previsto en el artículo 51 superior, que garantiza el goce efectivo y armónico con otros derechos, declarados fundamentales per se, ordenándose la tutela como medio idóneo para superar pronta y eficazmente las contingencias afrontadas. La “dignidad” en el disfrute real de la vivienda no se reduce a una concepción ideal, pues involucra la noción de “habitabilidad”, en condiciones de salubridad, funcionalidad, privacidad y seguridad, comportando responsabilidad de calidad, estabilidad y titularidad por parte del Estado y los urbanizadores.*

c) LA SENTENCIA T-908 DE NOVIEMBRE 7 DE 2012.

**DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza jurídica**

*El derecho a la vivienda digna adquiere rango fundamental cuando opera el factor de conexidad con otro derecho fundamental, o cuando puede evidenciarse una afectación del mínimo vital, especialmente en personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, ya que, como lo ha reiterado esta Corporación, el derecho a la vivienda adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano. Así, la prosperidad de una tutela para la protección de este derecho, dependerá de las condiciones jurídico-materiales del caso concreto en las que el juez constitucional determine si la necesidad de vivienda conlleva elementos que involucran la dignidad o la vida de quien acude a esta instancia judicial.*

**DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Contenido**

*La Corte considera que el contenido mínimo del derecho a la vivienda digna debe comprender la posibilidad real de gozar de un espacio material, en el que la persona y su familia puedan habitar, de manera tal que le sea posible llevar a cabo su proyecto de vida en condiciones que permitan su desarrollo como individuo digno, integrado a la sociedad.*

### 3. REPORTE DE REMATES JUDICIALES DE LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

La Superintendencia de Notariado y Registro reporta que el total de cifras que reporta el sistema sobre bienes rematados judicialmente es de 35.828 bienes a junio 5 de 2017. En detalle las cifras de todo el país desde enero de 2015 a 5 de junio de 2017 es el siguiente:

**Cuadro 1.**

REPORTE MENSUAL OFICINA DE REGISTRO E INSTRUMENTOS PÚBLICOS	
MES	TOTAL
ENERO - 2015	326
FEBRERO - 2015	511
MARZO - 2015	594
ABRIL - 2015	534
MAYO - 2015	512
JUNIO - 2015	511
JULIO - 2015	620
AGOSTO - 2015	589
SEPTIEMBRE - 2015	599
OCTUBRE - 2015	591
NOVIEMBRE - 2015	564
DICIEMBRE - 2015	558
ENERO - 2016	334
FEBRERO - 2016	426
MARZO - 2016	430
ABRIL - 2016	562
MAYO - 2016	618
JUNIO - 2016	421
JULIO - 2016	342
AGOSTO - 2016	335
SEPTIEMBRE - 2016	346
OCTUBRE - 2016	346
NOVIEMBRE - 2016	545
DICIEMBRE - 2016	365
ENERO - 2017	239
FEBRERO - 2017	330
MARZO - 2017	385
ABRIL - 2017	351
<b>TOTAL</b>	<b>35.828</b>

### 4. CIFRAS DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN COLOMBIA

Los niveles de déficit de vivienda que conserva el país están lejos de ser superados, a *contrario* *censo*, el crecimiento de los hogares colombianos que demandan soluciones de vivienda cuantitativa y cualitativamente superan los índices de construcciones nuevas y de soluciones de mejoramientos exigidos. Existen múltiples estudios públicos y privados que confirman esta realidad.

Algunos estudios revelan que son más de 3 millones de hogares, aproximados al 25% de los hogares colombianos, que viven en casas que no cumplen con condiciones adecuadas de habitabilidad.

Reportes periodísticos de *El Espectador*<sup>1</sup>, informan que: “El 84% de los hogares del Chocó presentan un déficit cualitativo o cuantitativo de vivienda, el 62% en Córdoba, el 61% en La Guajira, el 59% en Magdalena, el 54% en Sucre y el 52% en Bolívar. En ciudades como Bogotá el déficit es del 8% y en los departamentos del Eje Cafetero del 12%. Antioquia tiene un déficit del 18%”.

Fedelonjas ha manifestado que “*la política de vivienda no cubre el déficit de unidades en el país, que sería de 300.000 nuevas al año*”.

La Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) indica que a junio de 2017 la Vivienda de Interés Social (VIS) con oferta entre \$50 y \$100 millones creció 17,9% en el último año. 2017 cerrará con ventas de 180.248 y solo en el segundo semestre, más de 90.000.

La Vivienda No VIS es un segmento que mueve inversiones por \$14 billones al año (42% del total).

María Clara Luque Directora de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá estima que: “El 35% de la población colombiana vive en arriendo, aproximadamente 17 millones de colombianos”.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 40% de las familias colombianas vive en arriendo. Por esta razón, el alza es decisiva y marca la pauta para los acuerdos que tienen cerca de 17 millones de colombianos que viven en alquiler.

Aquellas personas que dependen de 1 salario mínimo gastarán cerca del 63% de su ingreso solo en arriendo. Es decir, aproximadamente el 55% de los colombianos gana el salario mínimo gastan el 63% de sus ingresos en solo el arriendo.

Para los trabajadores que ingresan entre 1,1 y 2 smmlv si bien se reduce al 20% continúa siendo un valor significativamente alto.

#### 4.1 DÉFICIT DE VIVIENDA SEGÚN ESTUDIO BBVA RESEARCH

El más reciente estudio de vivienda en Colombia fue presentado en el mes de agosto de 2017 por Mauricio Hernández economista senior del BBVA Research, denominado el estudio **Situación Inmobiliaria 2017**, realizado en 2017 por establecer algunas cifras sobre déficit de vivienda:

1. La oferta de vivienda en Colombia no alcanza para cubrir la demanda de vivienda, no se logra superar el déficit de vivienda debido a que el número de hogares que sin casa propia es de 400.000 viviendas (déficit cuantitativo) y 1,6 millones hogares

<sup>1</sup> “El 84% de los hogares del Chocó presentan un déficit cualitativo o cuantitativo de vivienda, el 62% en Córdoba, el 61% en La Guajira, el 59% en Magdalena, el 54% en Sucre y el 52% en Bolívar. En ciudades como Bogotá el déficit es del 8% y en los departamentos del Eje Cafetero del 12%. Antioquia tiene un déficit del 18%”.



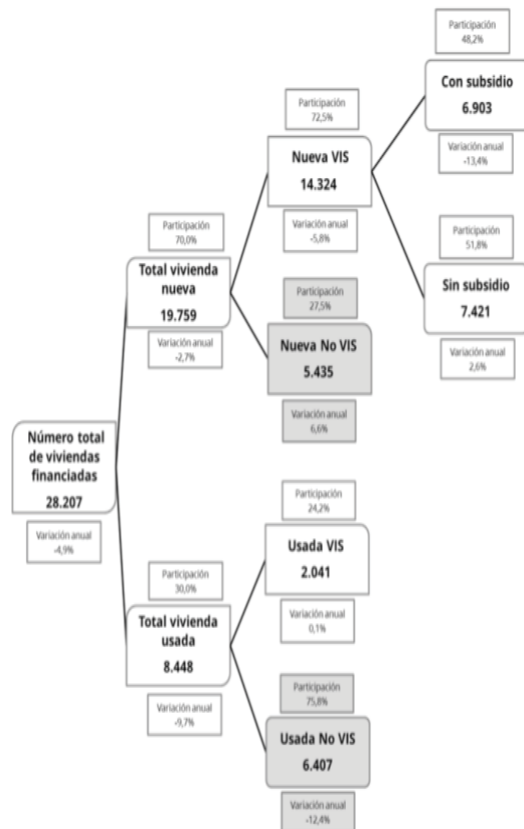
- requieren mejoras de vivienda (déficit cualitativo), para un total de déficit de viviendas de 2,2 millones de viviendas.
2. En los últimos 10 años se construyeron cerca de 1,4 millones de viviendas formales, distribuidas así: Bogotá: 374.000. Antioquia: 224.000. C/marca: 153.000. Valle: 111.000. Santander: 86.000. Eje Cafetero: 87.000 y Atlántico: 74.000.
  3. El nivel de construcción no iguala la formación anual de hogares, la cual fue el doble de este nivel en el mismo período.
  4. Colombia formará 280 mil hogares por año en esta década vs. 226 mil por año en los ochenta.
  5. Las personas con ingresos de más de 4 smlmv (\$2,9 millones), que representan el 5,6% de los ocupados urbanos (660.000 personas), también reportaron déficit cuantitativo.
  6. La vivienda de interés social (VIS) corresponde al 36% de las ventas totales del país y aumentar su participación ayudará a resolver el déficit de vivienda.
  7. El mercado de arrendamientos de vivienda es de 22 billones de pesos anuales, conformado por 5 millones de hogares urbanos, es el doble de la media latinoamericana y ha aumentado 1,4 millones de viviendas arrendadas más desde el 2010 cuando estaba 3,6 millones de hogares.
  8. El 80% de los arrendatarios son hogares con ingresos menores a 8 smlmv, \$6, y el 28% de los arrendatarios tiene ingresos superiores a 4 smlmv, \$2,9 millones.
  9. El crecimiento de vivienda en Colombia es de 0,7% en 2017 y se expandirá un 3,6% en 2018 debido a la política de subsidios.
  10. Más del 40% de las ventas de vivienda nueva se financia a través de crédito hipotecario.
  11. La cartera hipotecaria, que hoy representa el 6,4% del PIB.
  12. La oferta de vivienda y el precio de las mismas aumentó a 73%, el porcentaje de vivienda en oferta antes representaba el 61% contemplando viviendas hasta 250 millones.
  13. El crédito promedio para la compra de vivienda es de \$96 millones
  14. El crédito promedio para los constructores es de \$670 millones.
  15. El sector de las edificaciones ha creado puestos de trabajo para 3,1 millones de personas, aunque el último año “el empleo en la construcción cayó 3,5%” y en las inmobiliarias creció 3,0%.
  16. El crédito al sector de la construcción creció 6,3%.
  17. Aumentó el periodo de preventas y la acumulación de inventarios porque en los primeros meses de vida del proyecto se vendieron menos unidades que en el promedio de años anteriores. En 2011 el periodo de preventas demoraba en promedio 8,9 meses para las viviendas No VIS, y a 2017 el período de preventas se ubica en cerca de 12,5 meses.
  18. Para vender una vivienda actualmente se requieren en promedio en Bogotá 7,3 meses, en Cali 6,4 meses y en Medellín 7,0 meses. Y para arrendar se requieren 4,9 meses en Bogotá, 6,8 meses en Barranquilla, 3,2 meses en Cali y 3,8 meses en Medellín.
  19. El sector de la construcción emplea a 3,1 millones de personas. Del total de empleados del sector, 43% se ocupan en la actividad constructora y 57% en actividades y servicios inmobiliarios. En el último año, el empleo en la construcción cayó 3,5% y el empleo en inmobiliarias creció 3,0%.
- 4.1.1. Un informe previo del mismo equipo de técnicos de octubre del año 2016**
- Estimó un impacto fuerte en la oferta en el segmento VIS, afectada por elevados costos de las materias primas, inflación, dólar, costos de la tierra y alza en las tasas de interés.
- La cartera hipotecaria de vivienda llegó a 48,7 billones de pesos, un crecimiento del 3,3% comparado con el primer trimestre del año.
- En vivienda VIS, el saldo de capital fue de 13.620 millones de pesos, un crecimiento del 3,5% frente a los 13.156 millones del primer semestre de 2016, se llegó a la construcción de 396.947 metros cuadrados, un crecimiento del 8,2% frente a los 366.936 del primer trimestre del año.
- La clase media, que representa el 50% de las ventas a nivel nacional.
- 4.2. CIFRAS DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE)**
- Las cifras más recientes sobre el déficit habitacional y aspectos relativos a la vivienda revelados por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), son los siguientes:
- De los 13 millones de hogares que existen en Colombia, hay 3 millones 300 viviendas en déficit.
  - Reducción del déficit habitacional, que pasó de 12,9 a 6,7.
  - El aumento de 6,77% del valor de los arriendos que corresponde al Índice de Precios al Consumidor fijado de 2015, es el incremento más alto de los últimos 8 años, cuando ha sido en promedio 3,73%.

- El incremento de 6,77% del valor de los arriendos afecta a 1 de cada 3 hogares en Colombia, y ha incentivado la compra de una segunda vivienda para inversión.
- El arriendo es el gasto básico de mayor peso dentro de la canasta familiar.
- El déficit cuantitativo habitacional se ha reducido en un 50%, estábamos en 12,9% en 2005 y estamos en 6,7% a 2017.
- En 2016, las entidades crediticias respaldaron 128.196 casas y apartamentos en todos los segmentos, lo que representó un incremento de 33,1%, respecto al 2015.
- En 2016 la VIS participó con 71.947 unidades, el 56,1% de ese total.
- De los 6,6 billones entregados por entidades financieras en 2016 para todo tipo de vivienda –que significaron un alza de 0,5% frente al 2015–, los recursos entregados para la compra de oferta subsidiada aumentaron 21,7%.

**Cuadro 2.**

**Estructura general – Número de viviendas financiadas I trimestre de 2017.**

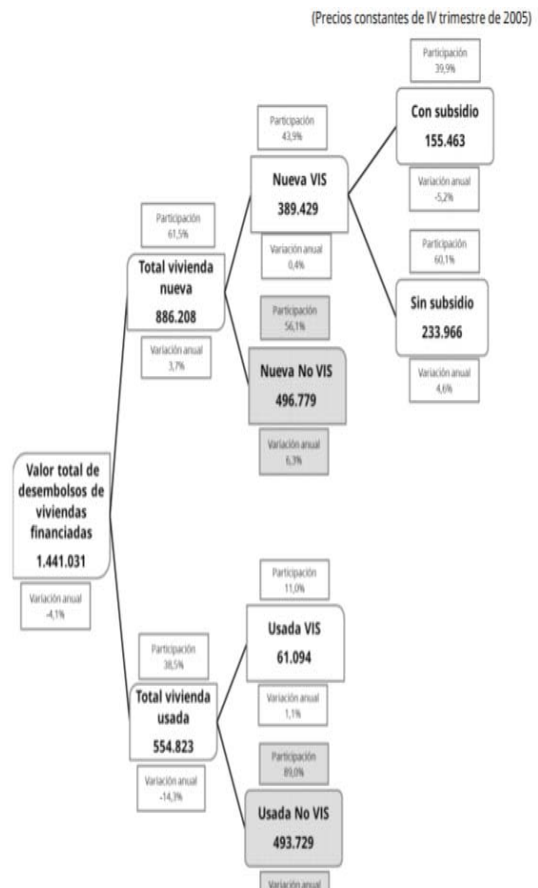
El diagrama tiene como objetivo desagregar el número de viviendas financiadas en el I trimestre de 2017, identificando las viviendas nuevas y usadas, por VIS (con subsidio y sin subsidio) y No VIS.



**Cuadro 3.**

**Estructura general – Valor de desembolsos de viviendas financiadas\* I trimestre de 2017**

Deflactor utilizado: índice de Costos de la Construcción de Vivienda (ICCV). \*Miles de millones de pesos. El diagrama tiene como objetivo desagregar el valor de los desembolsos de viviendas financiadas en el I trimestre de 2017, identificando las viviendas nuevas y usadas, por VIS (con subsidio y sin subsidio) y No VIS.



**5. PROGRAMAS DE SUBSIDIOS DEL GOBIERNO NACIONAL**

Para el sector vivienda en 2016 se aprobaron 1,7 billones de pesos en vigencias futuras hasta 2026 para completar 6,9 billones en el Gobierno nacional.

Durante la edición 52 de la Convención Bancaria, el Presidente de la República doctor Juan Manuel Santos anunció estímulos para la cartera hipotecaria, con el programa de subsidio para los préstamos de vivienda con un costo entre \$100 millones y \$247 millones, se ampliará hasta los 330 millones de pesos, en este programa pone a disposición 40.000 nuevas coberturas de crédito de vivienda nueva de entre 99,6 millones hasta 320,9 millones de pesos, con subsidio a la tasa de interés del 2,5%.

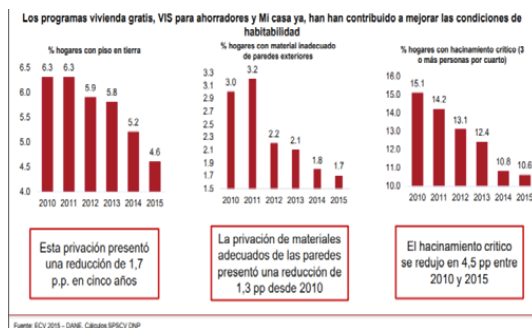
Este nuevo programa busca complementar el esquema actual Frech No VIS, que entre el 2016 y 2017 ofrece 50.000 coberturas a la tasa de interés

de créditos hipotecarios o contratos de leasing habitacional para viviendas nuevas con un valor desde 135 hasta 335 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

### 6. ESTUDIO DE SUBSIDIOS EN COLOMBIA DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Es de resaltar que, en el 2015, de cerca de 71,7 billones de pesos destinados a subsidios, tan solo el 2.6% se destina a subsidios de vivienda, cifra equivalente al 9% del Producto Interno Bruto (PIB), según el Estudio sobre Destinación de Subsidios y Condiciones de Pobreza realizado por el Departamento Nacional de Planeación.

**Cuadro 4.**



**Cuadro 5.**



**Cuadro 6.**

**Problema: los subsidios sociales no son progresivos**  
Varios subsidios sociales se encuentran mal focalizados

Distribución de subsidios sociales por quintil de ingreso, 2015

Sector	Magnitud subsidio (% PIB)	Focalización (% del subsidio por quintil de ingreso)				
		1	2	3	4	5
Educación (inc. formación para el trabajo)	2,97%	25,7%	23,4%	21,4%	18,1%	11,4%
Pensiones (inc. Colombia Mayor)	2,31%	4,3%	7,8%	13,7%	23,4%	50,8%
Salud	1,85%	32,7%	23,0%	19,7%	15,1%	8,0%
Servicios Públicos	0,64%	21,8%	23,2%	22,1%	22,1%	10,2%
Atención a la pobreza	0,46%	33,4%	23,0%	15,0%	17,2%	11,5%
Atención a la primera infancia	0,42%	32,03%	27,24%	22,13%	13,39%	3,22%
Vivienda	0,22%	11,3%	22,5%	29,6%	28,6%	10,2%
Otros	0,16%	48,7%	35,7%	7,5%	3,4%	2,6%
<b>Distribución Total</b>	<b>9,0%</b>	<b>22,4%</b>	<b>19,9%</b>	<b>18,8%</b>	<b>18,8%</b>	<b>20,2%</b>

Fuente: Cálculos DNP

**Cuadro 7.**

**Problema: los subsidios sociales no son progresivos**  
Varios subsidios sociales se encuentran mal focalizados

Distribución de subsidios sociales por clase social por individuo, 2015

Sector	Magnitud subsidio (% PIB)	Focalización (% del subsidio por clase social)				
		Pobres Emergentes	Medios Conditos	Alto	Alto	Alto
Educación (inc. formación para el trabajo)	2,97%	9,8%	22,4%	40,1%	26,3%	1,4%
Pensiones (inc. Colombia Mayor)	2,31%	2,3%	10,3%	34,5%	45,1%	7,7%
Salud	1,85%	11,6%	24,0%	39,7%	23,7%	1,0%
Servicios Públicos	0,64%	7,0%	20,6%	43,7%	22,6%	1,1%
Atención a la pobreza	0,46%	22,4%	38,4%	31,8%	7,7%	0,2%
Atención a la primera infancia	0,42%	12,2%	25,9%	41,0%	20,5%	0,3%
Vivienda	0,22%	3,5%	17,7%	45,9%	28,6%	10,2%
Otros	0,16%	10,2%	23,4%	40,2%	25,1%	1,1%
<b>Distribución Total</b>	<b>9,0%</b>	<b>8,4%</b>	<b>19,8%</b>	<b>38,6%</b>	<b>30,4%</b>	<b>2,9%</b>

Condición social por ingresos: Menos de \$500 mil; Menos de \$940 mil; Menos de \$1,9 mil; Menos de \$7,5 mil; Más de \$7,5 mil

Fuente: Cálculos DNP

## PLIEGO DE MODIFICACIONES

### Por medio de la cual se brinda protección de los Recursos Destinados al Subsidio de Vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda.

Artículo 2°. Reembolso de recursos.  
Los recursos aportados en dinero o en especie por el Estado o los entes territoriales destinados a subsidiar la vivienda en cualquier forma, modalidad o cuantía, cuando se otorguen como complemento del ahorro, como garantía de la cuota, como subsidio a la tasa de interés o para adquirir, construir en sitio propio, o para mejorar una vivienda de interés prioritario, una vivienda de interés social o una vivienda comercial, rural o urbano, no podrán ser apropiados por ninguna persona o entidad diferente al beneficiario del subsidio, y deben ser restituidos al Estado o a los entes territoriales que los otorgaron, cuando ocurra alguno de los siguientes eventos:  
El subsidio asignado para vivienda familiar se deberá restituir si se transfiere el dominio o se deja de residir en el inmueble antes de cinco (5) años; para poder transferir la propiedad del bien deberá haber pasado el tiempo enunciado, ya que, en caso contrario, deberá reembolsar el valor del subsidio.  
Cuando el bien al que se destina el subsidio de vivienda, es objeto de un remate judicial, de un acuerdo de pago en especie entre el beneficiario del subsidio y sus acreedores, o por venta acordada entre las partes para cubrir una deuda.  
En este caso la titularidad del bien no se hará efectiva para el nuevo adquirente hasta tanto se certifique que al Estado o al ente territorial que otorgó el subsidio le ha sido reintegrado el valor actualizado del subsidio otorgado para ese bien por parte del demandante o de quien pretende adquirir la titularidad del mismo.  
El valor del subsidio reembolsado debe estar actualizado al momento de realizarse la operación jurídica que transfiere la titularidad del bien.

### Por medio del cual se brinda protección de los Recursos Destinados al Subsidio de Vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda.

Artículo 2°. El artículo 8° de la Ley 3 de 1991 quedará así:  
"Artículo 8°. Los recursos aportados en dinero o en especie por el Estado o los entes territoriales destinados a subsidiar la vivienda en cualquier forma, modalidad o cuantía, cuando se otorguen como complemento del ahorro, como garantía de la cuota, como subsidio a la tasa de interés o para adquirir, construir en sitio propio, o para mejorar una vivienda de interés prioritario, una vivienda de interés social o una vivienda comercial, rural o urbano, no podrán ser apropiados por ninguna persona o entidad diferente al beneficiario del subsidio, y deben ser restituidos al Estado o a los entes territoriales que los otorgaron.  
El subsidio familiar de vivienda será restituido al Estado en los siguientes casos:  
1. Cuando los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda 100% en especie transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella antes de haber transcurrido diez (10) años desde la fecha de su transferencia.  
2. Cuando los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella antes de haber transcurrido cinco (5) años desde la fecha de su transferencia.  
3. Cuando los beneficiarios de los procesos de titulación de bienes fiscales transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella antes de haber transcurrido tres (3) años desde la fecha de transferencia del inmueble objeto de titulación.  
4. Cuando los locatarios de leasing habitacional destinado a vivienda familiar beneficiarios del subsidio familiar de vivienda dejen de residir o transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda, antes de los cinco (5) años siguientes al inicio del contrato de leasing habitacional.

<b>Por medio de la cual se brinda protección de los Recursos Destinados al Subsidio de Vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda.</b>	<b>Por medio del cual se brinda protección de los Recursos Destinados al Subsidio de Vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda.</b>
	<p>5. Por cesión de la opción de adquisición o del contrato de leasing habitacional destinado a vivienda familiar por parte del beneficiario del subsidio familiar de vivienda, dentro de los cinco (5) años siguientes al inicio del contrato de leasing habitacional.</p> <p>6. Si se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio. El Gobierno nacional reglamentará esta materia.</p> <p>Podrá mediar permiso específico, por parte de la entidad otorgante o entidad tituladora, según sea el caso, para que el hogar beneficiario del subsidio deje de residir o transferir el inmueble, fundamentado en razones de fuerza mayor. Cuando el locatario ejerza la opción de adquisición no se requerirá el presente permiso. El Gobierno nacional reglamentará esta materia.</p> <p>Cuando haya lugar a la restitución total o parcial del subsidio familiar de vivienda otorgado, deberá restituirse conforme a la reglamentación que expida el Gobierno nacional para tal efecto.</p> <p>7. El subsidio asignado para vivienda familiar se deberá restituir si se transfiere el dominio o se deja de residir en el inmueble antes de cinco (5) años; para poder transferir la propiedad del bien deberá haber pasado el tiempo enunciado, ya que, en caso contrario, deberá reembolsar el valor del subsidio.</p> <p>En este caso la titularidad del bien no se hará efectiva para el nuevo adquirente hasta tanto se certifique que al Estado o al ente territorial que otorgó el subsidio le ha sido reintegrado el valor actualizado del subsidio otorgado para ese bien por parte del demandante o de quien pretende adquirir la titularidad del mismo.</p> <p>El valor del subsidio reembolsado debe estar actualizado al momento de realizarse la operación jurídica que transfiere la titularidad del bien.</p> <p>Parágrafo 1°. Cuando se trate de viviendas adquiridas con aplicación de subsidios familiares de vivienda 100% en especie, una vez vencido el plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda tendrán un derecho de preferencia para la compra de los inmuebles en el evento en que el propietario decida vender su vivienda. En consecuencia, los propietarios deberán ofrecerlos en primer término a las entidades mencionadas, por una sola vez, cuyos representantes dispondrán de un plazo de tres (3) meses desde la fecha de recepción de la oferta para manifestar si deciden hacer efectivo este derecho, y un plazo adicional de seis (6) meses para perfeccionar la transacción. Las condiciones para la adquisición de la vivienda, la metodología para definir su valor de compra, y la definición de la entidad que podrá adquirir la vivienda en el caso en que concurren varios otorgantes del subsidio serán definidas mediante reglamento por el Gobierno nacional.</p> <p>Las viviendas adquiridas en ejercicio de este derecho se adjudicarán a otros hogares que cumplan las condiciones para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda 100% en especie.</p> <p>Parágrafo 2°. La prohibición de transferencia y el derecho de preferencia de que trata el presente artículo se inscribirán en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.</p> <p>Parágrafo 3°. Aquel hogar que se compruebe que haya recibido el beneficio del subsidio familiar de vivienda de manera fraudulenta o utilizando documentos falsos será investigado por el delito de Fraude en Subvenciones, conforme al artículo 403 A de la Ley 599 de 2000”.</p>



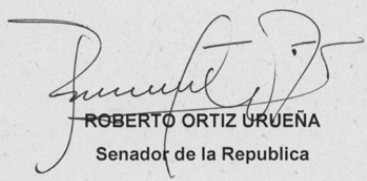
Por medio de la cual se brinda protección de los Recursos Destinados al Subsidio de Vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda.	Por medio del cual se brinda protección de los Recursos Destinados al Subsidio de Vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda.
NUEVO	<p>Artículo 6°. Las Juntas Administradoras Locales actuarán de jure como OPV, organizaciones populares de vivienda, con sus prerrogativas, derechos, deberes y obligaciones.</p> <p>Los proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritario liderados por las Juntas Administradoras Locales en su territorio local estarán exentos de cobros de escrituración y de licencia de construcción y demás permisos requeridos para la obra, siempre que los mismos sean desarrollados en estratos 1, 2 y 3, que sus beneficiarios sean como mínimo 50 familias y que las mismas se encuentren en las categorías 1, 2 y 3 del Sisbén.</p> <p>Se prohíbe a los miembros de la Junta Administradora Local cobrar suma alguna de administración, estructuración o difusión del proyecto directamente o por interpuesta persona.</p>
NUEVO	<p>Artículo 7°. El artículo 3° de la Ley 1001 de 2005 quedará así:</p> <p>“Artículo 3°. Cuando la ocupación ilegal recaiga sobre una vivienda construida o de propiedad de los desaparecidos Instituto de Crédito Territorial, la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial o del Inurbe, en Liquidación, se procederá a su enajenación directa, en primer lugar, al ocupante por el 90% del valor del avalúo catastral del inmueble, sin sujeción a la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios.</p> <p>En el evento que el ocupante no se allane a la adquisición del inmueble, se procederá a solicitar su restitución conforme a la ley o a su enajenación a los terceros que demuestren su interés sobre el inmueble, en las condiciones físicas y jurídicas que se encuentre.</p> <p>No serán objeto de enajenación, las viviendas ubicadas sobre bienes inmuebles de uso público, en zonas de riesgo no mitigable, reservas viales o en áreas de protección ambiental declaradas”.</p>
NUEVO	<p>Artículo 8°. El artículo 4° de la Ley 1001 de 2005 quedará así:</p> <p>“Artículo 4°. Los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades del orden nacional y territorial ocupados por instituciones religiosas e iglesias reconocidas por el Estado, sobre los cuales se hayan construido templos o lugares propios para el cumplimiento de su misión pastoral o social, con anterioridad a la expedición de la Ley 1001 de 2005 y que se encuentren en funcionamiento, se enajenarán por el <b>100%</b> del avalúo catastral del inmueble.</p> <p><b><u>No serán objeto de transferencia, los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades del orden nacional y territorial ocupados por instituciones religiosas e iglesias reconocidas por el Estado, ubicados en bienes inmuebles de uso público, en zonas de riesgo no mitigable, reservas viales o en áreas de protección ambiental declaradas.”.</u></b></p>
NUEVO	<p>Artículo 9°. El artículo 6° de la Ley 1001 de 2005 quedará así:</p> <p>“Artículo 6°. Facúltese al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que haga sus veces, para ceder mediante resolución administrativa a título gratuito a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los bienes o los terrenos de los desaparecidos Instituto de Crédito Territorial (ICT), Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe), la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, Inurbe en Liquidación y Par Inurbe en Liquidación, que actualmente estén destinados o tengan vocación de uso público, planes viales o zonas de cesión.</p> <p><b><u>Parágrafo 1°. Los bienes de uso público se entenderán entregados físicamente y materialmente a las entidades del orden municipal o distrital, con la sola inscripción del acto administrativo de transferencia.</u></b></p>

<p><b>Por medio de la cual se brinda protección de los Recursos Destinados al Subsidio de Vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda.</b></p>	<p><b>Por medio del cual se brinda protección de los Recursos Destinados al Subsidio de Vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda.</b></p>
<p>NUEVO</p>	<p>Parágrafo 2°. Para los efectos de que trata este artículo, <u>el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que haga sus veces</u> procederá a determinar sobre sus inmuebles las áreas susceptibles de ser enajenadas a terceros, las de uso público y zonas de cesión, debiendo efectuar la transferencia de estas dos últimas a las entidades territoriales del orden municipal o distrital, sin más requisito que la resolución administrativa indicada.</p> <p><b><u>Parágrafo 3°. La ocupación indebida de los bienes de uso público de que trata el presente artículo no será impedimento para su transferencia y serán las entidades del orden municipal o distrital quienes determinarán las actuaciones jurídicas y administrativas correspondientes para la disposición final de los mismos.</u></b></p> <p>Parágrafo 4°. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que haga sus veces podrá ceder mediante resolución administrativa a título oneroso y como dación en pago a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los bienes o los terrenos que conformen el plan vial del respectivo ente territorial de propiedad de los desaparecidos Instituto de Crédito Territorial (ICT), Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Inurbe, la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial y Inurbe en Liquidación y Par Inurbe en Liquidación, que actualmente estén destinados, tengan vocación o hagan parte del Plan Vial Municipal.</p>
<p>NUEVO</p>	<p>Artículo 10. El artículo 7° de la Ley 1001 de 2005 quedará así:</p> <p><b><u>Artículo 7°. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o a la entidad que haga sus veces deberá ordenar, mediante acto administrativo a las oficinas de registro de instrumentos públicos correspondientes, la cancelación en los folios de mayor extensión o individuales, de los gravámenes hipotecarios, las condiciones resolutorias y los pactos comisorios, entre otros, que recaigan sobre inmuebles adjudicados, enajenados, transferidos, cedidos o asignados por el extinto Instituto de Crédito Territorial (ICT), Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Inurbe, la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, Inurbe en Liquidación y Par Inurbe en Liquidación, siempre y cuando las obligaciones se encuentren a paz y salvo.</u></b></p> <p><b><u>Parágrafo. Facúltese también a las Entidades Públicas Nacionales para cancelar mediante resolución administrativa, los gravámenes que actualmente recaen sobre los inmuebles a ceder a las entidades territoriales.</u></b></p>
<p>NUEVO</p>	<p>Artículo 11. Los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional de que trata el artículo 2.5.2.3.2 de Decreto número 1778 de 2016 deben ser transferidos a título gratuito a otras entidades públicas, mediante acto administrativo, conforme a sus necesidades, de conformidad con el artículo 8° de la Ley 708 de 2001.</p> <p>Parágrafo. Los inmuebles que se encuentren sobre las zonas declaradas de alto riesgo de que trata el numeral 5 del artículo 2.5.2.3.2 del Decreto número 1778 de 2016 deberán ser recibidos por los municipios o distritos, con el fin de incorporarlos al patrimonio inmobiliario municipal o distrital y llevar a cabo los planes de reubicación de asentamientos humanos correspondientes, cuando sea el caso.</p>
<p>NUEVO</p>	<p>Artículo 12. La Central de Inversiones S. A (CISA) solo podrá devolver los bienes inmuebles fiscales de que trata el artículo 2.5.2.3.1 del Decreto número 1778 de 2016, dentro del año siguiente a la fecha de registro de dicho acto de transferencia.</p>

## VI. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, en cumplimiento del Procedimiento Legislativo y de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito muy atentamente a los miembros de la Comisión Séptima del Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de ley número 91 de 2017, por medio del cual se brinda protección de los recursos destinados al subsidio de vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda**, con el pliego de modificaciones a que se refiere la presente ponencia.

Atentamente,



ROBERTO ORTIZ URUEÑA  
Senador de la República

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 91 DE 2017

*por medio del cual se brinda protección de los Recursos Destinados al Subsidio de Vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Los aportes en dinero o en especie destinados a subsidiar la vivienda por parte del Estado o sus Entes Territoriales recibirán especial protección mediante el reembolso de recursos, cuando se otorguen como complemento del ahorro, como garantía de la cuota, como subsidio a la tasa de interés o para adquirir, construir en sitio propio, o para mejorar una vivienda de interés prioritario, una vivienda de interés social o una vivienda comercial, rural o urbano, para facilitar el acceso a la vivienda.

Artículo 2°. *Reembolso de recursos.* El artículo 8° de la Ley 3 de 1991 quedará así:

“**Artículo 8°.** Los recursos aportados en dinero o en especie por el Estado o los entes territoriales destinados a subsidiar la vivienda en cualquier forma, modalidad o cuantía, cuando se otorguen como complemento del ahorro, como garantía de la cuota, como subsidio a la tasa de interés o para adquirir, construir en sitio propio, o para mejorar una vivienda de interés prioritario, una vivienda de interés social o una vivienda comercial, rural o urbano, no podrán ser apropiados por ninguna persona o entidad diferente al beneficiario del subsidio, y deben ser restituidos al Estado o a los entes territoriales que los otorgan.

El subsidio familiar de vivienda será restituido al Estado en los siguientes casos:

1. Cuando los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda 100% en especie transfieran cualquier derecho real sobre la solución de

vivienda o dejen de residir en ella antes de haber transcurrido diez (10) años desde la fecha de su transferencia.

2. Cuando los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella antes de haber transcurrido cinco (5) años desde la fecha de su transferencia.
3. Cuando los beneficiarios de los procesos de titulación de bienes fiscales transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella antes de haber transcurrido tres (3) años desde la fecha de transferencia del inmueble objeto de titulación.
4. Cuando los locatarios de *leasing* habitacional destinado a vivienda familiar beneficiarios del subsidio familiar de vivienda dejen de residir o transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda antes de los cinco (5) años siguientes al inicio del contrato de *leasing* habitacional.
5. Por cesión de la opción de adquisición o del contrato de *leasing* habitacional destinado a vivienda familiar por parte del beneficiario del subsidio familiar de vivienda, dentro de los cinco (5) años siguientes al inicio del contrato de *leasing* habitacional.
6. Si se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio. El Gobierno nacional reglamentará esta materia.

Podrá mediar permiso específico, por parte de la entidad otorgante o entidad tituladora, según sea el caso, para que el hogar beneficiario del subsidio deje de residir o transferir el inmueble, fundamentado en razones de fuerza mayor. Cuando el locatario ejerza la opción de adquisición no se requerirá el presente permiso. El Gobierno nacional reglamentará esta materia.

Cuando haya lugar a la restitución total o parcial del subsidio familiar de vivienda otorgado, deberá restituirse conforme a la reglamentación que expida el Gobierno nacional para tal efecto.

7. El subsidio asignado para vivienda familiar se deberá restituir si se transfiere el dominio o se deja de residir en el inmueble antes de cinco (5) años; para poder transferir la propiedad del bien deberá haber pasado el tiempo enunciado, ya que, en caso contrario, deberá reembolsar el valor del subsidio.

En este caso la titularidad del bien no se hará efectiva para el nuevo adquirente, hasta tanto se certifique que al Estado o al ente territorial que otorgó el subsidio le ha sido reintegrado el valor actualizado del subsidio otorgado para ese bien por parte del demandante o de quien pretende adquirir la titularidad del mismo.

El valor del subsidio reembolsado debe estar actualizado al momento de realizarse la operación jurídica que transfiere la titularidad del bien.

Parágrafo 1°. Cuando se trate de viviendas adquiridas con aplicación de subsidios familiares de vivienda 100% en especie, una vez vencido el plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda tendrán un derecho de preferencia para la compra de los inmuebles en el evento en que el propietario decida vender su vivienda. En consecuencia, los propietarios deberán ofrecerlos en primer término a las entidades mencionadas, por una sola vez, cuyos representantes dispondrán de un plazo de tres (3) meses desde la fecha de recepción de la oferta para manifestar si deciden hacer efectivo este derecho, y un plazo adicional de seis (6) meses para perfeccionar la transacción. Las condiciones para la adquisición de la vivienda, la metodología para definir su valor de compra y la definición de la entidad que podrá adquirir la vivienda en el caso en que concurren varios otorgantes del subsidio serán definidas mediante reglamento por el Gobierno nacional.

Las viviendas adquiridas en ejercicio de este derecho se adjudicarán a otros hogares que cumplan las condiciones para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda 100% en especie.

Parágrafo 2°. La prohibición de transferencia y el derecho de preferencia de que trata el presente artículo se inscribirán en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Parágrafo 3°. Aquel hogar que se compruebe que haya recibido el beneficio del subsidio familiar de vivienda de manera fraudulenta o utilizando documentos falsos, será investigado por el delito de Fraude en Subvenciones, conforme al artículo 403 A de la Ley 599 de 2000”.

Artículo 3°. *Destinación del reembolso de recursos de vivienda.* Los recursos de subsidios en especie o en dinero que sean reembolsados deberán ser destinados por el respectivo ente nacional o territorial, a nuevos subsidios en especie o en dinero y para el mismo municipio que fueron desembolsados.

Los recursos de los subsidios de vivienda en especie o en dinero no podrán ser destinados a objeto o finalidad diferente que superar el déficit habitacional cuantitativo o cualitativo.

Artículo 4°. *Monitoreo e información integrada e integral.* El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, como rector de las políticas de vivienda, deberá conservar de manera actualizada la relación de entidades otorgantes, beneficiarios de los subsidios, bienes objeto del subsidio, valores, tiempos y modalidad de otorgamiento de los subsidios asignados en especie o en dinero, discriminando todas las modalidades existentes en el país para facilitar su monitoreo y veeduría, entre otras las asignaciones de subsidios a vivienda realizadas como complemento del ahorro, como garantía de la cuota, como subsidio a la tasa de interés o para adquirir, construir en sitio propio, o para mejorar una vivienda de interés prioritario, una vivienda de interés social o una vivienda comercial, rural o urbano.

Artículo 5°. *Facilidades de Acceso a Vivienda.* Los proyectos de vivienda de interés social e interés prioritario deberán ser acompañados y complementados con medidas y mecanismos que faciliten el acceso a la vivienda de la población más vulnerable, entre otros, los siguientes:

1. Los promotores gubernamentales y privados de proyectos de vivienda de interés social e interés prioritario deberán priorizar el acceso a la vivienda mediante modalidades de *leasing* habitacional.
2. El valor de los créditos de vivienda de interés social e interés prioritario deberán ser iguales o inferiores a la tasa mínima de crédito que cada entidad financiera respectiva otorgue a sus clientes.
3. Los créditos solicitados para vivienda de interés social o interés prioritario no pueden ser negados por mala calificación del solicitante en las centrales de riesgo, siempre que el solicitante se encuentre a paz y salvo con sus acreencias.

Artículo 6°. Las Juntas Administradoras Locales actuarán de jure como OPV, organizaciones populares de vivienda con sus prerrogativas, derechos, deberes y obligaciones.

Los proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritario liderados por las Juntas Administradoras Locales en su territorio local estarán exentos de cobros de escrituración y de licencia de construcción y demás permisos requeridos para la obra, siempre que los mismos sean desarrollados en estratos 1, 2 y 3, que sus beneficiarios sean como mínimo 50 familias y que las mismas se encuentren en las categorías 1, 2 y 3 del Sisbén.

Se prohíbe a los miembros de la Junta Administradora Local cobrar suma alguna de administración, estructuración o difusión del proyecto directamente o por interpuesta persona.

Artículo 7°. El artículo 3° de la Ley 1001 de 2005 quedará así:

“**Artículo 3°.** Cuando la ocupación ilegal recaiga sobre una vivienda construida o de propiedad de los desaparecidos Instituto de Crédito Territorial, la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial o del Inurbe, en Liquidación, se procederá a su enajenación directa, en primer lugar, al ocupante por el 90% del valor del avalúo catastral del inmueble, sin sujeción a la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

En el evento que el ocupante no se allane a la adquisición del inmueble, se procederá a solicitar su restitución conforme a la ley o a su enajenación a los terceros que demuestren su interés sobre el inmueble, en las condiciones físicas y jurídicas que se encuentre.

No serán objeto de enajenación las viviendas ubicadas sobre bienes inmuebles de uso público, en zonas de riesgo no mitigable, reservas viales o en áreas de protección ambiental declaradas”.

Artículo 8°. El artículo 4° de la Ley 1001 de 2005 quedará así:



“**Artículo 4º.** Los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades del orden nacional y territorial ocupados por instituciones religiosas e iglesias reconocidas por el Estado, sobre los cuales se hayan construido templos o lugares propios para el cumplimiento de su misión pastoral o social, con anterioridad a la expedición de la Ley 1001 de 2005 y que se encuentren en funcionamiento, se enajenarán por el **100%** del avalúo catastral del inmueble.

**No serán objeto de transferencia los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades del orden nacional y territorial ocupados por instituciones religiosas e iglesias reconocidas por el Estado, ubicados en bienes inmuebles de uso público, en zonas de riesgo no mitigable, reservas viales o en áreas de protección ambiental declaradas”.**

Artículo 9º. El artículo 6º de la Ley 1001 de 2005 quedará así:

“**Artículo 6º.** Facúltese al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que haga sus veces, para ceder mediante resolución administrativa a título gratuito a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los bienes o los terrenos de los desaparecidos Instituto de Crédito Territorial (ICT), Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Inurbe, la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, Inurbe en Liquidación y Par Inurbe en Liquidación, que actualmente estén destinados o tengan vocación de uso público, planes viales o zonas de cesión.

**Parágrafo 1º. Los bienes de uso público se entenderán entregados físicamente y materialmente a las entidades del orden municipal o distrital, con la sola inscripción del acto administrativo de transferencia.**

**Parágrafo 2º.** Para los efectos de que trata este artículo, **el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que haga sus veces** procederá a determinar sobre sus inmuebles las áreas susceptibles de ser enajenadas a terceros, las de uso público y zonas de cesión, debiendo efectuar la transferencia de estas dos últimas a las entidades territoriales del orden municipal o distrital, sin más requisito que la resolución administrativa indicada.

**Parágrafo 3º. La ocupación indebida de los bienes de uso público de que trata el presente artículo no será impedimento para su transferencia y serán las entidades del orden municipal o distrital quienes determinarán las actuaciones jurídicas y administrativas correspondientes para la disposición final de los mismos.**

**Parágrafo 4º. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que haga sus veces** podrá ceder mediante resolución administrativa a título oneroso y como dación en pago a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los bienes o los terrenos que conformen el plan vial del respectivo ente territorial de propiedad de los desaparecidos Instituto de Crédito Territorial (ICT), Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Inurbe, la

Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial y Inurbe en Liquidación y Par Inurbe en Liquidación, que actualmente estén destinados, tengan vocación o hagan parte del Plan Vial Municipal.

Artículo 10. El artículo 7º de la Ley 1001 de 2005 quedará así:

**Artículo 7º. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o a la entidad que haga sus veces deberá ordenar mediante acto administrativo a las oficinas de registro de instrumentos públicos correspondientes, la cancelación en los folios de mayor extensión o individuales, de los gravámenes hipotecarios, las condiciones resolutorias y los pactos comisorios, entre otros, que recaigan sobre inmuebles adjudicados, enajenados, transferidos, cedidos o asignados por el extinto Instituto de Crédito Territorial (ICT), Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Inurbe, la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, Inurbe en Liquidación y Par Inurbe en Liquidación, siempre y cuando las obligaciones se encuentren a paz y salvo.**

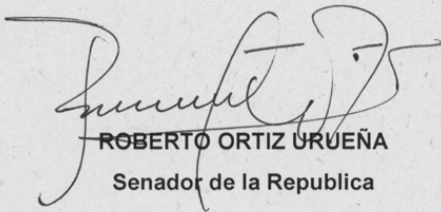
**Parágrafo. Facúltese también a las Entidades Públicas Nacionales para cancelar mediante resolución administrativa, los gravámenes que actualmente recaen sobre los inmuebles a ceder a las entidades territoriales.**

Artículo 11. Los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional de que trata el artículo 2.5.2.3.2 de Decreto número 1778 de 2016 deben ser transferidos a título gratuito a otras entidades públicas, mediante acto administrativo, conforme a sus necesidades, de conformidad con el artículo 8º de la Ley 708 de 2001.

Parágrafo. Los inmuebles que se encuentren sobre las zonas declaradas de alto riesgo de que trata el numeral 5 del artículo 2.5.2.3.2 del Decreto número 1778 de 2016 deberán ser recibidas por los municipios o distritos, con el fin de incorporarlas al patrimonio inmobiliario municipal o distrital y llevar a cabo los planes de reubicación de asentamientos humanos correspondientes, cuando sea el caso.

Artículo 12. La Central de Inversiones S. A. (CISA) solo podrá devolver los bienes inmuebles fiscales de que trata el artículo 2.5.2.3.1 del Decreto número 1778 de 2016, dentro del año siguiente a la fecha de registro de dicho acto de transferencia.

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



**ROBERTO ORTIZ URUEÑA**  
Senador de la Republica

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

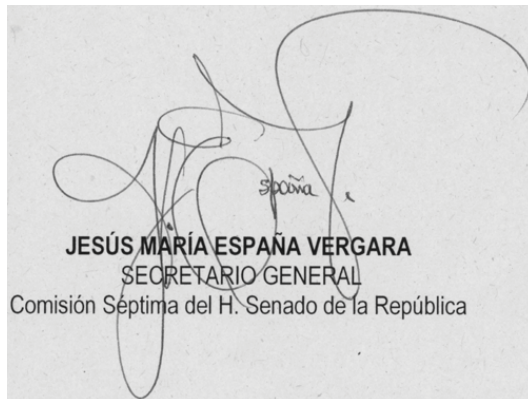
Bogotá, D. C., a los veinte (20) días del mes de septiembre del año dos mil diecisiete (2017).

En la presente fecha se autoriza la publicación, en la Gaceta del Congreso de la República, del siguiente Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate.

**Título del Proyecto de ley número 91 de 2017 Senado, 094 de 2016 Cámara, por medio del cual se brinda protección de los recursos destinados al subsidio de vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda.**

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA AL PARA  
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
094 DE 2016 CÁMARA, 265 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo como requisito laboral y se dictan otras disposiciones.*

**1. Antecedentes del proyecto de ley**

Esta iniciativa se radicó inicialmente en la legislatura 2012 por los honorables Congresistas Gloria Stella Díaz Ortiz y Carlos Alberto Baena, del Movimiento Político MIRA, el cual no se debatió por término de legislatura. En la legislatura 2014 se insiste en la iniciativa por parte de la bancada de MIRA conformada por los honorables Representantes Guillermina Bravo Montaña, Ana Paola Agudelo y Carlos Eduardo Guevara; fue repartida a la Comisión Primera de Cámara, donde se rindió ponencia positiva, sin embargo, debido a la agitada agenda legislativa no se dio lugar a la discusión del proyecto siendo archivado por término de legislatura.

Dada la importancia del tema y de proteger todo tipo de discriminación en contra de la mujer en estado de embarazo, especialmente en el campo laboral, y con el fin de que no continúe siendo una condición o requisito para acceder a un empleo, en julio de 2014 la bancada del MIRA conformada por los honorables Representantes Guillermina Bravo,

Ana Paola Agudelo y Carlos Eduardo Guevara, radican nuevamente la iniciativa, correspondiendo a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes su trámite, se designó como ponente al honorable Representante Pedrito Tomás Pereira Caballero, quien rinde ponencia positiva, sin embargo no alcanzó a ser discutido.

En esta legislatura la bancada del Movimiento Político MIRA, junto con los honorables Representantes Jorge Camilo Abril Tarache, Nancy Denise Castillo García, Flora Perdomo Andrade, Clara Leticia Rojas González; los honorables Senadores Maritza Martínez Aristizábal, Arleth Patricia Casado Fernández, Luis Évelis Andrade Casamá, Sofía Gaviria Correa y Yamina del Carmen Pestana Rojas, radicamos la iniciativa el 11 de agosto de 2016 ante la Secretaría de Cámara, siendo publicada en la *Gaceta del Congreso* número 613 de 2016, **Congreso** repartida a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, donde fueron asignados como ponentes los honorables Representantes Guillermina Bravo Montaña y Édgar Alfonso Gómez Román.

En sesión del 22 de noviembre de 2016, que fue llevada a cabo en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, se abordó la discusión del proyecto, se presentó una proposición por parte de la honorable Representante Esperanza Pinzón con la finalidad de modificar el artículo segundo, la cual fue avalada por los ponentes y una vez discutido por todos los miembros de la Comisión fue aprobado por unanimidad el informe de ponencia y el articulado con la modificación propuesta al artículo 2º.

Posteriormente, en sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 13 de junio de 2017 fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones del **Proyecto de ley número 094 de 2016 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo como requisito laboral y se dictan otras disposiciones.**

Se debe anotar que el proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley respectivamente.

Una vez surtido el trámite en la Cámara de Representante el proyecto de ley fue radicado en la Comisión Séptima del Senado el 13 de julio de 2017.

**2. Objeto del Proyecto de ley**

El proyecto de ley busca elevar a rango legal la prohibición de la prueba de embarazo o certificación médica de ausencia de estado de gravidez, como un requisito o prerrequisito en los procesos de selección, vinculación, promoción, permanencia o renovación laboral para cualquier cargo o empleo, sea de carácter público o privado.

Además de lo anterior, se regula en qué eventos se puede solicitar la prueba de embarazo como prerrequisito o requisito para acceder a un empleo u ocupación, crea la aplicación de una multa para las empresas o entidades que cometan este tipo de prácticas.

### 3. Contenido

Esta iniciativa legislativa cuenta con tres (3) artículos, en los cuales se plasma la prohibición de la práctica de la prueba de embarazo o certificación médica como requisito del proceso de selección, vinculación, permanencia o renovación laboral para cualquier cargo o empleo.

Establece las condiciones en las que se puede solicitar como requisito el certificado del que habla el artículo 1° y la multa a las empresas que no acaten este ordenamiento, la cual será reglamentada por el Ministerio de Trabajo.

### 4. Marco Jurídico

La mujer cuenta con una protección normativa especial a nivel internacional y en el ámbito nacional en materia constitucional, legal, jurisprudencial, por lo cual se hará una segregación de esta normativa que la ampara en el caso concreto.

A nivel Constitucional encontramos que todos deben gozar del derecho a la intimidad personal, consagrado así: **Artículo 15.** “Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar...”, por lo que la prueba de embarazo como requisito para acceder a un empleo constituye una violación al derecho de la intimidad al imponer esto como una condición que determina el acceso o la oportunidad, cuando además la misma constitución ha sido garantista del mismo derecho al trabajo sin limitación como lo encontramos en el **artículo 25.** “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.” (Subrayado fuera de texto).

Además, al encontrar la prueba de embarazo como un requisito que solo se impone a la mujer por sus condiciones naturales, se incurre en un acto de discriminación pese a que se encuentra consentido en la misma Carta Magna que todas las personas sin distinción del sexo deben gozar de las mismas oportunidades, **artículo 13:** “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo...”, adicional a esto, reitera en el **artículo 43.** “La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación...”. Igualmente cita: “El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.” (Subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, es innegable que la prueba de embarazo se puede convertir en un obstáculo para madres cabeza de familia que tienen toda la responsabilidad económica de su hogar, lo cual pasaría a dejar sin protección no solo a la mujer sino a núcleos fundamentales protegidos por la misma Constitución, que además ha otorgado la libertad en la pareja de decidir libremente el número de hijos que desee, tal como lo contempla el **artículo 42.** “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la

decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla...El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia...La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.” (Subrayado fuera de texto).

Asimismo, se refiere a que se debe igualdad de oportunidades para los trabajadores y protección especial a la mujer y a la maternidad, esto está implícito de la siguiente manera en el **artículo 53.** “(…) Igualdad de oportunidades para los trabajadores;... irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales;... protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. ...La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores...” (Subrayado fuera de texto).

Por otra parte, en el ámbito internacional, entre los fundamentos normativos que han sido reconocidos por Colombia, se encuentra en el numeral primero del artículo 11 de la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** que: “se adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular: a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano; (...); c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, (...); (...); f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción” (negrilla y subrayado fuera de texto original).

También el Convenio 183 de 2000 de la OIT, sobre la protección de la maternidad, en el numeral 1 del artículo 9° reza: “todo miembro debe adoptar medidas apropiadas para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo, con inclusión del acceso al empleo, (...)” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por otro lado, en el ámbito de la Jurisprudencia, en Sentencias como la **T-071 de 2007** de la Corte Constitucional se expone: “Se trata de la práctica de ciertas empresas, de exigir a sus trabajadoras pruebas de embarazo como condición para el ingreso o para la estabilidad en el empleo. Dicha conducta ha sido catalogada por la Corte Constitucional como reprochable y esta Corporación ha señalado que implica una grave vulneración de los derechos a la intimidad, el libre desarrollo de la personalidad y el trabajo de las empleadas” (...) “toda mujer tiene derecho a la maternidad y es libre de definir, en los términos del artículo 42 de la Carta Política, junto con su pareja, el número de hijos y el momento en el cual quedará en estado de gravidez, independientemente de si se encuentra o no vinculada laboralmente” (Subrayado fuera de texto).



Además, en la referida sentencia se exhorta a los empleadores a evitar esta práctica, ya que constituye un acto inconstitucional: “Así, la exigencia de “pruebas de embarazo” por parte de una empresa, con el propósito de condicionar el ingreso o la estabilidad de la trabajadora en la nómina de la misma, es una conducta reprochable que implica vulneración del derecho a la intimidad de la empleada y de su familia y que lesiona también el libre desarrollo de su personalidad, afectando por contera el derecho al trabajo” (Subrayado fuera de texto).

En la esfera legal, se encuentra en el artículo 11 del **Código Sustantivo del Trabajo**, que “*Toda persona tiene derecho al trabajo y goza de libertad para escoger profesión u oficio, dentro de las normas prescritas por la Constitución y la ley*”.

No obstante lo anterior, la prohibición de la prueba de embarazo admite una excepción contenida en la Resolución número 003941 del 24 de noviembre de 1994 expedida por el Ministerio del Trabajo, que establece: “sólo podrá adelantarse por los empleadores que realicen actividades catalogadas como de Alto Riesgo y previstas en el artículo 1° del Decreto número 1281 de 1994, y el numeral del artículo 2° del Decreto 1835 de 1994”. La misma resolución que: “queda totalmente prohibida la práctica de la prueba de embarazo para actividades diferentes a las descritas en el inciso anterior, como prerrequisito para que la mujer pueda acceder a un empleo u ocupación, sea este de carácter público o privado” (Subrayado fuera de texto).

Además el Ministerio de Protección Social aclaró mediante el Decreto número 2090 de 2003, “*por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades*”, cuáles son las actividades catalogadas como de alto riesgo para la salud y en las cuales sí existiría una petición clara para que el empleador solicite la prueba de embarazo como requisito para acceder a una empleo u ocupación.

**“Artículo 2°. Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador.** Se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores las siguientes:

1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos.
2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud (sic) de salud ocupacional.
3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.
4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.
5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Ad-

*ministrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes.*

6. En los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.
7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública”.

Conforme a lo anterior se entiende que, al no encontrarse bajo un trabajo inmerso en dichas actividades catalogadas en el Decreto número 2090 de 2003, no debe proceder la prueba de embarazo como un requisito o prerrequisito para acceder al trabajo o para cualquier parte del proceso de selección, vinculación, promoción, permanencia o renovación laboral para cualquier cargo o empleo. Sin embargo, a pesar de la exhortación, aún subsiste este tipo de actos por parte de las empresas y no se encuentra desde el rango legal ningún tipo de sanciones por la exigencia de la prueba de embarazo para empleos en condiciones normales.

### Derecho Comparado

Encontramos como en países latinoamericanos como Honduras, El Salvador, Uruguay y México, se ha venido avanzando en el ámbito legislativo, para que la prueba de embarazo no se convierta en una barrera para la contratación laboral de las mujeres y no se sigan ejerciendo actos de discriminación en contra de las mujeres. Estos avances legislativos han servido de marco para la formulación de esta iniciativa, comoquiera que la lucha contra la discriminación de la mujer tiene diferentes frentes que deben ser avocados desde las leyes, con el fin de poder proteger el derecho al trabajo de las mujeres.

### 5. Argumentos en torno a la favorabilidad de la iniciativa

Se ha detectado que aunque ya se encuentra un pronunciamiento claro por parte de la Corte Constitucional y del Ministerio del Trabajo, las mujeres, aún enfrentan diferentes actos en el campo laboral que desencadenan la violación a sus derechos fundamentales protegidos en diferentes instancias, esto se ve reflejado en que para finales de 2013 la tasa global de participación para los hombres fue 75,7%, y para las mujeres fue 54,6%; mientras la tasa de ocupación fue de 71,2% y 48,5%, respectivamente. Esto significa que de 18.5 millones de mujeres que presionaron el mercado laboral, únicamente 9 millones lograron emplearse, mientras que en el caso de los hombres lograron emplearse 12.7 millones.<sup>1</sup>

Ante esta problemática, se ha encontrado dentro de esos actos convertidos en impedimentos para el acceso laboral se encuentra la solicitud de la prueba de embarazo, lo cual, como se expuso en el marco

<sup>1</sup> <http://cut.org.co/situacion-laboral-de-las-mujeres-entre-lo-invisible-lo-precario-y-lo-desigual/>



jurídico, trae la violación consecutiva del derecho a la intimidad, el derecho a conformar una familia, a decidir el número de hijos que se quiere tener, a la igualdad de condiciones para acceder a un empleo, a la no discriminación, etc.

Consecuente con lo anterior, los autores indican la incidencia de este tipo de actos: *“se ha encontrado según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud-2011 entre el año 2005 y 2010 en promedio, a las mujeres ente 20 y 49 años de edad, al 33% de las mujeres entrevistadas a nivel nacional, les han pedido la prueba de embarazo cuando solicitan trabajo y al 2,3% le han exigido un certificado de esterilización para acceder a un trabajo, tendencias que incrementan cuando hay un mayor nivel educativo entre las mujeres... pareciera que entre más sea la asignación salarial y más alto cargo aspire, más requisitos y obstáculos se presentan durante el proceso de selección y elección de las aspirantes a un trabajo. Lo anterior se evidencia en la exigencia de la prueba de embarazo en la edad de 35 a 39 años... Por lo menos en la solicitud de las pruebas de embarazo dicha tendencia “pasa del 8% entre las mujeres sin educación superior al 45% entre aquellas que sí la tienen”, encontró el estudio.*

*A nivel regional, se encuentra que los lugares donde más se practica este requisito son: Bogotá con un 50.3%, Cundinamarca 40.1%, Valle con el 33%, Antioquia con el 31.1%, entre otros”.*

Esto se debe a que en la actualidad no se ha elevado a rango legal la prohibición de esta práctica, de tal forma en que haya algún tipo de amonestación como efecto de su ejecución, por lo que se ven enfrentadas a obstáculos inicuos, los cuales, aunque sean denunciados no tienen ningún tipo de sanción.

Lo anterior recalca la imperiosa necesidad de continuar la lucha en el avance que se ha venido teniendo para eliminar estereotipos que han dejado la sensación de que el género femenino por algo que es natural y se lleva en los genes es una marca de falta de progreso o una carga y más aún si se tiene la honrosa oportunidad de ser madres gestantes.

Por todo lo anteriormente expuesto se pretende establecer por la vía legal la protección especial de la mujer y en adhesión a ella a la familia, más aun previendo que el Estado está en el deber de implantar mecanismos eficaces para dar protección especial a la mujer cabeza de familia, promoviendo el fortalecimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales, lo cual permitirá en cadena la protección de la familia como núcleo de la sociedad, toda vez que actualmente por lo general las madres llevan toda la responsabilidad o carga del hogar, desatado por la necesidad del abastecimiento en lo económico, que han introducido a la mujer de manera forzosa al campo laboral.

Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2011, entre el año 2005 y 2010 en promedio, a las mujeres entre 20 y 49 años de edad, al 33% de las mujeres entrevistadas a nivel nacional, les han pedido la prueba de embarazo cuando solicitan trabajo y al 2,3% le han exigido un certificado de esterilización para acceder a un trabajo.

Conforme lo anterior, urge la expedición de una ley como la que plantea esta iniciativa, que protegerá el derecho que tienen las mujeres a acceder a un empleo sin que se les exija la práctica de la prueba de embarazo como requisito para su contratación o vinculación laboral.

#### 6. **Impacto Fiscal**


Es preciso advertir que la presente iniciativa no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios, tal y como lo advierte el artículo 7° de la Ley 819 de 2003; por lo tanto, esta iniciativa no genera impacto fiscal.

Por otra parte, **el Ministerio de Hacienda** emitió concepto para expresar que no tiene objeciones de tipo fiscal.

#### 7. **Proposición**

Por lo anteriormente expuesto, solicito a los honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República aprobar el informe de ponencia y el texto propuesto que le acompaña al **Proyecto de ley número 094 de 2016 Cámara, 265 de 2017 Senado, por medio de la cual se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo como requisito laboral y se dictan otras disposiciones**, al cual no se le realizó ninguna modificación, aceptándose el texto aprobado por la Cámara de Representantes, conforme a las consideraciones anteriormente presentadas.

Atentamente,

  
**YAMINA PESTANA ROJAS**  
**Senadora de la República.**  
**Ponente**

#### **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2016 CÁMARA, 265 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo como requisito laboral y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo o certificación médica de ausencia de estado de gravidez, como requisito o prerrequisito para cualquier parte del proceso de selección, vinculación, promoción laboral, permanencia o renovación laboral para cualquier cargo o empleo, sea este de carácter público o privado.

**Parágrafo 1°.** Solo se podrá solicitar la prueba de embarazo como requisito o prerrequisito para acceder a un empleo u ocupación, cuando se deban realizar actividades catalogadas por el Ministerio de Trabajo como de alto riesgo para la salud.


**Artículo 2°.** A las empresas o entidades que trasgredan lo dispuesto en el artículo 1° de la presente ley se les impondrá una multa de hasta

cincuenta (50) salarios mínimos mensuales legales vigentes por cada caso comprobado.

El procedimiento para la imposición de la misma estará a cargo del Ministerio de Trabajo.

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

  
**YAMINA PESTANA ROJAS**  
**Senadora de la República.**  
**Ponente**

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
 PERMANENTE DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veinte (20) días del mes de septiembre del año dos mil diecisiete (2017).


En la presente fecha, se autoriza la publicación, en la Gaceta del Congreso de la República, del

siguiente Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate.

Título del Proyecto de ley número **265 de 2017 Senado y 094 de 2016 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo como requisito laboral y se dictan otras disposiciones.**

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario.

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
**SECRETARIO GENERAL**  
 Comisión Séptima del H. Senado de la República

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### **CONCEPTO JURÍDICO DE MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 69 DE 2016 SENADO**

*por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contrato de prestación de servicios.*

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Senador:

EFRÁIN CEPEDA SARABIA

Senado

Congreso de la República

Carrera 7 No. 8 - 68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

**Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 69 de 2016 Senado, por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contrato de prestación de servicios.**

Respetado Presidente:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley tiene por objeto “*mejorar las condiciones de las personas que realizan y desarrollan contratos de prestación de servicios haciendo más justo y claro el sistema de contribución, solidaridad e igualdad previniendo la evasión a la seguridad social y evitando responsabilidades fiscales*”, en desarrollo de lo cual establece que: (i) el ingreso base de cotización (IBC) será el 40% del

valor del contrato, sin ser inferior al salario mínimo, no obstante, si el ingreso es inferior al salario mínimo serán beneficiarios del subsidio parcial a la cotización conforme a lo establecido en el artículo 34 de fe Ley 1438 de 2011<sup>1</sup>, (ii) el pago de los aportes a seguridad social se realizará mes vencido, (iii) prohíbe al contratante exigir el pago de fe cotización previa al Sistema para fe ejecución del contrato, (iv) consagra en cabeza de los contratantes la obligación de efectuar el descuento y pago de la cotización de los contratistas sin que esto implique relación laboral, (v) las EPS presumirán que la ausencia de pago se debe a la terminación del contrato, y (vi) a la terminación del contrato o cuando el mismo no sea renovado, si el contratista tuvo ingresos inferiores a 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv), deberá permanecer en el régimen subsidiado, previo cumplimiento de los requisitos del mismo.

En relación con lo establecido en el artículo 2° de la iniciativa se precisa que toda persona que tenga contrato de prestación de servicios puede contar con diferentes tipos de ingresos o diferentes contratos que se ejecutan simultáneamente, por lo tanto, en fe redacción del inciso segundo no resulta claro a qué tipo de ingresos se refiere, lo que puede dar lugar a interpretaciones erradas.

Respecto del subsidio parcial a la cotización para las personas contratistas con ingresos inferiores al salario mínimo, esta propuesta implicaría el pago de un porcentaje de cotización del 10,5% sobre un ingreso base de cotización de un (1) smmlv. De este aporte, el subsidio del Fondo de Solidaridad y Garantía Fosyga, hoy Administradora de los Recursos del Sistema ADRES, serla del 67% de la cotización y el 33% sería pagado por el afiliado.

<sup>1</sup> Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

Para una persona que actualmente cotiza al régimen contributivo sobre un ingreso base de cotización de un salario mínimo su aporte a salud es de \$92.215, que corresponde al 12,5% del smmlv (ver tabla 1). Si se acogiera al beneficio del artículo 34 de fe Ley 1438 de 2011, su aporte sería de \$25.565, que corresponde al 33% de los \$77.460 de cotización con un monto de cotización del 10,5% del smmlv. Por su parte, el Fosyga/ADRES aportaría \$51.898, que representa el 67% de la cotización. El impacto total de un cotizante con el beneficio de subsidio a la cotización sería de \$59.208.

A continuación, se muestra un cuadro que contrasta el escenario actual de un contratista con el propuesto en el proyecto de ley con el subsidio parcial.

**Tabla 1: Resumen impacto fiscal del artículo 2° del Proyecto de ley número 69 de 2016 para una persona**

Cotizante <	1 smmlv	1
Escenario actual	(1) Aporte cotizante	\$92.215
	(2) Aporte cotizante	\$25.562
Escenario Proyecto de ley	(3) Aporte Fosyga/ADRES	\$51.898
	(4 = 2 + 3) Total cotización	\$77.460
	(5 = 1 - 2) Disminución del aporte cotizante	\$66.653
	(6) Costo licencias e incapacidades	\$6.670
	(7 = 5-6) Impacto total	\$59.208

Actualmente, las personas que ganan menos de un salario mínimo no están obligadas a afiliarse en el régimen contributivo y pueden estar afiliados en el régimen subsidiado siempre que cumplan con los requisitos, en el cual no necesitan realizar aportes. En este sentido, no hay incentivos a que coticen en el contributivo, aunque exista un subsidio a la cotización al régimen contributivo. En cambio, de aprobarse la iniciativa, se crearía un incentivo para que las personas independientes que hoy cotizan sobre un (1) smmlv (70% promedio mensual del total de independientes para el año 2016), se acojan al beneficio del subsidio a la cotización. De acuerdo con los datos de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) el promedio anual de trabajadores independientes para el año 2016, que se encontraban en el régimen contributivo de salud, fue de 1,8 millones de personas<sup>2</sup>.

Suponiendo que el número de personas que ganan menos de un salario mínimo y trabajan por contrato de prestación de servicios son 100 mil, su aporte mensual con la normativa vigente sería de alrededor de \$9,2 mil de millones (mm) y anual de \$110,7 mm (ver tabla 2). Por otro lado, este grupo de población es deficitaria para el sistema de salud porque la UPC real reconocida anual del régimen contributivo, es de \$853.023,06 y la densidad familiar promedio del sistema de salud es 1,79, por lo cual el costo anual de este tipo de cotizantes es de \$152,7 mm. Calculando el balance ingresos y gastos para este grupo, con la normativa vigente, el resultado es un déficit total

de \$42,0 mm, que hoy se asume de manera general con cargo al esquema de subsidios cruzados que opera de manera implícita en el Sistema General de Seguridad Social en Salud SGSSS, es decir con el aporte del resto de afiliados, con ingresos superiores al salario mínimo.

El impacto fiscal de la propuesta del proyecto en estudio por cada 100 mil afiliados es el siguiente: Primero, en caso de que se acogieran al beneficio del artículo 34 la Ley 1438 de 2011, su aporte anual sería de \$30,7 mm, lo que implicaría una disminución de 72% del ingreso (\$80,0 mm) que percibe el sistema de salud por este tipo de trabajadores. En segundo lugar, implicaría un egreso de \$62,3 mm al sistema de salud, que corresponde al 67% que aporta por el total de cotizantes bajo este beneficio. Finalmente, en tercer lugar, es necesario tener presente que este tipo de cotizantes no tiene derecho a prestaciones económicas (costo de licencias e incapacidades, según la Ley 1438 de 2011), que es alrededor de 7,23% del total del monto total de cotizaciones<sup>3</sup>, por lo cual habría un menor gasto de 8,0 mm.

En conclusión, el impacto total anual de la mencionada propuesta sería de cerca de \$72,0 mm anuales por cada 100 mil afiliados que se acogieran a este beneficio, que es equivalente a la diferencia de los balances de ingresos y gastos del escenario actual frente al que se estima como resultado del proyecto de ley, esto es, al pasar de un déficit de \$42 mm a un déficit de \$114 mm.

A continuación, se presenta el impacto fiscal del artículo 2° del proyecto con base en cien mil cotizantes.

**Tabla 2: Resumen impacto fiscal mensual y anual del artículo 2° del Proyecto de ley número 69 de 2016 para el total de contratistas cotizantes**

Cifras en miles de millones			
Número de cotizantes < 1 smmlv		100 mil cotizantes	
Periodicidad		Mensual	Anual
Escenario actual	(1) Aporte cotizantes (12,5%)	\$9,2	\$110,7
	(2) Costo población por UPC		\$152,60
	(3 = 1 - 2) Déficit actúa		-\$42,00
Escenario Proyecto de ley	(4) Total cotización (10,5%)	\$7,70	\$93,2
	(5) Aporte cotizante (33% del monto total cotizado)	\$2,6	\$30,7
	(6=1-4) disminución del aporte cotizante	\$6,7	\$80,00
	(7) Aporte Fosyga/ADRES (67% del monto total cotizado)	\$5,2	\$62,3
	(8) Costo licencias e incapacidades	\$0,70	\$8,00
	(9 - 6 - 8) Impacto total	\$8,00	\$72,0
	(10) Costo población		\$152,7
	(11 = 5-10 + 8) Déficit escenario PL		-114,00

<sup>3</sup> Se estimó el porcentaje del costo anual de las licencias de maternidad e incapacidades sobre el total de las cotizaciones para el año 2015 y 2016.

<sup>2</sup> Tipo de cotizante 3 y 16.

En la siguiente tabla se presenta la estimación del impacto del proyecto de ley por grupos poblacionales de 100 mil afiliados, si se acogieran al subsidio a la cotización, partiendo de 200 mil y hasta 500 mil contratistas beneficiados con la propuesta.

**Tabla 3: Impacto fiscal total subsidio a la cotización entre 200 mil y 500 mil contratistas**

Impacto 200 mil contratistas beneficiados	\$144,0
Impacto 300 mil contratistas beneficiados	\$21,5,9
Impacto 400 mil contratistas beneficiados	\$287,9
Impacto 500 mil contratistas beneficiados	\$359,9

Ahora bien, si la estimación se realiza de acuerdo con la información de PILA relativa al tipo de cotizante 59 (independiente con contrato de prestación de servicios), el impacto fiscal sería de alrededor de \$195 mil millones anuales. Lo anterior teniendo en cuenta que en promedio 271.332 personas cotizaron entre 1 smmlv y menos de 2 smmlv para el período entre-marzo y mayo de 2017.

En este contexto se debe tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 49 Superior, la atención de la salud es un servicio público a cargo del Estado, a quien corresponde organizar, dirigir y reglamentar su prestación a los habitantes, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. En la misma dirección, el artículo 48 ibidem estableció que la seguridad social es un servicio público obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la ley.

Las disposiciones referidas coinciden en la consagración del Estado como garante de la prestación del servicio de salud y seguridad social, cuya naturaleza es pública, y de carácter obligatorio en los términos de la ley. Con base en esta última premisa, la Corte Constitucional ha afirmado que el Legislador goza de un amplio campo de acción para regular la seguridad social, la cual incluye el servicio de salud. Empero, esta facultad no es absoluta y encuentra sus propios límites en los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, que determinan el "...el alcance y sentido de ciertas disposiciones y situaciones tácticas..."<sup>4</sup>.

El principio de solidaridad se manifiesta al interior del sistema de seguridad social en salud de dos maneras: (i) la primera de ellas, está dada por la obligación que tienen las personas con capacidad de pago afiliada al Régimen Contributivo (entre ellos las personas que cuentan con contratos de prestación de servicios) de contribuir por medio de sus aportes al financiamiento del aseguramiento en salud de la población pobre y vulnerable, afiliada al Régimen Subsidiado, así las cosas, existe solidaridad de los afiliados del régimen contributivo con los afiliados al régimen subsidiado y, (ii) una segunda faceta de la solidaridad, se presenta al interior del régimen contributivo, donde los afiliados cotizantes que tienen mayor ingreso base de cotización (IBC)

concurrer en el financiamiento de los afiliados con menor IBC.

Así las cosas, lo propuesto en la iniciativa respecto del subsidio parcial a la cotización conforme a lo establecido en el artículo 34 de la Ley 1438 de 2011, disminuye las fuentes de recursos del sistema en beneficio de un grupo específico de aportantes (contratistas). Disminución de recursos que impide la ampliación de cobertura y de servicios para los afiliados al régimen subsidiado e incrementa las cargas con el esquema de subsidios cruzados que sustenta el SGSSS.

De otra parte, el artículo 4° de la iniciativa establece que el pago de los aportes a seguridad social se realizará mes vencido, prohibiendo al empleador exigir para la ejecución del contrato el pago de la cotización previa al sistema.

Al respecto, actualmente, los artículos 50 de la Ley 789 de 2002<sup>5</sup> y 23 de la Ley 1150 de 2007<sup>6</sup> estipulan que para la celebración de contratos con Entidades del Sector Público los contratistas deben cumplir con sus obligaciones a los sistemas de salud, pensiones y riesgos profesionales y que para su ejecución deben acreditar estar al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral. Para dar cumplimiento a dichos artículos las entidades contratantes Solicitan al contratista demostrar haber realizado aportes al Régimen Contributivo por al menos un (1) smmlv durante el mes inmediatamente anterior a la firma del contrato. Dicho esto, el artículo 4° de la iniciativa puede tener dos posibles impactos fiscales, de acuerdo con la interpretación que se realice:

En primer lugar, se puede interpretar que al realizar el pago de aportes correspondientes a seguridad social en mes vencido los contratistas quedan exentos de demostrar (previa la firma del contrato) que realizaron la cotización por al menos un (1) smmlv y, en consecuencia, no realizarían pago de aportes al Régimen Contributivo por el periodo correspondiente al mes inmediatamente anterior a la firma del contrato.

Para estimar el impacto fiscal de dicho escenario se tiene en cuenta que para el año 2016 el número total de personas activas que han estado vinculadas por prestación de servicios, al sector público al menos una vez en el año es de 337.509<sup>7</sup> y que el valor de los Aportes al Sistema de Seguridad Social sobre un smmlv fue de \$214.181<sup>8</sup>. Con dichas cifras, si se interpreta que las personas que van a

<sup>5</sup> Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

<sup>6</sup> Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

<sup>7</sup> Información para el año 2016 tomado de Colombia Compra Eficiente.

<sup>8</sup> Esta cifra incluye aportes por el 12.5% a salud, 16% a pensiones y 0.52% a riesgos profesionales (porcentaje que corresponde al mínimo nivel de riesgo).

<sup>4</sup> Sentencias C-126 de 2000.



suscribir contratos por prestación de servicios no tienen la obligación de realizar aportes en el mes inmediatamente anterior a la firma del contrato, se puede concluir que el Sistema General de Seguridad Social dejaría de recibir un total de recursos de \$72.288.015.129.

Ahora bien, si se interpreta que el pago de aportes correspondientes a seguridad social en mes vencido significa que los contratistas difieren un mes la cotización, de tal modo que la cotización al Régimen Contributivo del mes inmediatamente anterior a la firma del mismo, se realizaría en el periodo siguiente, no se generaría impacto fiscal, sin embargo, se pueden ocasionar problemas en la prestación del servicio de salud, debido a que la prestación del servicio de salud debería realizarse en el mes de causación pero solo se podría validar el pago en el mes siguiente.

Por otro lado, el artículo 5° de la iniciativa establece que: *“En el caso de los contratistas, las EPS presumirán que el no pago de la cotización se debe a la terminación del contrato”*. Sobre este asunto, a juicio de esta Cartera, se generaría una presunción inconveniente para las EPS de que el no pago de la cotización se debe a la terminación del contrato, lo que podría generar evasión de aportes al SGSSS y, por lo tanto, cobertura de servicios de salud sin que medie el respectivo aporte.

La obligación de aportar siempre debe estar precedida del registro de la novedad y el tipo de afiliado en el Sistema de Afiliación implementado por el Ministerio de Salud y Protección Social. Cabe recordar que es responsabilidad del contratista reportar las novedades de ingreso, retiro, suspensión del contrato, traslados del sistema, variación del salario, licencia, incapacidad y demás, así como es responsabilidad del operador validar la información y prestar el servicio. La implementación de este artículo implica, así, una carga adicional innecesaria para las EPS, debido a que la información de inicio y terminación de un contrato es responsabilidad del contratista.

En conclusión, el proyecto de ley disminuye las fuentes de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin que se establezca una fuente sustitua de financiamiento de acuerdo con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Finalmente, el artículo 5° de la iniciativa establece *“...En caso que el contrato termine o no se renueve y el contratista haya tenido ingresos inferiores a 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes, deberá permanecer en el régimen subsidiado siempre que cumpla con los requisitos de dicho régimen...”*.

Al respecto, se precisa que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15 y 157 de la Ley 100 de 1993<sup>9</sup> las personas que presten servicios bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios tienen la calidad de afiliados obligatorios del

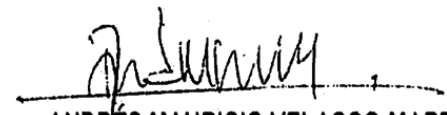
Sistema General de Seguridad Social en el Régimen Contributivo, por lo tanto, no es posible que a la terminación del contrato *“permanezcan”* en el Régimen Subsidiado, puesto que de acuerdo con la normativa vigente deben estar afiliados al régimen contributivo.

Así lo establecido en la propuesta bajo estudio puede ocasionar dificultades de interpretación, en el caso de interpretarse que la iniciativa, permite que personas con ingresos inferiores a 4 smmlv se encuentren afiliadas al régimen subsidiado, lo cual es contrario a la exigencia legal que establece la obligatoriedad de afiliación al régimen contributivo, estableciendo así un trato diferenciado que beneficia a un grupo determinado, sin que tenga justificación alguna.

Ahora bien, si lo pretendido en la propuesta en estudio es garantizar la permanencia de una persona en el Régimen de Seguridad Social, facilitando la movilidad del régimen contributivo al subsidiado en el caso de ausencia de ingresos, se precisa que el Decreto número 3047 de 2013<sup>10</sup> establece las condiciones y reglas para la movilidad entre estos dos regímenes. Para el caso particular de los afiliados al régimen contributivo que perdieron la capacidad de pago, establece que, si pertenecen a los niveles I y II del Sisbén podrán pasar al régimen subsidiado con la misma EPS con su grupo familiar y sin solución de continuidad en la prestación del servicio; para el caso de las personas que no se encuentren en los niveles del Sisbén señalados, deberán solicitar la práctica de la encuesta Sisbén y realizar el trámite de afiliación respectivo.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,

  
**ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTINEZ**  
 Viceministro Técnico (E)  
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

C.C.: Honorable Senador Édinson Delgado Ruiz  
 - Ponente

Honorable Senador Jorge Eduardo Gechem  
 Turbay - Ponente

Honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez -  
 Ponente

Doctor Gregorio Eljach Pacheco- Secretario  
 General del Senado.

<sup>9</sup> Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Por el cual se establecen reglas sobre movilidad entre regímenes para afiliados focalizados en los niveles I y II del Sisbén.

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 64 DE 2017 SENADO**

*por el cual se reconoce el derecho fundamental a la identidad étnica de las comunidades negras o población afrocolombiana, se adoptan políticas para la equidad e inclusión social de este grupo étnico, la igualdad de oportunidades y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.

Doctor

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

Secretario Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Edificio Nuevo del Congreso – Mezzanine

Ciudad

**Asunto: Proyecto de ley número 64 de 2017 Senado, por el cual se reconoce el derecho fundamental a la Identidad étnica de las comunidades negras o población afrocolombiana, se adoptan políticas para la equidad e inclusión social de este grupo étnico, la igualdad de oportunidades y se dictan otras disposiciones.**

Radicado número 2017IE0008176

Respetado señor Secretario:

En atención a la solicitud efectuada a través de la comunicación señalada en el asunto, presento las consideraciones de constitucionalidad y conveniencia del parágrafo 3° del artículo 31 del proyecto de ley de la referencia, en el marco de las competencias de esta Dirección, en los siguientes términos:

El artículo 51 de la Constitución Política consagra el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna, siendo obligación del Estado fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, por tratarse de un mandato de cumplimiento progresivo que se enmarca en la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales. En ese sentido, el Estado ha expedido normas de carácter legal y reglamentario, tendientes a la consolidación de una política pública de vivienda urbana que atienda las necesidades de la población de manera diferenciada según su capacidad de ingresos.

En el marco de ese ejercicio normativo, el Congreso de la República expidió la Ley 1537 de 2012, a través de la cual el Gobierno nacional implemento el Programa de Vivienda Gratuita, mediante el cual hizo entrega de más de cien mil (100.000) viviendas a la población más vulnerable, y a partir del cual se proyecta una segunda fase correspondiente a treinta mil (30.000) viviendas.

El Programa de Vivienda Gratuita, en concordancia con el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, atiende a los siguientes grupos poblacionales: a) población vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de .pobreza extrema; b) población en situación de desplazamiento; c) población que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas y/o

emergencias, y/o d) población que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable.

Adicionalmente, el artículo 13 de la Ley 1537 de 2012 contempla la obligación de tener en cuenta criterios de priorización para la población afrocolombiana para el acceso a proyectos de vivienda en el marco del Programa de Vivienda Gratuita, en la definición de la lista de potenciales beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie.

En desarrollo de la norma precitada, los artículos 2.1.1.2.1.2.3 y 2.1.1.2.1.3.1 del Decreto 1077 de 2015 prevén para la identificación de potenciales hogares beneficiarios y la selección de hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie, un orden de priorización y selección, respectivamente, referente a hogares indígenas, afrocolombiano, Rrom o gitanos que hagan parte de la Red Unidos en su componente de acción diferencial.

Así entonces, la normativa vigente contempla una priorización de carácter diferencial a favor de los hogares afrocolombianos en el marco del Programa de Vivienda Gratuita. En virtud de dicha priorización, el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) ha asignado subsidios familiares de vivienda en especie, a 2.574 hogares, que equivalen a 7.478 personas<sup>1</sup>, con lo que se ha atendido a este grupo poblacional.

Ahora bien, no resulta posible adelantar una asignación territorial previa de subsidios familiares de vivienda en especie a la población afrocolombiana, toda vez que el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), como entidad ejecutora de la política pública diseñada desde el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, toda vez que la asignación de hogares depende de la oportuna postulación que estos realicen en virtud del artículo 2.1.1.2.1.2.6 del Decreto número 1077 de 2015. Esta postulación es voluntaria y, en esa medida, la expedición de una norma que contravenga la voluntariedad en la conformación de los hogares y en la asignación territorial de los mismos, contravendría el espíritu de la norma y el propósito del proceso de postulación.

Por lo anterior, se recomienda la exclusión del parágrafo 3° del artículo 31 del Proyecto de ley número 65 de 2017 Senado, *por el cual se reconoce el derecho fundamental a la identidad étnica de las comunidades negras o población afrocolombiana, se adoptan políticas para la equidad e inclusión social de este grupo étnico, la igualdad de oportunidades y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

  
**SANDRA MARCELA MURCIA MORA**  
Directora del Sistema Habitacional

<sup>1</sup> Información suministrada por el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda. Fecha de reporte: 04/09/17.

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA CÁMARA COLOMBIANA DE LA CONSTRUCCIÓNAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 33 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se destina un 10% del total de unidades de vivienda construidas en cada proyecto de interés prioritario para la población en condición de discapacidad.*

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2017

Señor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario

Comisión Séptima

Senado

Carrera 7 No. 8 – 68

Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

**Referencia: Observaciones Proyecto de ley número 33 de 2017 de Senado, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se destina un 10% del total de unidades de vivienda construidas en cada proyecto de interés prioritario para la población en condición de discapacidad.**

Respetado Secretario:

Para la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) como gremio que vela por los intereses de quienes hacen parte de la cadena de valor de la construcción en pro de liderar el desarrollo urbano responsable y sostenible, es muy importante acompañar al Congreso de la República en las iniciativas legislativas que se promuevan en beneficio de la población en situación de discapacidad.

En este sentido, consideramos loable el proyecto de ley de la referencia, sin embargo es necesario tener en cuenta que ya existe una serie de disposiciones que regulan la materia, como las que a continuación se mencionan:

**1. Ley 361 de 1997, por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.**

**“Artículo 49. Como mínimo un 10% de los proyectos elaborados por el Gobierno para la construcción de vivienda de interés social, se programarán con las características constructivas necesarias para facilitar el acceso de los destinatarios de la presente ley, así como el desenvolvimiento normal de sus actividades motrices y su integración en el núcleo en que habiten (subrayado fuera del texto).**

Lo previsto en este artículo rige también para los proyectos de vivienda de cualquier otra clase que se construya o promuevan por entidades oficiales o privadas. El Gobierno expedirá las disposiciones reglamentarias para dar cumplimiento a lo previsto en este artículo y en especial para garantizar la instalación de ascensores con capacidad para transportar al menos una persona en su silla de ruedas.

**Parágrafo.** *Cuando el proyecto se refiere a conjuntos de edificios e instalaciones que constituyan un complejo arquitectónico, éste se proyectará y construirá en condiciones que permitan, en todo caso, la accesibilidad de las personas con limitación a los diferentes inmuebles e instalaciones complementarias”.*

**2. Ley 1114 de 2006, por la cual se modifica la Ley 546 de 1999, el numeral 7 del artículo 16 de la Ley 789 de 2002 y el artículo 6° de la Ley 973 de 2005 y se destinan recursos para la vivienda de interés social.**

**Artículo 3° (...)**

**“Parágrafo 3°.** *Las autoridades municipales y distritales exigirán a todos los proyectos de vivienda la obligatoriedad de disponer el uno por ciento (1%) de las viviendas construidas y en los proyectos de menos, de cien (100) viviendas de una de ellas para la población minusválida. Las viviendas para minusválidos no tendrán barreras arquitectónicas en su interior y estarán adaptadas para dicha población, de acuerdo con los reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno nacional”.*

**3. Ley 1537 de 2012, por la cual se dictan Normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.**

**“Artículo 12. Subsidió en especie para población vulnerable.** *Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de suelo o inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.*

*Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigadas. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.*

(...)

**4. Ley 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.**

**“Artículo 20. Derecho a la vivienda.** *El Estado garantizará el derecho a la vivienda de las personas*



con discapacidad, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley 1346 de 2009. Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda digna de las personas con discapacidad, para lo cual adoptará las siguientes medidas:

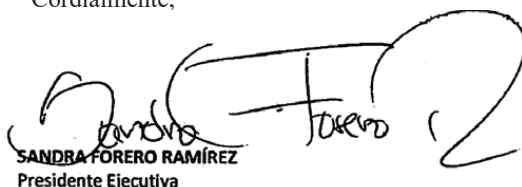
1. Todo plan de vivienda de interés social deberá respetar las normas de diseño universal que también garantice la accesibilidad a las áreas comunes y al espacio público.
2. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o quien haga sus veces, asignará subsidios de vivienda para las personas con discapacidad de los estratos 1, 2 y 3, de manera prioritaria.
3. El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio implementará en un plazo máximo de 1 año, los ajustes a sus programas y políticas con el fin de asegurar los recursos y a establecer los mecanismos necesarios para que del total de los subsidios de vivienda que se asignen, como mínimo un 596 sean subsidios especiales para ajustes locativas oías viviendas y adquisición de vivienda nueva de las personas con discapacidad, con niveles de Sisbén 1, 2 y 3, atendiendo al enfoque diferencial y en concordancia del artículo 19 de la Ley 1346 de 2009”.

Así las cosas y en aras de evitar la hiperinflación normativa no se considera necesario regular un tema que ya cuenta con suficiente regulación en el ordenamiento jurídico.

Reiteramos el interés del gremio no solo en aportar a la disminución del déficit habitacional existente sino también en construir proyectos de vivienda de interés social bajo los más altos estándares de calidad, que respondan a las necesidades de los hogares.

Agradecemos su atención y ponemos a su disposición él Gremio de la Construcción para aportar su conocimiento y experiencia en pro de lograr la estructuración de iniciativas legislativas que busquen el desarrollo integral de las ciudades en un marco de legalidad y por ende el crecimiento económico y social del país.

Cordialmente,



**SANDRA FORERO RAMÍREZ**  
Presidenta Ejecutiva

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a las diecinueve (19) días del mes de septiembre del año dos mil diecisiete (2017)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes Consideraciones.

**Concepto:** Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol)

**Refrendado por:** doctora Sandra Forero Ramírez, Presidenta Ejecutiva

**Al Proyecto de ley número 33 de 2017 Senado**

**Título del proyecto:** por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se destina un 10% del total de unidades de vivienda construidas en cada proyecto de interés prioritario para la población en condición de discapacidad.

**Número de folios:** Cuatro

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** martes diecinueve (19) de septiembre de 2017

**Hora:** 3:45 p. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del Senado de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 814 - Jueves, 21 de septiembre de 2017	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 91 de 2017 Senado, por medio de la cual se brinda protección de los Recursos Destinados al Subsidio de Vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda. ....I	
Informe de ponencia del para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley 094 de 2016 Cámara, 265 de 2017 senado, por medio de la cual se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo como requisito laboral y se dictan otras disposiciones. ....	14
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico de Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 69 de 2016 Senado, por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contrato de prestación de servicios. ....	18
Concepto jurídico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Proyecto de ley número 64 de 2017 Senado, por el cual se reconoce el derecho fundamental a la identidad étnica de las comunidades negras o población afrocolombiana, se adoptan políticas para la equidad e inclusión social de este grupo étnico, la igualdad de oportunidades y se dictan otras disposiciones. ....	22
Concepto jurídico de la Cámara Colombiana de la Construcción al Proyecto de ley número 33 de 2017 Senado, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se destina un 10% del total de unidades de vivienda construidas en cada proyecto de interés prioritario para la población en condición de discapacidad. ....	23