



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° 922

Bogotá, D. C., jueves, 12 de octubre de 2017

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

| | | |
|-------------|--|--|
| DIRECTORES: | GREGORIO ELJACH PACHECO | JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO |
| | SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co | SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co |

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2017 SENADO

por medio del cual se promueve el desarrollo de las empresas innovadoras en etapa temprana y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto promover las empresas innovadoras y sociales en etapa temprana como motores de la productividad y el empleo, factores fundamentales para la competitividad, el crecimiento económico, la construcción social y la sostenibilidad medioambiental en todas las regiones del país.

Artículo 2°. *Objetivos específicos.* En materia de creación, expansión y sostenibilidad de empresas innovadoras en etapa temprana, esta ley tiene los siguientes objetivos específicos:

1. Establecer un marco regulatorio para el desarrollo de la industria de capital de riesgo o capital emprendedor en Colombia, como herramienta fundamental para estimular el crecimiento y expansión de empresas innovadoras en etapa temprana.
2. Estimular la movilización de capital financiero hacia empresas sociales en etapa temprana, de forma que se promueva su sostenibilidad y crecimiento.
3. Crear incentivos a las inversiones del sector privado en empresas innovadoras en etapa temprana para potenciar su crecimiento y expansión.

Artículo 3°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplica a todas las personas naturales o jurídicas que intervengan de manera directa o indirecta en el apoyo a las empresas innovadoras en etapa temprana del país.

Artículo 4°. *Definiciones.* Para efectos de interpretar y aplicar la presente ley, se entiende por:

1. Capital de riesgo o capital emprendedor: es un subconjunto de capital privado que se refiere a las inversiones de capital hechas para apoyar financieramente el prelanzamiento, lanzamiento y desarrollo de las empresas innovadoras en etapas tempranas que ofrecen un elevado potencial de crecimiento y expansión. Una inversión de capital de riesgo es por lo general una inversión a medio plazo con una estrategia de desinversión mediante ganancias de capital.
2. Emprendimiento corporativo: hace referencia a un conjunto de actividades de una empresa establecida que se centran en descubrir y perseguir nuevas oportunidades a través de la innovación, creando nuevas empresas innovadoras o introduciendo nuevos modelos de negocio al mercado. El emprendimiento corporativo generalmente se divide en tres (3) categorías:
 - a) Capital de riesgo corporativo (CVC, por sus siglas en inglés) es un subconjunto de capital de riesgo en el que las corporaciones o empresas hacen inversiones sistemáticas en empresas innovadoras en etapa temprana - *startups*, a menudo relacionadas

- con su sector o industria. El CVC incluye la inversión directa, inversión a través de fondos de capital de riesgo o creación de un fondo propio para el apoyo de dichas empresas.
- b) *Spin-offs* corporativos: Son empresas innovadoras en etapa temprana que nacen a partir de resultados de procesos de investigación e innovación de una empresa madre.
 - c) A menudo tomando una participación en una empresa relacionada con la propia industria de la empresa.
3. Empresa innovadora en etapa temprana: también conocida como *startup* y/o *spinoff*, se refiere a una empresa de reciente creación (inferior a cinco años) que nace con base en ideas de negocio derivadas de la aplicación industrial, de avances científicos y tecnológicos, y/o provee soluciones innovadoras para problemas emergentes, creando nuevas demandas y desarrollando nuevas formas de negocio.
 4. Emprendimiento social: Es una empresa innovadora en etapa temprana cuyo principal objetivo es tener una incidencia social, opera proporcionando bienes y servicios innovadores al mercado y utiliza sus beneficios fundamentalmente para alcanzar objetivos sociales o medioambientales. Está gestionada de manera responsable y transparente, en particular mediante la participación de empleados, consumidores y partes interesadas en sus actividades comerciales. La prestación de servicios sociales y/o el activismo social no son considerados emprendimiento social.
 5. Fondo de capital de riesgo o capital emprendedor: Es un organismo de inversión colectiva cuya actividad consiste en proporcionar financiación a las empresas innovadoras con un elevado potencial de crecimiento y expansión. Los fondos de capital de riesgo o capital emprendedor fomentan el establecimiento y la expansión de empresas innovadoras, aumentan la inversión de estas en investigación y desarrollo, así como facilitan a las empresas valiosas competencias y conocimientos, contactos comerciales, valor de marca y asesoramiento estratégico.
 6. Fondo de emprendimiento social: Es un organismo de inversión colectiva cuya actividad consiste en proporcionar financiación a las empresas sociales en etapa temprana que impulsan cambios y ofrecen soluciones innovadoras a problemas sociales, por ejemplo contribuyendo a hacer frente a problemas relacionadas con el agua limpia, la energía sostenible, los servicios de salud, la vivienda asequible, la mitigación de enfermedades, la contaminación, los recursos naturales, inseguridad, entre otros.
 7. Instituciones de capital de riesgo o capital emprendedor. Para efectos de esta ley, se entenderá por institución de capital de riesgo o capital emprendedor, incluido el capital de riesgo corporativo - CRC, a la persona jurídica –pública, privada o mixta–, o al fondo o fideicomiso –público, privado o mixto– que hubiese sido constituido en el país y tenga como objeto invertir recursos propios o de terceros a un conjunto de empresas innovadoras en etapa temprana, según se defina en la reglamentación.
 8. Inversionistas de capital de riesgo o capital emprendedor. Será considerado inversionista en capital de riesgo o capital emprendedor para efectos de esta ley:
 - a) La persona jurídica –pública, privada o mixta–, fondo o fideicomiso –público, privado o mixto–, que invierte recursos propios o de terceros en instituciones de capital de riesgo o capital emprendedor.
 - b) La persona natural que realice aportes propios a instituciones de capital de riesgo o capital emprendedor.
 - c) La persona natural que en forma directa realice aportes propios a empresas innovadoras en etapa temprana, esta clase de inversión se conoce comúnmente como inversión ángel.
 9. Redes de ángeles inversionistas: Son estructuras que reúnen a un colectivo de individuos con recursos y una probada experiencia empresarial que buscan invertir en empresas innovadoras en etapa temprana con un alto potencial de crecimiento.

Las redes de inversionistas son estructuras creadas para aprovechar la experiencia, conocimiento y redes de contactos de un grupo de inversionistas “ángeles” y, a la vez, facilitar y canalizar la inversión “ángel” seleccionando a los mejores emprendedores y oportunidades de inversión entre aquellos que buscan financiación.
 10. Responsabilidad Social Empresarial: Integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y en sus relaciones con sus interlocutores.

CAPÍTULO II

Incentivos a la inversión privada en empresas innovadoras en etapa temprana

Artículo 5°. *Fondos de capital de riesgo o capital emprendedor.* El Gobierno nacional implementará un marco regulatorio autónomo e independiente de las normas que regulan a los Fondos de Inversión Colectiva (FICS), reconociendo que los fondos de capital de riesgo o capital emprendedor tienen características particulares y estableciendo obligaciones claras para cada uno de los sujetos que intervienen en su operación.

El fomento a la creación de fondos de capital de riesgo o capital emprendedor tiene como objeto:

- a) Financiar empresas innovadoras que se hallen en las fases iniciales de su existencia y ofrezcan un elevado potencial de crecimiento y expansión.
- b) Facilitar a las empresas innovadoras en etapa temprana las competencias y conocimientos, contactos comerciales, valor de marca y asesoramiento estratégico.
- c) Estimular el crecimiento económico, contribuir a la creación de empleo y la movilización de capital en etapa temprana.
- d) Atraer inversión extranjera en forma de capital de riesgo o capital emprendedor para promover la innovación en país.

Artículo 6°. *Delimitación de conceptos.* Para efectos del marco regulatorio que se desarrollará, se entenderá por:

- a) Fondo de capital de riesgo o capital emprendedor: un organismo de inversión colectiva que:
 - Se proponga invertir como mínimo el 70% del total agregado de sus aportaciones de capital y del capital comprometido no exigido en activos que sean inversiones admisibles, calculadas sobre la base de los importes que puedan invertirse tras deducir todos los costos pertinentes y las tenencias de efectivo y otros medios líquidos equivalentes, en un plazo establecido en sus reglamentos o los documentos constitutivos.
 - Nunca utilice más del 30 % del total agregado de sus aportaciones de capital y del capital comprometido no exigido para la adquisición de activos distintos de las inversiones admisibles, calculados sobre la base de los importes que puedan invertirse tras deducir todos los costes relevantes y las tenencias de efectivo y otros medios líquidos equivalentes.
 - Esté legalmente constituido en territorio colombiano.

- b) Gestor de fondos de capital de riesgo o capital emprendedor: una persona jurídica cuya actividad habitual consista en gestionar, como mínimo un fondo de capital de riesgo o capital emprendedor admisible.
- c) Empresa en cartera admisible: una empresa en etapa temprana que:
 - i) En la fecha de inversión por el fondo de capital de riesgo o capital emprendedor admisible:
 - No haya sido admitida a cotización en un mercado regulado.
 - Posea una planta de personal de menos de doscientos (200) trabajadores.
 - Posea activos totales no superiores a 30.000 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (smmlv).
 - Se haya constituido legalmente en Colombia en periodo no mayor a cinco (5 años) consecutivos.
 - ii) No sea un organismo de inversión colectiva.
 - iii) No pertenezca a un establecimiento de crédito, empresa de seguros, inversión y/o demás empresas vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.
 - iv) No figure en la lista de empresas que desarrollan actividades de lavado de activos y financiación del terrorismo.
- d) Inversión admisible: cualquiera de los siguientes instrumentos:
 - Todo instrumento de capital o cuasi capital.
 - Préstamos garantizados o no garantizados, siempre que para tales préstamos no se emplee más del 30 % del total agregado de las aportaciones de capital y del capital comprometido no exigido en el fondo de capital riesgo admisible.
 - Acciones de una empresa en cartera admisible adquirida a accionistas existente de dicha empresa.
 - Participaciones o acciones de otro o de varios fondos de capital de riesgo o capital emprendedor, siempre y cuando estos fondos de capital de riesgo o capital emprendedor admisibles no hayan invertido más del 10 % del total agregado de sus aportaciones de capital y del capital comprometido no exigido en otros fondos de capital riesgo admisibles.
- e) Costos pertinentes: todas las comisiones, cargas y gastos asumidos directa o indirectamente por los inversores y acordadas entre el gestor del fondo de capital de riesgo o capital emprendedor y sus inversores.
- f) Capital: intereses en la propiedad de unas empresas, representados por las acciones

u otras formas de participación de capital de la empresa en cartera admisible emitida para inversores.

- g) Cuasi capital: todo tipo de instrumento financiero que sea una combinación de capital y deuda y en el que la rentabilidad esté vinculada a los resultados de la empresa en cartera admisible y el reembolso del instrumento en caso de quiebra no esté completamente garantizado.
- h) Comercialización: toda oferta o colocación directa o indirecta, por iniciativa o por cuenta de un gestor de fondos de capital de riesgo o capital emprendedor admisible de participaciones o acciones de un fondo de capital de riesgo o capital emprendedor admisible, que gestiona, dirigida inversores domiciliados en Colombia.
- i) Capital comprometido: un compromiso en virtud del cual un inversor se obliga, dentro del plazo establecido en la reglamentación o los documentos constitutivos del fondo de capital de riesgo o capital emprendedor, a adquirir intereses en un fondo de capital de riesgo o a proporcionarle aportaciones de capital.

Artículo 7°. *Fondos de emprendimiento social.* El Gobierno nacional creará un nuevo marco regulatorio para la creación de los fondos de emprendimiento social en Colombia, durante los seis (6) meses siguientes a la sanción de la esta ley.

Parágrafo 1°. El fomento a la creación de fondos de emprendimiento social tiene como objeto:

- e) Financiar empresas sociales que impulsan cambios sociales al ofrecer soluciones innovadoras a problemas sociales o medioambientales.
- f) Generar un impacto social o medioambiental positivo y medible.
- g) Impulsar el desarrollo de tecnologías promisorias que se encuentran en etapa temprana y que tengan impacto social o medioambiental.
- h) Apoyar el crecimiento de empresas sociales en etapa temprana en Colombia.
- i) Permitir que las inversiones de las empresas en Fondos de Emprendimiento Social sean equiparables a aquellas realizadas en materia de Responsabilidad Social Empresarial (RSE).

Parágrafo 2°. Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

- a) Fondo de emprendimiento social: un organismo de inversión colectiva que:
- i) Se proponga invertir como mínimo el 70% del total agregado de sus aportaciones de

capital y del capital comprometido no exigido en activos que sean inversiones admisibles, calculadas sobre la base de los importes que puedan invertirse tras deducir todos los costos pertinentes y las tenencias de efectivo y otros medios líquidos equivalentes, en un plazo establecido en sus reglamentos o los documentos constitutivos.

- ii) Nunca utilice más del 30 % del total agregado de sus aportaciones de capital y del capital comprometido no exigido para la adquisición de activos distintos de las inversiones admisibles.
- iii) Esté legalmente constituido en territorio colombiano.
- b) Gestor del fondo de emprendimiento social: una persona jurídica cuya actividad habitual consista en gestionar, como mínimo un fondo de emprendimiento social admisible.
- c) Empresa en cartera admisible: una empresa que:
 - i) En la fecha de inversión por el fondo de emprendimiento social no haya sido admitida a cotización en un mercado regulado.
 - ii) Posea una planta de personal de menos de doscientos (200) trabajadores.
 - iii) Posea activos totales no superiores a 30.000 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (smmlv).
 - iv) Se haya constituido legalmente en Colombia en periodo no mayor a cinco (5 años) consecutivos.
 - v) Tenga como objetivo primordial la consecución de un impacto social positivo y medible, de conformidad con sus estatutos o cualquier otro reglamento o documento constitutivo de la empresa, siempre que esta:
 - Proporcione servicios o bienes a personas vulnerables, marginadas, desfavorecidas o excluidas.
 - Emplee un método de producción de bienes o servicios innovador que represente su objeto social.
 - vi) Utilice sus beneficios principalmente para la consecución de su objetivo social primordial, de conformidad con su escritura de constitución, sus estatutos o cualquier otro reglamento o documento constitutivo de la empresa. Estos reglamentos o documentos constitutivos habrán implantado procedimientos y normas predefinidos que regulen todas las circunstancias en las cuales se repartan beneficios a los accionistas

- y propietarios, garantizándose que dicho reparto de beneficios no socave su objetivo primordial.
- vii) Sea objeto de una gestión responsable y transparente, en especial involucrando a los empleados, los clientes y los interesados afectados por su actividad.
- viii) No figure en la lista de empresas que desarrollan actividades de lavado de activos y financiación del terrorismo.
- j) Inversión admisible: cualquiera de los siguientes instrumentos:
- Todo instrumento de capital.
 - Un instrumento de deuda titulizada o no titulizada, emitido por una empresa en cartera admisible.
 - Participaciones o acciones de uno o de varios fondos de emprendimiento social, siempre y cuando estos fondos de emprendimiento social no hayan invertido más del 10% del total agregado de sus aportaciones de capital y del capital comprometido no exigido en otros fondos de emprendimiento social admisibles.
 - Préstamos garantizados y no garantizados concedidos por un fondo de emprendimiento social a una empresa en cartera admisible.
 - Cualquier otro tipo de participación en una empresa en cartera admisible.
- k) Costos pertinentes: todas las comisiones, cargas y gastos asumidos directa o indirectamente por los inversores y acordadas entre el gestor del fondo de emprendimiento social y sus inversores.
- l) Capital: intereses en la propiedad de unas empresas, representados por las acciones u otras formas de participación de capital de la empresa en cartera admisible emitida para inversores.
- m) Cuasi capital: todo tipo de instrumento financiero que sea una combinación de capital y deuda y en el que la rentabilidad esté vinculada a los resultados de la empresa en cartera admisible y el reembolso del instrumento en caso de quiebra no esté completamente garantizado.
- n) Comercialización: toda oferta o colocación directa o indirecta, por iniciativa o por cuenta de un gestor de fondos de emprendimiento social admisible de participaciones o acciones de un fondo de emprendimiento social admisible, que gestiona, dirigida inversores domiciliados en Colombia.
- o) Capital comprometido: un compromiso en virtud del cual un inversor esté obligado, dentro del plazo establecido en el regla-

mento o los documentos constitutivos del fondo de emprendimiento social admisible, a adquirir intereses en un fondo de emprendimiento social admisible o a proporcionarle aportaciones de capital.

Artículo 8°. *Registro de instituciones de capital de riesgo o capital emprendedor.* Créase el Registro de Instituciones de Capital de Riesgo o Capital Emprendedor en el que deberán registrarse las instituciones e inversionistas, así como sus gestores o sociedades administradoras en las formas y condiciones que establezca la reglamentación. Las instituciones e inversionistas de capital de riesgo o capital emprendedor deberán:

1. Acreditar experiencia en actividades de capital de riesgo o capital emprendedor.
2. Designar una sociedad administradora o gestor.
3. Informar los aportes comprometidos y efectuados.
4. Presentar los antecedentes relativos al inversionista.
5. Presentar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
6. Registrar las empresas innovadoras en etapa temprana sujetas de inversión.

Este registro será administrado por la Superintendencia Financiera de Colombia, no obstante, podrá ceder su administración a cualquier persona natural o jurídica, de naturaleza público o privada.

Parágrafo 1°. El Registro de Instituciones de Capital de Riesgo o Capital Emprendedor contará con un sistema de información para que las instituciones e inversionistas de capital de riesgo o capital emprendedor en Colombia transmitan los datos relativos a las inversiones realizadas en empresas innovadoras en etapa temprana.

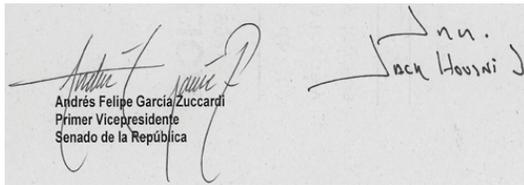
Artículo 9°. *Incentivo a la inversión privada en capital de riesgo o capital emprendedor.* El Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación, en adelante CNBT, incluirá las inversiones realizadas por instituciones e inversionistas de capital de riesgo o capital emprendedor en empresas innovadoras en etapa temprana (*startups y/o spin-offs corporativos o académicos*), dentro del alcance de las tipologías de proyectos calificados en el instrumento de beneficios tributarios como de ciencia, tecnología e innovación.

Parágrafo 1°. El CNBT establecerá el nuevo cupo de deducción anual y el sistema de distribución de acuerdo con la inclusión de inversiones en capital de riesgo o capital emprendedor en las tipologías, conservando los principios de transparencia y equidad.

Parágrafo 2°. Para obtener los beneficios previstos en el artículo 8° de la presente ley, las instituciones e inversionistas de capital de riesgo o capital emprendedor deberán obtener su inscripción ante el Registro de instituciones y e inversionistas de capital de riesgo o capital emprendedor creado en el artículo 7° de la presente ley, en las formas y condiciones que establezca su reglamentación.

Artículo 10. *Recursos de las cajas de compensación para la promoción del emprendimiento y el desarrollo empresarial.* El saldo inicial de la subcuenta de promoción del emprendimiento y desarrollo empresarial que habla en artículo 2° del Decreto 454 de 2017, conforme lo mencionado en el parágrafo 1° del artículo 10 de la Ley 1780 de 2016, podrá ser utilizado para realizar inversiones en capital de riesgo o capital emprendedor.

De los honorables Congresistas,



Andrés Felipe García Zuccardi
Primer Vicepresidente
Senado de la República

Jack Hovsli J.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las empresas innovadoras en etapa temprana son consideradas vehículos de desarrollo y crecimiento social y económico en economías globales y modernas, al convertirse en un importante camino para la creación de empleo, incremento de la competitividad, generación de riqueza, motor de innovación y mejoramiento de la productividad.

Las empresas en etapa temprana no solo crean empleo, sino también promueven la innovación, el valor agregado, la productividad y son más proclives de internacionalización. Las empresas en etapa temprana lideradas por la innovación están positivamente correlacionadas con el crecimiento económico porque prevé negocios escalables y de alto crecimiento. Estas empresas también son el puente entre la invención y la comercialización. Las invenciones sin estas empresas permanecen en el laboratorio de la universidad o en el centro de investigación. Gracias a las empresas innovadoras jóvenes se comercializan las invenciones de inventores y se entregan realmente productos innovadores a los consumidores, usuarios o clientes.

La relación de causalidad entre las empresas innovadoras en etapa temprana y el crecimiento económico ha llevado a que los Gobiernos diseñen instrumentos de política para acelerar su proceso de creación, crecimiento y sostenibilidad. Este apoyo gubernamental se desarrolla a través de la generación de incentivos, la creación de un marco regulatorio adecuado y

el fortalecimiento de actores privados y públicos que apoyan empresas innovadoras, entre otras acciones.

Alcance y objetivos de la ley

Distintos retos enfrenta el país en materia de creación de empresas innovadoras. Por un lado, resulta imperativo cerrar los eslabones de la cadena de valor del emprendimiento, por ejemplo, la financiación en etapa temprana, la transferencia de tecnología y la utilización del sistema de propiedad intelectual. Igualmente, es apremiante lograr un mayor involucramiento de las grandes empresas en la generación de nuevas unidades de negocio o *spin-offs* corporativos, o a través de la creación de y/o unidades de *ventures* que buscan identificar e invertir en empresas innovadoras en etapa temprana. También, es importante incrementar la inversión del sector privado principalmente en la industria de capital de riesgo bastión fundamental para la innovación en países desarrollados. Es preocupante que América Latina solo tiene una décima parte del capital de riesgo en relación con el PIB de lo que tienen China e India, a pesar de tener el doble de ingreso per cápita (BID, 2014).

Por otra parte, es pertinente facilitar el acceso a crédito para empresas de etapa temprana. De acuerdo con los datos del Enterprise Survey del Banco Mundial, los empresarios en Colombia perciben que el acceso a financiamiento es el mayor obstáculo en el ambiente de negocios. Y fortalecer las capacidades para emprender con el fin de lograr mayor sostenibilidad de las empresas innovadoras en etapa temprana. Lo anterior en vista de que en Colombia el porcentaje de empresas que logra superar las etapas nacientes y convertirse en empresas establecidas viene decreciendo, pasando del 14% en 2010 al 4.9% en 2014.

Por lo anterior, el presente proyecto de ley busca promover las empresas en etapa temprana como motor de la innovación, la productividad y el empleo, factores fundamentales para la competitividad, el crecimiento económico, la construcción social y la sostenibilidad medioambiental en todas las regiones del país, así:

- Estableciendo un marco regulatorio para el desarrollo de la industria de capital de riesgo o capital emprendedor en Colombia, como herramienta fundamental para estimular el crecimiento y expansión de empresas innovadoras en etapa temprana.
- Estimulando la movilización de capital financiero hacia empresas sociales en etapa temprana, de forma que se promueva su sostenibilidad y crecimiento, con el propósito de generar soluciones innovadoras a problemáticas sociales y medioambientales.

- Creando incentivos a las inversiones del sector privado en empresas innovadoras en etapa temprana para potenciar su crecimiento y expansión.

Justificación de expedición de la normativa

En consonancia con lo anterior, y teniendo en consideración que a pesar de que existen resultados positivos en materia de la actividad emprendedora en Colombia, aún persisten debilidades y barreras en el ecosistema emprendedor en el país. En primer lugar, existe una brecha en términos de innovación entre Colombia y países en América Latina y en el mundo. Esta brecha está presente no sólo en materia de resultados del sistema como bienes o servicios innovadores, patentes o producción de conocimiento, sino también en el ámbito de los insumos indispensables para lograr dichos resultados tales como acceso a capital financiero, marco regulatorio y capital humano altamente calificado.

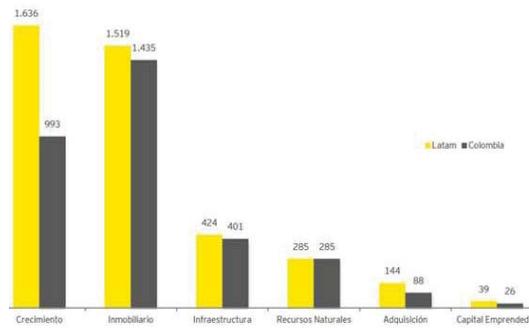
Acceso a financiamiento para empresas innovadoras en etapa temprana

El acceso a financiamiento tiene efectos positivos y esenciales en la actividad innovadora de las nuevas empresas colombianas. Según un estudio del Banco Mundial (Lederman, Messina, Pienknagura, & Rigolini, 2014), el acceso a financiamiento incrementa la probabilidad de que las empresas lleven a cabo actividades como mejora de bienes y servicios, inversiones en I+D, generación de propiedad intelectual, mejoramiento de la calidad y otros factores que las harán a las nuevas empresas crecer más rápidamente y ser sostenibles.

Aunque el financiamiento es fundamental para las nuevas empresas, las alternativas de financiamiento en Colombia son limitadas con respecto a los demás países de América Latina (CPC, 2015). De acuerdo con el Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016, Colombia ocupa el octavo lugar entre 15 países de la región en materia de acceso a financiamiento a empresas jóvenes. Colombia es superado por Chile, Bolivia, Brasil, Panamá, México, Ecuador y Uruguay.

En el Informe Nacional de Competitividad 2015, el Consejo Privado de Competitividad - CPC encontró que los fondos de capital privado en Colombia crecieron el 56% en promedio anual entre el año 2005 al 2014, alcanzando un acumulado de US\$7.742 millones. Si bien es un crecimiento considerable, sólo el 3% (capital comprometido) y el 1% (efectivamente invertido) fue a los fondos de capital de riesgo o capital emprendedor, lo que equivalente a US\$26 millones. La mayoría de las inversiones fueron a fondos inmobiliarios (42%) y fondos de adquisición (24%), los cuales invierten en otro tamaño de empresas y no en aquellas empresas jóvenes e innovadoras.

Gráfica 1: Capital privado comprometido histórico



Fuente: Colcapital, 2015.

La OECD, en su informe *Startup Latinoamerica 2016*, ratifica que la industria de capital de riesgo o capital emprendedor en Colombia se muestra aún incipiente en comparación con otros países de América Latina. Entre el 2011 y el 2015, los fondos de capital de riesgo colombianos levantaron un 3.5% del total de capital levantado en América Latina.

Mientras que Chile con un monto superior levantó 5.1%, México y Brasil levantaron un 15.3% y 57.4% respectivamente, lo cual muestra un rezago muy importante de Colombia en el desarrollo de esta importante industria para el financiamiento de las empresas innovadoras en etapa temprana (OECD, 2016).

Gráfica 2: Principales centros de capital de riesgo en América Latina, 2011-15

(Capital levantado (USD) y número de fondos cerrados)



Fuente: LAVCA (2016), Latin America Venture Capital: Five Year Trends.

De acuerdo con información de Colcapital, a finales de 2016 existían nueve fondos de capital de riesgo o capital emprendedor operando en el país, que reportan compromisos de capital por la

suma de USD 89,5 millones, de los cuales han invertido USD 20,8 millones en 40 empresas innovadoras en etapa temprana a nivel nacional (Vesga, Rodríguez, González, Rincón, & García, 2017).

Por otro lado, el informe del Global Entrepreneurship Monitor (GEM), en su informe anual 2016 sobre la actividad empresarial colombiana, también propone fortalecer los mecanismos de financiación debido a que estos fueron calificados con 2.2 en una escala de 5.0, lo que significa que los emprendedores colombianos no cuentan con suficientes fuentes de financiación como: ángeles inversionistas, capital de riesgo, *crowdfunding*, entre otros (Grupo Global Entrepreneurship Monitor Colombia, 2017).

Una de las razones por las cuales esta industria aún no se desarrolla en Colombia está relacionada, en gran parte, con la regulación financiera vigente, la cual fue creada para fondos de capital privado y no, para fondos de capital de riesgo o capital emprendedor.

Dicha regulación establece que las sociedades gestoras de los fondos de capital privado deben, como parte de su proceso operativo, contratar servicios de instituciones vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Este requisito aumenta los costos y limita la constitución de un mayor número de fondos de capital de riesgo o capital emprendedor en el país.

Adicionalmente, han surgido otros aspectos regulatorios y tributarios que amenazan la creación de nuevos fondos de capital de riesgo o capital emprendedor. Entre ellos se encuentran:

- El cobro del IVA a transacciones que antes no eran sujetos a este impuesto y que le agregan un gasto del 19% adicional a la operación del fondo, lo que lo hace inviable financieramente.
- La valoración de activos actualmente requerida por la Superintendencia Financiera de Colombia incrementa los costos de operación, además de ser innecesaria para empresas en etapa temprana. Esto sin contar con la poca oferta de proveedores y el desconocimiento de estos en la valoración de empresas jóvenes.

En este sentido, la presente ley propone crear un marco regulatorio autónomo e independiente de las normas vigentes¹ que regulan a los Fondos de Inversión Colectiva (FIC), reconociendo que los fondos de capital de riesgo o capital emprendedor tienen características particulares y estableciendo obligaciones claras para cada uno de los sujetos que intervienen en su operación, siguiendo como ejemplo las mejores prácticas

¹ Decreto 2555 de 2010. Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.

en la materia adoptadas por Unión Europea en el Reglamento (EU) número 345/2013 (sobre los fondos de capital riesgo europeos) y Reglamento (UE) número 346/2013 (sobre los fondos de emprendimiento social europeos).

Incentivos al capital de riesgo o capital emprendedor

Adicionalmente, la falta de incentivos tributarios para instituciones e inversionistas de capital de riesgo o capital emprendedor está afectando la creación de nuevos fondos o redes de ángeles inversionistas, así como una posible fuga de inversionistas de capital de riesgo a otros países que sí brindan los incentivos fiscales adecuados.

La Asociación Latinoamericana de Capital Privado y Capital de Riesgo (Lavca), en su informe anual Lavca Scorecard 2017/2018, identifica como uno de los principales obstáculos para el crecimiento de la industria de capital privado y de riesgo, el alto tratamiento tributario para los inversionistas que operan en el país y lo califica con un puntaje de dos puntos entre cinco posibles, esta tendencia se ha mantenido en los últimos cuatro años, donde Colombia es superado por países como Brasil, Costa Rica y Uruguay en este indicador (Lavca, 2017).

Adicionalmente, The Global Entrepreneurship and Development Institute (GEDI), institución que lidera el Índice Global de Emprendimiento 2017 (*Global Entrepreneurship Index 2017*), ubica a Colombia en el puesto 44 entre 137 países. El informe destaca como una de las principales debilidades del país el indicador relacionado con la facilidad para obtener capital de riesgo o capital emprendedor por parte de las empresas innovadoras emergentes. Así mismo, calcula que una mejora en los indicadores de emprendimiento, incluido el capital de riesgo o capital emprendedor, de un 10% podría agregar USD\$183 mil millones a la economía colombiana.

Considerando que los incentivos son de vital importancia para el desarrollo de la industria de capital de riesgo o capital emprendedor en Colombia, la presente ley propone incluir dichas inversiones como parte del alcance de las tipologías de proyectos calificados en el instrumento de beneficios tributarios de ciencia, tecnología e innovación² a cargo del Consejo Nacional de

² Descuento Tributario por inversiones realizadas en el año 2017 y posteriores: Las personas que realicen inversiones en proyectos calificados como de Ciencia, Tecnología e Innovación a partir del año 2017, de acuerdo con los criterios y condiciones definidas por el Consejo Nacional de Política económica y social mediante actualización del documento Conpes 3834 de 2015, tendrán derecho a descontar de su impuesto de renta a cargo el 25% del valor invertido en dichos proyectos en el periodo gravable en que se realizó la inversión.

Deducciones en el impuesto de renta por inversiones realizadas en el año 2017 y posteriores: Las inversiones que realicen en investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación, serán deducibles en el periodo gravable en que se

Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT)³, quien designa actualmente el cupo anual y el sistema de distribución del instrumento.

Adicionalmente, la ley propone crear un registro formal de las instituciones e inversionistas que invierten en empresas con el fin de hacer un seguimiento y monitoreo adecuado a dichas inversiones y deducciones o descuentos a las que haya lugar.

Las inversiones en capital de riesgo o capital emprendedor deben y pueden ser consideradas como actividades de ciencia, tecnología e innovación porque obedecen a inyecciones de capital provenientes de instituciones o individuos (fondos, redes de ángeles, corporaciones, etc.) en empresas nuevas innovadoras, las cuales están desarrollando o han desarrollado bienes o servicios innovadores derivadas principalmente de avances científicos y tecnológicos, los cuales proveen soluciones innovadoras a problemas emergentes, creando nuevas demandas y desarrollando nuevas formas de negocio.

Las inversiones en este tipo de empresas jóvenes innovadoras son fundamentales para el crecimiento, sostenibilidad e internacionalización de dichas empresas, lo que conlleva mayor generación de empleo calificado, mayores ventas nacionales y exportaciones, y como consecuencia mayor recaudo para el tesoro nacional a través del IVA e impuesto a las utilidades, entre otros.

Creación de fondos privados para promover el emprendimiento social

Cada vez surgen más inversionistas que no están buscando una rentabilidad financiera, sino que también se trazan objetivos de carácter social, por lo que en países desarrollados ha ido creciendo un mercado de inversión social conformado por fondos de inversión privados que invierten en nuevas empresas sociales innovadoras. Estos fondos de

inversión buscan financiar nuevas empresas que impulsen cambios en las comunidades al ofrecer soluciones innovadoras a problemas sociales y medioambientales (Parlamento Europeo, 2013). En Colombia, por ejemplo, empresas sociales en etapa temprana pueden contribuir mediante la innovación hacer frente a problemáticas como el acceso a la educación, la vivienda, los servicios de salud, la mitigación de enfermedades, la contaminación del agua. Así mismo, a problemas medioambientales como la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales, la energía sostenible, la prevención de la contaminación, la gestión de los residuos, entre otros aspectos.

De acuerdo al Reglamento (UE) número 346/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo del 17 de 2013 sobre los fondos de emprendimiento social europeos, las empresas sociales:

“(…) abarcan un amplio elenco de sociedades que adoptan distintas formas jurídicas y cuya función consiste en proporcionar servicios o bienes sociales a personas vulnerables, marginadas, desfavorecidas o excluidas. Entre tales servicios figuran el acceso a la vivienda, la asistencia sanitaria, la ayuda a ancianos o personas con discapacidad, el cuidado infantil, el acceso al empleo y la formación y la gestión de la dependencia. Asimismo, las empresas sociales incluyen empresas que emplean un método de producción de bienes o servicios que representan su objetivo social, pero cuyas actividades pueden situarse fuera del ámbito de la facilitación de bienes o servicios sociales. Esas actividades incluyen la integración social y profesional mediante el acceso al empleo de personas desfavorecidas debido, entre otras cosas, a una cualificación insuficiente o a problemas sociales o profesionales que llevan a la exclusión y la marginación.

Esas actividades también pueden abarcar la protección medioambiental con un impacto social, como las medidas contra la contaminación, el reciclado y las energías renovables”. Pág. 20.

Desde hace varios años en Colombia muchas empresas colombianas están desarrollando actividades de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), iniciativa de carácter voluntario que busca mejorar la sociedad y preservar el medio ambiente, en línea con el llamado que hace la comunidad internacional, principalmente de las Naciones Unidas sobre la necesidad de promover el diálogo social para la creación de una ciudadanía corporativa global, que permita conciliar los intereses de las empresas, con los valores y demandas de la sociedad civil. Sin embargo, estas iniciativas se desarrollan de manera independiente o aislada, lo cual puede generar un menor impacto sobre las comunidades o actores que se quieren beneficiar. Por lo tanto, con el fin de hacer más eficiente y eficaz dichas actividades de RSE, se propone canalizar estos esfuerzos e inversiones de empresas hacia los fondos de

realicen, siempre y cuando dichas inversiones cumplan con los criterios y condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social mediante actualización del documento Conpes 3834 de 2015.

³ El artículo 34 de la Ley 1450 de 2011, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, modificó la conformación del Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación, y determinó que hacen parte del mismo, el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), quien presidirá; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o su representante; el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su representante; el Director del Departamento Nacional de Planeación o su representante, y dos (2) expertos en ciencia, tecnología e innovación, designados por el Director de Colciencias.

La Ley 1607 de 2012 en su artículo 161 establece que el señalado Consejo, estaría integrado también por el Ministro de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su representante.

emprendimiento social, quienes tendrán la tarea de seleccionar e invertir en empresas sociales en etapa temprana capaces de crear y/o desarrollar soluciones innovadoras a problemáticas sociales y medioambientales.

Por lo anterior, la presente ley propone establecer un marco normativo que defina los fondos de emprendimiento social y regule, entre otros aspectos, la composición de la cartera de los fondos que ejerzan dicha actividad, los destinatarios de sus inversiones, los instrumentos de inversión que pueden emplear y las categorías de los inversionistas admisibles para invertir en tales fondos.

La nueva normativa debe establecer la naturaleza de los fondos de emprendimiento social y trazar una clara línea demarcatoria entre un fondo de emprendimiento social admisible y fondos alternativos de inversión que desarrollan otras estrategias de inversión menos especializadas. Dado que el objetivo primordial de las empresas sociales en etapa temprana es lograr un impacto social positivo, antes que maximizar sus beneficios, los fondos de emprendimiento social deben solamente promover el apoyo a las empresas en cartera admisibles que centren su actividad en la consecución de impactos sociales medibles y positivos. Por lo tanto, la normativa debe exigir a los gestores de fondos de emprendimiento social admisibles que desarrollen métodos de medición del impacto social positivo, los cuales deben alcanzar las inversiones hechas en empresas sociales en etapa temprana de carácter innovador.

Se presenta este proyecto de ley ante el honorable Congreso de la República con el fin de promover las empresas innovadoras en etapa temprana en el país, el cual requerirá de un compromiso institucional con miras a la creación de las condiciones necesarias para un país con mejor proyección y mejores oportunidades para los colombianos. Esperamos contar con su decidido apoyo y que este documento se siga fortaleciendo con los debates y las propuestas que se presenten en el Congreso.

Referencias

Asociación Colombiana de Fondos de Capital Privado. (2015). *Navegando la Economía Colombiana: Evolución y Análisis de la Industria de Fondos*. Bogotá: Colcapital.

Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES. (2016). *CONPES 3866: Política Nacional de Desarrollo Productivo*. Bogotá.

Consejo Privado de Competitividad. (2015). *Informe Nacional de Competitividad: Financiación para el Emprendimiento en Etapa Temprana*. Bogotá: CPC.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). *Índice Global de innovación Análisis Colombia 2017*. Bogotá.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. (12 de abril de 2017).

Ley 27349 Apoyo al Capital Emprendedor. *Boletín Oficial de la República Argentina*, págs. 1-9.

Grupo GEM (Global Entrepreneurship Monitor Colombia). (2017). *Actividad Empresarial Colombiana*. Bogotá.

Kantis, H., Federico, J., & Ibarra, S. (2016). *Condiciones sistémicas para el emprendimiento dinámico 2016*. Buenos Aires: Prodem.

Lederman, D., Messina, J., Pienknagura, S., & Rigolini, J. (2014). *El emprendimiento en América Latina: muchas empresas y poca innovación*. Washington DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons Attribution.

OCDE. (2016). *Startup América Latina 2016: Construyendo un futuro innovador, Estudios del Centro de Desarrollo*. Paris: Éditions OCDE.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (17 de abril de 2013).

Reglamento (UE) número 345/2013 sobre los fondos de capital riesgo europeos. *Diario Oficial de la Unión E*, págs. 1-17.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (17 de Abril de 2013).

Reglamento (UE) No 346/2013 sobre los fondos de emprendimiento social europeos. *Diario Oficial de la Unión Europea*, págs. 18-38.

The Global Entrepreneurship and Development Institute (The GEDI Institute). (2017). *The Global Entrepreneurship Index 2017*. Washington, D.C.: The GEDI Institute.

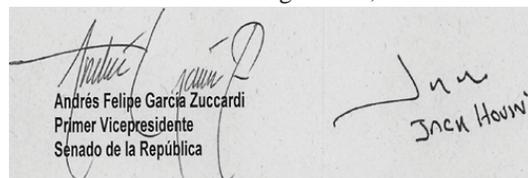
The Latin American Private Equity & Venture Capital Association (LAVCA). (2017). *LAVCA Scorecard on the Private Equity and Venture Capital Environment in Latin America*. New York: LAVCA.

Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (2016).

Alternativas de regulación del crowdfunding. Bogotá: Ministerio de Hacienda.

Vesga Fajardo, R., Rodríguez Delgado, M., Schnarch González, D., Rincón Chaparro, O., & García Vargas, O. (2017). *Emprendedores en Crecimiento: El reto de la financiación*. Bogotá.

De los honorables Congresistas,



Andrés Felipe García Zuccardi
Primer Vicepresidente
Senado de la República

J n n
J n n
J n n

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día... del mes de... del año 2017 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 142, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por...

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 10 de octubre de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 142 de 2017 Senado, *por medio del cual se promueve el desarrollo de las empresas innovadoras en etapa temprana y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Andrés Felipe García Zuccardi* y el Representante a la

Cámara *Jack Housni Jaller*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 10 de octubre de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 05 DE 2017 SENADO**

por medio del cual se prohíbe la utilización del Poliestireno expandido (icopor) en actividades de comercialización de alimentos, se ordena la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje del Icopor de uso industrial y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 19 de septiembre de 2017

Senador

MANUEL GUILLERMO MORA

Presidente

Comisión Quinta

Senado de la República de Colombia

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado, *por medio del cual se prohíbe la utilización del poliestireno expandido (icopor) en actividades de comercialización de alimentos, se ordena la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje del Icopor de uso industrial y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo,

En cumplimiento de la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado, a continuación, me

permito rendir informe de ponencia favorable para primer debate respecto del Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado, *por medio del cual se prohíbe la utilización del poliestireno expandido (icopor) en actividades de comercialización de alimentos, se ordena la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje del icopor de uso industrial y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

I. Trámite

II. Objetivo y contenido del proyecto de ley

III. Justificación

IV. Modificaciones y pliego de modificaciones

I. Trámite

El proyecto de ley en cuestión fue radicado ante la Secretaria General del Senado de la República, por parte de la honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal el pasado 20 de julio de 2017.

II. Objetivo y contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley número 05 de 2017 Senado tiene por objeto:

- Limitar la utilización del poliestireno expandido (icopor) en el desarrollo de actividades de comercialización de alimentos.
- Establecer la obligatoriedad de iniciar la sustitución gradual de los envases, reci-

pientes o empaques elaborados en dicho material por otros fabricados con materiales biodegradables.

- Ordenar la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje del poliestireno expandido de uso industrial.

El proyecto de ley consta de siete (7) artículos que establecen lo siguiente:

Artículo 1°. Define el objeto de la iniciativa, que es prohibir el uso del poliestireno expandido (icopor) en la comercialización de alimentos, iniciar la sustitución gradual de los envases, recipientes o empaques elaborados en dicho material por otros fabricados con materiales biodegradables, y ordenar la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje de icopor de uso industrial.

Artículo 2°. Precisa la definición de “alimento” que se tendrá en cuenta para los efectos de la medida propuesta, que será la prevista en el artículo 3° de la Resolución número 2674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que lo modifique o sustituya.

Artículo 3°. Contiene la prohibición del uso de envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido para almacenar alimentos en el desarrollo de actividades de comercialización de los mismos, y precisa que la medida empezará a regir en un término de cuatro (4) años contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley.

Artículo 4°. Estipula la obligación a cargo del Gobierno nacional de modificar las normas reglamentarias en materia sanitaria y ambiental para incorporar la prohibición del icopor de único uso, antes del cumplimiento del término previsto para que la medida empiece a regir.

Artículo 5°. Se crea el Plan Gradual de sustitución de los envases, recipientes o empaques de icopor por otros fabricados con materiales biodegradables, cuyo diseño corresponde al Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con la finalidad de reemplazar paulatinamente empaques de poliestireno expandido por otros fabricados con materiales biodegradables.

Artículo 6°. Se crea un Plan Nacional de Reciclaje del icopor Industrial, cuya elaboración corresponde al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el fin de lograr la efectiva reutilización del poliestireno expandido en el sector industrial.

Artículo 7°. Determina vigencia y derogatorias.

III. Justificación de la iniciativa

A) Antecedentes

El poliestireno expandido fue inventado en 1941 por el científico estadounidense Otis Ray

McIntier. Su fabricación consiste en mezclar al vapor pequeñas cuentas del polímero poliestireno con productos químicos hasta que estas aumenten su volumen original aproximadamente 50 veces¹.

Como todos los plásticos, el poliestireno proviene del petróleo. Por su economía y resistencia, este elemento es utilizado en diferentes productos cuyo uso es cotidiano en la vida diaria². Según la Fundación Verde Natura, el 90% del poliestireno expandido que se produce se destina a fines industriales, mientras que el resto es utilizado en su mayoría para la elaboración de vasos, platos, recipientes, envases, entre otros, en el marco del desarrollo de actividades de comercialización de alimentos.³

En los casos en los que se le da uso industrial al icopor, la industria suele reutilizar el material, por ejemplo, para crear capas que se ponen debajo del asfalto de las carreteras para emparejar el terreno; en el segundo de los casos, es decir, el uso relacionado con el almacenamiento de alimentos, el proceso suele ser más complejo, pues para su reciclaje se requiere una máquina especial que revierta el proceso del icopor, transformándolo de poliestireno expandido a solo poliestireno.⁴

El uso del poliestireno expandido, comúnmente conocido en Colombia como *icopor*, particularmente en la elaboración de envases para almacenar alimentos, ha sido fuertemente cuestionado en los últimos años debido a los riesgos que representa no sólo para el medio ambiente, sino para la salud humana. Según la organización *Clean Water*, el material contiene un compuesto denominado estireno, el cual ha sido declarado como cancerígeno para animales, por lo cual se considera posible que también lo sea para los humanos⁵.

Aunado a lo anterior, el poliestireno contiene compuestos tóxicos como Bisfenol A, Estireno y Ftalatos, los cuales pueden desprenderse y solubilizarse al contacto con bebidas calientes como el café y aromáticas. Los efectos toxicológicos pueden manifestarse, en el caso del Bisfenol A, en alteraciones del funcionamiento

¹ BBC Mundo, *¿Por qué cada vez ciudades prohíben el poliestireno?* Tomado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150701_poliestireno_prohibicion_lp

² Universidad de Manizales, *Reciclaje termo-mecánico del poliestireno expandido (icopor), como una estrategia de mitigación de su impacto ambiental en rellenos sanitarios*. Tomado de: <http://ridum.umanizales.edu.co:8080/jspui/bitstream/6789/762/1/TESIS%20CARLOS%20QUINTERO.pdf>

³ Enter.co, *“Icopor, el útil material que está lleno de problemas”*. Tomado de: <http://www.enter.co/cultura-digital/ciencia/icopor-el-util-material-que-esta-lleno-de-problemas/>

⁴ Ibídem.

⁵ Clean Water Action California, *Facts about Styrofoam Litter* tomado de http://www.cleanwater.org/files/publications/ca/cwa_fact_sheet_polystyrene_litter_2011_03.pdf

normal de las glándulas corporales y disminución de la fertilidad; para el caso del Estireno, se prevén riesgos de cambios significativos en el sistema nervioso central y periférico, además del posible daño oxidativo del ADN y un aumento en el riesgo potencial de padecer cáncer⁶.

B) Riesgos para el medio ambiente

Los ambientalistas han lanzado fuertes críticas en contra del poliestireno expandido a causa de los graves daños que este causa al ingresar a ecosistemas marinos. Douglas McCauley, profesor de Biología Marina en la Universidad de California, afirmó en una entrevista ante la BBC que el poliestireno genera dos clases de problemas en la fauna marina: mecánicos y biológicos: Los primeros se describen en los bloqueos intestinales que provoca el material en los animales marinos (tales bloqueos con facilidad pueden llegar a ser letales) y los segundos se relacionan con las propiedades absorbentes del poliestireno:

*“Esencialmente, el poliestireno actúa como una pequeña esponja, recogiendo y concentrando algunos de los contaminantes más dañinos que hay en el océano (...) Luego, la ve una tortuga marina y se la come pensando que es una medusa (...) Es muy preocupante que algunos de estos peces que se alimentan de plásticos acaben en nuestro plato”.*⁷

Por otra parte, la inmensa dificultad de reutilización del poliestireno expandido se erige como otro de los impactos ambientales adversos. Según Joe Biernacki, profesor de ingeniería química en la Universidad de Tennessee, es casi imposible transformar un recipiente elaborado de poliestireno en otro formato, pues sus partículas ya se han expandido⁸.

A lo anterior se suman los inconvenientes generados a partir del amplio volumen que ocupa el icopor en el sistema de basuras, pues el material fácilmente llena los carros recogedores y rellenos sanitarios; además, debido a que el poliestireno expandible es 0% biodegradable, una vez llega a los rellenos sanitarios permanecerá en ellos para siempre⁹.

Según la Fundación Verde Natura, quienes se dedican al reciclaje evitan recolectar elementos de icopor, pues el material les llena muy rápido las carretas y, al final, como no pesa, las plantas de reciclaje les dan muy poco dinero por él. Aproximadamente, en una carreta caben 4

kilogramos de icopor, por los cuales una planta paga en promedio 400 pesos colombianos¹⁰.

C) Perspectivas de Derecho Comparado

En 2015, el uso del poliestireno expandido fue prohibido en Nueva York a raíz de los resultados de un estudio del Departamento de Sanidad de esa ciudad, entre los que se concluyó que dicho elemento es un tóxico ambiental declarado como virtualmente imposible de reciclar.¹¹ Con esa decisión, Nueva York ingresó a la lista de más de 70 ciudades norteamericanas, entre ellas Washington D.C., San Francisco, Minneapolis, Portland y Seattle, que han prohibido su utilización¹².

Si bien en septiembre de 2015 una juez de la Corte Suprema de Nueva York revocó la prohibición del poliestireno en la ciudad de Nueva York, en mayo de este año el Departamento de Sanidad de esa ciudad anunció que, para el mes de noviembre de 2017, nuevamente implementará la prohibición del poliestireno expandido para el almacenamiento de alimentos, y concederá un período de transición de seis meses que finalizará el 14 de mayo de 2018, fecha en la cual dicha medida surtirá efectos plenamente.¹³ La decisión se funda en un nuevo reporte del Departamento de Sanidad de NYC que ratifica que el poliestireno expandido es imposible de ser reciclado de manera económica y efectiva¹⁴.

En abril de 2015, Oxford se convirtió en la primera ciudad del Reino Unido en prohibir el uso de empaques plásticos de alimento no reciclables y, en su lugar, exigir el uso envases fabricados con materiales biodegradables. Para tal efecto, se concedió un periodo de transición para los comercializadores de alimentos que finalizaría el 1 de agosto de ese año¹⁵.

En Costa Rica, el diputado Edgardo Vinicio Araya promovió junto con su bancada legislativa un proyecto de ley cuyo objeto es reformar la ley para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, con el fin de prohibir la entrega de envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido en establecimientos comerciales; en su lugar, la

¹⁰ Ibidem.

¹¹ El País. *Poliestireno: prohibido en Nueva York, permitido en España*. Tomado de: https://elpais.com/elpais/2015/01/14/buenavida/1421229918_845981.html

¹² BBC Mundo. *¿Por qué cada vez más ciudades prohíben el poliestireno?* Tomado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150701_poliestireno_prohibicion_lp

¹³ Resource, *New York reinstates ban on polystyrene food packaging*. Tomado de: <http://resource.co/article/new-york-reinstates-ban-polystyrene-food-packaging-11850>

¹⁴ WNYC. *New York City Reinstates Styrofoam Ban*. Tomado de: <http://www.wnyc.org/story/new-york-city-reinstates-styrofoam-ban/>

¹⁵ Independent. *Oxford becomes first UK city to ban non-recyclable plastic food containers*. Tomado de: <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/oxford-becomes-first-uk-city-to-ban-non-recyclable-plastic-food-containers-10174601.html>

⁶ Juan Carlos Valderrama Villegas, Ph.D en Toxicología Ambiental. Tomado de: <https://www.las2orillas.co/vasito-tinto-veneno-te-puede-matar-cualquier-momento/>

⁷ BBC Mundo, *¿Por qué cada vez más ciudades prohíben el poliestireno?* Tomado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150701_poliestireno_prohibicion_lp

⁸ Ibidem.

⁹ Enter.co, *Icopor, el útil material que está lleno de problemas*. Tomado de: <http://www.enter.co/cultura-digital/ciencia/icopor-el-util-material-que-esta-lleno-de-problemas/>

iniciativa plantea que se pongan a disposición del público envases, recipientes o empaques de otros materiales que garanticen su aprovechamiento sustentable. Para cumplir las disposiciones del proyecto, se contempla un período de transición de cinco (5) años desde la entrada en vigencia de la ley.¹⁶

En abril de 2017, el senador mexicano David Monreal promovió un proyecto de Decreto para reformar el artículo 7° de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos, incorporando entre las facultades de la Federación establecer y difundir un programa nacional de sustitución de envases, empaques, utensilios y embalajes desechables elaborados de poliestireno expandido, por productos elaborados con materiales biodegradables.¹⁷

IV. Modificaciones y Pliego de Modificaciones

Dentro de las modificaciones que se plantean para la ponencia para primer debate, se contempla la eliminación de la palabra “icopor”, utilizada en el título y en los artículos 1°, 3° y 6°. Lo anterior en tanto se considera que la misma se constituye como enseña comercial vulgarizada utilizada comúnmente para llamar al poliestireno expandido.

Así mismo se introduce una modificación en el título y en los artículos 1° y 3°, en el sentido de delimitar la prohibición que se contempla en el proyecto de ley a la utilización del poliestireno expandido de único uso en envases, recipientes o empaques para el almacenamiento de alimentos y en desarrollo de las actividades propias a su comercialización.

| Texto original del Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado | Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado |
|---|--|
| Título: “Por medio del cual se prohíbe la utilización del poliestireno expandido (icopor) en actividades de comercialización de alimentos, se ordena la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje del Icopor de uso industrial y se dictan otras disposiciones”. | Título: “Por medio del cual se prohíbe la utilización del poliestireno expandido (icopor) <u>de único uso</u> en actividades de comercialización de alimentos, se ordena la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje del Icopor <u>Poliestireno Expandido</u> de uso industrial y se dictan otras disposiciones”. |
| Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto prohibir la utilización del poliestireno expandido (icopor) en el desarrollo de actividades de comercialización de alimentos; iniciar la sustitución gradual de los envases, recipientes o empaques elaborados en dicho material por otros fabricados con materiales biodegradables, y ordenar la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje de Icopor de uso industrial. | Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto prohibir la utilización del poliestireno expandido (icopor) <u>de único uso</u> en el desarrollo de actividades de comercialización de alimentos; iniciar la sustitución gradual de los envases, recipientes o empaques elaborados en dicho material por otros fabricados con materiales biodegradables, y ordenar la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje del <u>poliestireno expandido</u> Icopor de uso industrial. |
| Artículo 2°. Definición de alimento. Para la aplicación de las disposiciones de la presente ley se tendrá en cuenta la definición de “alimento” contenida en el artículo 3° de la Resolución número 2674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que lo modifique o sustituya. | Sin Modificaciones. |
| Artículo 3°. Prohibición del icopor de único uso. Prohíbese el uso de envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido para almacenar alimentos en el desarrollo de actividades de comercialización de los mismos. | Artículo 3°. Prohibición del icopor <u>poliestireno expandido de único uso</u>. Prohíbese el uso de envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido <u>de único uso</u> para almacenar alimentos en el desarrollo de actividades de comercialización de los mismos. |
| Parágrafo. La prohibición contenida en el presente artículo comenzará a regir en un término de cuatro (4) años contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley. | Parágrafo. La prohibición contenida en el presente artículo comenzará a regir en un término de cuatro (4) años contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley. |
| Artículo 4°. Modificación de normas reglamentarias. Antes del cumplimiento del término previsto para la entrada en vigor de la prohibición referida en el artículo 3° de la presente ley, el Gobierno nacional deberá modificar las normas sanitarias que reglamenten el tema de alimentos, así como las normas ambientales sobre residuos sólidos, con el fin de incorporar en ellas la prohibición antes descrita. | Sin Modificaciones |
| Artículo 5°. Plan Gradual de sustitución del icopor de único uso. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de la presente ley, el Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Salud y | Artículo 5°. Plan Gradual de sustitución del icopor <u>Poliestireno Expandido de único uso</u>. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de la presente ley, el Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo |

¹⁶ *Proyecto de Ley, Adición de un artículo 42 Bis y un nuevo transitorio XIII a la Ley para la Gestión Integral de Residuos – Ley para la prohibición del poliestireno expandido.* Tomado de: <https://barradeprensacom.files.wordpress.com/2016/03/proyecto-19833.pdf>

¹⁷ *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 7° de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.* Tomado de: http://www.senado.gob.mx/comisiones/medio_ambiente/docs/iniciativas/INIC122-EXP3279.pdf

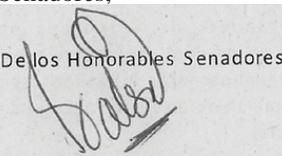
| Texto original del Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado | Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado |
|--|---|
| Protección Social, y Comercio, Industria y Turismo, deberá diseñar y reglamentar un Plan Gradual de Sustitución de los envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido por otros fabricados con materiales biodegradables. | Sostenible; Salud y Protección Social, y Comercio, Industria y Turismo, deberá diseñar y reglamentar un Plan Gradual de Sustitución de los envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido <u>de único uso</u> por otros fabricados con materiales biodegradables. |
| Parágrafo. El plan gradual de sustitución deberá contener medidas pedagógicas tendientes a concientizar a los comerciantes y consumidores sobre los riesgos que representa para el medio ambiente y la salud humana, el uso de envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido. | Parágrafo. El plan gradual de sustitución deberá contener medidas pedagógicas tendientes a concientizar a los comerciantes y consumidores sobre los riesgos que representa para el medio ambiente y la salud humana, el uso de envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido. |
| Artículo 6°. Plan Nacional de Reciclaje del Icopor Industrial. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de la presente ley, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, elaborará y reglamentará un Plan Nacional de Reciclaje del Icopor de uso industrial. | Artículo 6°. Plan Nacional de Reciclaje del Icopor Poliestireno Expandido de uso Industrial. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de la presente ley, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, elaborará y reglamentará un Plan Nacional de Reciclaje del Icopor poliestireno expandido de uso industrial. |
| Parágrafo. El Plan deberá contener obligaciones destinadas a los empresarios con miras a lograr la efectiva reutilización del poliestireno expandido en el sector industrial. | Parágrafo. El Plan deberá contener obligaciones destinadas a los empresarios con miras a lograr la efectiva reutilización del poliestireno expandido en el sector industrial. |
| Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. | Sin Modificaciones |

V. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa me permito rendir ponencia positiva y, por tanto, solicitamos a la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado, *por medio del cual se prohíbe la utilización del poliestireno expandido (Icopor) en actividades de comercialización de alimentos, se ordena la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje del Icopor de uso industrial y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Senadores,

De los Honorables Senadores,



Daira Galvis Méndez
Senadora de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 05 DE 2017 SENADO

por medio del cual se prohíbe la utilización del poliestireno expandido de único uso en actividades de comercialización de alimentos, se ordena la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje del Poliestireno Expandido de uso industrial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto prohibir la utilización del poliestireno

expandido de único uso en el desarrollo de actividades de comercialización de alimentos; iniciar la sustitución gradual de los envases, recipientes o empaques elaborados en dicho material por otros fabricados con materiales biodegradables, y ordenar la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje del poliestireno expandido de uso industrial.

Artículo 2°. Definición de alimento. Para la aplicación de las disposiciones de la presente ley se tendrá en cuenta la definición de “alimento” contenida en el artículo 3° de la Resolución número 2674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que lo modifique o sustituya.

Artículo 3°. Prohibición del poliestireno expandido de único uso. Prohíbese el uso de envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido de único uso para almacenar alimentos en el desarrollo de actividades de comercialización de los mismos.

Parágrafo. La prohibición contenida en el presente artículo comenzará a regir en un término de cuatro (4) años contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley.

Artículo 4°. Modificación de normas reglamentarias. Antes del cumplimiento del término previsto para la entrada en vigor de la prohibición referida en el artículo 3° de la presente ley, el Gobierno nacional deberá modificar las normas sanitarias que reglamenten el tema de alimentos, así como las normas ambientales sobre residuos sólidos, con el fin de incorporar en ellas la prohibición antes descrita.

Artículo 5°. Plan gradual de sustitución del poliestireno expandido de único uso. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de la

presente ley, el Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Salud y Protección Social, y Comercio, Industria y Turismo, deberá diseñar y reglamentar un Plan Gradual de Sustitución de los envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido de único uso por otros fabricados con materiales biodegradables.

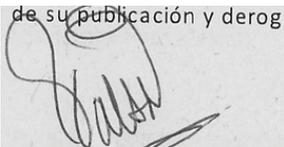
Parágrafo. El plan gradual de sustitución deberá contener medidas pedagógicas tendientes a concientizar a los comerciantes y consumidores sobre los riesgos que representa para el medio ambiente y la salud humana, el uso de envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido.

Artículo 6°. Plan nacional de reciclaje del poliestireno expandido de uso industrial. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de la presente ley, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, elaborará y reglamentará un Plan Nacional de Reciclaje del poliestireno expandido de uso industrial.

Parágrafo. El Plan deberá contener obligaciones destinadas a los empresarios con miras a lograr la efectiva reutilización del poliestireno expandido en el sector industrial.

Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

de su publicación y derog



Daira Galvis Méndez
Senadora de la República

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

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.

Honorable Senadora

NADIA 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, 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.

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 del 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 17 de agosto de 2017 el senador Roberto Ortiz Urueña radicó el presente proyecto de ley, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 733 de 2017.
2. El 31 de agosto el presente proyecto de ley fue radicado en la Comisión Séptima del Senado de la República
3. El 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 5°, 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 CP 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 CP y la garantía de acceso de las personas postulantes en condiciones de igualdad.

De conformidad con lo dispuesto por el inciso 2° 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 aquél 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” (sic).

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 involucren 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 informa 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 de 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 |

4. CIFRAS DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN COLOMBIA

Los niveles de déficit de vivienda que conserva el país están lejos de ser superados; 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*¹ 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

¹ “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%”.

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 el mes de agosto de 2017 por Mauricio Hernández, economista sénior 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 requieren mejoras de vivienda (déficit cualitativo), para un total de déficit de vivienda 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. 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.
5. 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.
6. 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.
7. El 80% de los arrendatarios son hogares con ingresos menores a 8 smlmv, \$6 millones de pesos, y el 28% de los arrendatarios tiene ingresos superiores a 4 smlmv, \$2,9 millones.
8. 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.
9. Más del 40 % de las ventas de vivienda nueva se financia a través de crédito hipotecario.
10. La cartera hipotecaria, hoy representa el 6,4% del PIB.
11. 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).
12. El crédito promedio para la compra de vivienda es de \$96 millones de pesos.
13. 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%.
14. El crédito al sector de la construcción creció 6,3%.
15. 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.
16. 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.

17. 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 de 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%.

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 de pesos 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 2.

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% | 33,7% | 23,6% | 19,7% | 15,1% | 8,0% |
| Servicios Públicos | 0,66% | 21,8% | 23,2% | 22,9% | 20,4% | 11,7% |
| 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% | 15,39% | 3,22% |
| Vivienda | 0,22% | 11,3% | 22,5% | 29,6% | 26,6% | 10,0% |
| Otros | 0,16% | 48,7% | 35,7% | 7,5% | 5,4% | 2,6% |
| Distribución Total | 9,0% | 22,4% | 19,9% | 18,8% | 18,8% | 20,2% |

Fuente: Cálculos DNP.

Cuadro 3.

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) | | | | |
|--|---------------------------|--|-------------------|-------------------|--------------|-------------|
| | | Pobreza Extrema | Pobreza Emergente | Medio Confortable | 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% | 2,5% | 10,3% | 34,5% | 45,1% | 7,7% |
| Salud | 1,85% | 11,6% | 24,0% | 39,7% | 23,7% | 1,0% |
| Servicios Públicos | 0,66% | 7,0% | 20,6% | 43,7% | 27,2% | 1,5% |
| Atención a la pobreza | 0,46% | 22,4% | 38,4% | 31,8% | 7,2% | 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% | 32,0% | 0,9% |
| Otros | 0,16% | 10,2% | 23,4% | 40,2% | 25,1% | 1,1% |
| Distribución Total | 9,0% | 8,4% | 19,8% | 38,6% | 30,4% | 2,9% |

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

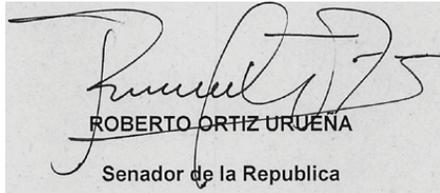
| | |
|---|---|
| <p>“Por medio de la cual se brinda protección de los Recursos Destinados al Subsidio de Vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda”.</p> | <p>“Por medio del cual se brinda protección de los Recursos Destinados al Subsidio de Vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda”.</p> |
| <p>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.</p> | <p>Artículo 1°. Objeto. <u>La presente ley tiene como objeto adoptar medidas para que</u> Los aportes en dinero o en especie destinados a subsidiar la vivienda por parte del Estado o sus Entes Territoriales recibirán especial protección mediante <u>la restitución de los</u> el reembolso de recursos, cuando se otorguen <u>por cualquier entidad que haga parte del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social</u> 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 o una vivienda de interés social o una vivienda comercial, rural o urbano, para facilitar el acceso a la vivienda. <u>Así como adoptar disposiciones que faciliten el acceso a la vivienda a aquellos hogares que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad o de menores ingresos.</u></p> |
| <p>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 otorga</p> | <p>Artículo 2°. Restitución de Recursos del Subsidio. El artículo 8° de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012, quedará así: Artículo 8° Los recursos del subsidio familiar de vivienda otorguen <u>por cualquier entidad que haga parte del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social para adquirir una vivienda de interés prioritario o una vivienda de interés social, rural o urbana</u> aportados por el Gobierno nacional o los entes territoriales destinados con el objeto y modalidad del artículo anterior, deben ser restituidos a la entidad otorgante cuando los beneficiarios del subsidio familiar</p> |

| | |
|--|--|
| <p><i>“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></p> | <p><i>“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”.</i></p> |
| <p>ron, cuando ocurran 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.</p> <p>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 ente las partes para cubrir una deuda.</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. El valor del subsidio reembolsado debe estar actualizado al momento de realizarse la operación jurídica que transfiere la titularidad del bien.</p> | <p>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, o tratándose de las demás modalidades de aporte o subsidio estatal la temporalidad serán cinco (5) años contabilizados desde la fecha de su transferencia, salvo que <u>el hogar beneficiario del subsidio</u> la persona cuente con permiso fundamentado en fuerza mayor <u>por parte de la entidad otorgante</u>. Para poder transferir la propiedad del bien deberá haber pasado el tiempo enunciado, en caso contrario, deberá reembolsar el valor del subsidio.</p> <p>También tendrán que ser restituidos en dinero los recursos de los subsidios de que trata el artículo primero de esta ley cuando los bienes a los que se ha destinado sean objeto de remate judicial, venta o dación en pago.</p> <p>La transferencia de la titularidad del bien <u>inmueble</u> no se hará efectiva para el nuevo adquirente hasta tanto la entidad nacional o territorial otorgante del subsidio o aporte, certifique a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos respectiva, que le ha sido reintegrado el valor actualizado del subsidio o aporte otorgado para ese bien por parte del demandante o de quien pretende adquirir la titularidad del mismo.</p> <p>El valor del subsidio <u>a restituir</u> reembolsado debe estar actualizado al momento de realizarse la operación jurídica que transfiere la titularidad del bien <u>inmueble, conforme a la reglamentación que expide el Gobierno nacional para tal efecto</u>.</p> <p>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.</p> <p>Las viviendas adquiridas en ejercicio de este derecho, se adjudicarán a otros hogares que cumplan las condiciones para ser beneficiarios del subsidio o aporte <u>familiar de vivienda 100% en especie</u>.</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará esta materia en relación con la restitución de los aportes <u>o subsidio</u>, 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.</p> <p><u>Parágrafo 1°.</u> La prohibición de transferencia <u>y dejar de residir</u>, el término de la prohibición 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><u>Parágrafo 2°.</u> Aquel hogar que se compruebe que haya recibido el beneficio del subsidio o aporte estatal 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> <p><u>Parágrafo 3°.</u> <u>Cuando el mecanismo de financiación utilizado para la adquisición de la vivienda sea leasing habitacional, el término de los cinco (5) años de que trata el inciso primero del presente artículo se contará a partir del registro de la escritura pública por medio de la cual el establecimiento de crédito adquiere el inmueble para realizar la operación de leasing habitacional.</u></p> |
| <p>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.</p> <p>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.</p> | <p>Artículo 3°. Destinación de la restitución de recursos de vivienda. Los recursos de subsidios en especie o en dinero que sean <u>restituidos</u> 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.</p> <p>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.</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 Senado, 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 URUENA
Senador de la Republica

TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 91 DE 2017 SENADO

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 Republica de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. **Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto adoptar medidas para que** Los aportes en dinero o en especie destinados a subsidiar la vivienda ~~por parte del Estado o sus Entes Territoriales~~ recibirán especial protección mediante **la restitución de los** el reembolso de recursos, cuando se otorguen **por cualquier entidad que haga parte del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social** 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 o; una vivienda de interés social o una vivienda comercial, rural o urbana, para facilitar el acceso a la vivienda. **Así como adoptar disposiciones que faciliten el acceso a la vivienda a aquellos hogares que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad o de menores ingresos.**

Artículo 2°. **Artículo 2°. Restitución de Recursos del Subsidio.** El artículo 8° de la Ley 3ª de 1991, modificado por el artículo 21 **de la Ley 1537 de 2012**, quedará así:

Artículo 8° Los recursos del subsidio familiar de vivienda otorguen **por cualquier entidad que haga parte del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social para adquirir una vivienda de interés prioritario o una vivienda de interés social, rural o urbana** aportados por el Gobierno nacional o los entes territoriales destinados con el objeto y modalidad del artículo anterior, deben ser restituidos a la entidad otorgante 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, o tratándose de las demás modalidades de aporte o subsidio estatal la temporalidad serán cinco (5) años contabilizados desde la fecha de su transferencia, salvo que **el hogar beneficiario del subsidio** la persona cuente con permiso fundamentado en fuerza mayor **por parte de la entidad otorgante.**

~~Para poder transferir la propiedad del bien deberá haber pasado el tiempo enunciado, en caso contrario, deberá reembolsar el valor del subsidio.~~

También tendrán que ser restituidos en dinero los recursos de los subsidios ~~de que trata el artículo primero de esta ley~~ cuando los bienes a los que se ha destinado sean objeto de remate judicial, venta o dación en pago.

La transferencia de la titularidad del bien **inmueble** no se hará efectiva para el nuevo adquirente hasta tanto la entidad ~~nacional o territorial~~ otorgante del subsidio o aporte, certifique a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos respectiva, que le ha sido reintegrado el valor actualizado del subsidio o aporte otorgado ~~para ese bien por parte del demandante o de quien pretende adquirir la titularidad del mismo.~~

El valor del subsidio **a restituir** reembolsado debe estar actualizado al momento de realizarse la operación jurídica que transfiere la titularidad del bien **inmueble, conforme a la reglamentación que expida el Gobierno nacional para tal efecto.**

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

El Gobierno nacional reglamentará esta materia en relación con la restitución de los aportes **o subsidio**, 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.

Parágrafo 1°. La prohibición de transferencia **y dejar de residir**, el término de la prohibición 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 2°. Aquel hogar que se compruebe que haya recibido el beneficio del subsidio o aporte estatal 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.

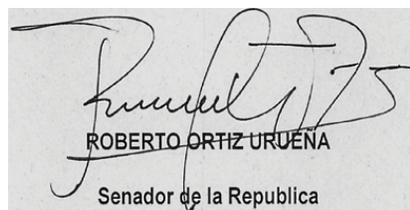
Parágrafo 3°. Cuando el mecanismo de financiación utilizado para la adquisición de la vivienda sea *leasing* habitacional, el término de los cinco (5) años de que trata el inciso primero del presente artículo se contará a partir del registro de la escritura pública por medio de la cual el establecimiento de crédito adquiere el inmueble para realizar la operación de *leasing* habitacional.

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



ROBERTO ORTIZ URUENA
Senador de la Republica

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a 10 de octubre de 2017

En la presente fecha se autoriza la publicación, en *Gaceta del Congreso* de la República, del siguiente informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate.

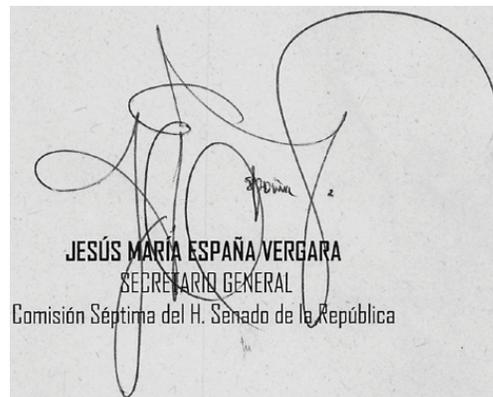
Título del Proyecto de ley número 91 de 2017 Senado, por medio del cual se brinda protección de los recursos destinados al subsidio de vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda.

NOTA SECRETARIAL

El presente informe de ponencia que se ordena publicar reemplaza el que inicialmente fue publicado en la *Gaceta del Congreso* 814 de 2017, según la Proposición número 24 aprobada el miércoles once (11) de octubre de 2017, según consta en el Acta número 19.

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

CONTENIDO

| | |
|---|-------|
| Gaceta número 922 - Jueves, 12 de octubre de 2017 | |
| SENADO DE LA REPÚBLICA | |
| PROYECTO DE LEY | Págs. |
| Proyecto de ley número 142 de 2017 Senado, por medio del cual se promueve el desarrollo de las empresas innovadoras en etapa temprana y se dictan otras disposiciones..... | 1 |
| PONENCIAS | |
| Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto en Comisión Quinta al Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado, por medio del cual se prohíbe la utilización del poliestireno expandido de único uso en actividades de comercialización de alimentos, se ordena la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje del Poliestireno Expandido de uso industrial y se dictan otras disposiciones..... | 11 |
| Informe de ponencia primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 91 de 2017 Senado, 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. | 16 |