



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1466

Bogotá, D. C., viernes, 18 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se modifica la Ley 1150 de 2007  
para garantizar el primer contrato con el Estado a los  
emprendedores establecidos.*

Bogotá, D. C. noviembre de 2022

Doctora

JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Respetada Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley número 048 de 2022 Cámara, *por medio del cual se modifica la Ley 1150 de 2007 para garantizar el primer contrato con el Estado a los emprendedores establecidos.*

#### I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley fue radicado el 26 de julio de 2022 por la honorable Representante Juana Carolina Londoño Jaramillo y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 936 de 2022.

El 12 de octubre de 2022, la Honorable Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes designó como ponentes a los suscritos Representantes Libardo Cruz Casado y José Alejandro Martínez Sánchez.

El 24 de octubre de 2022, se ofició a Colombia Compra Eficiente para que emitiera concepto sobre el proyecto de ley objeto de estudio y en consecuencia

se le solicitó a la Comisión Cuarta que prorrogara el término para radicar ponencia. Sin embargo, a la fecha de radicación de la ponencia, la mencionada entidad no emitió el respectivo concepto.

#### II. JUSTIFICACIÓN

La honorable Representante Juana Carolina Londoño Jaramillo sustenta el proyecto en los siguientes términos:

El Estado Social de Derecho, prescrito en el artículo 1º de la Constitución Política, imprime en cabeza del Estado los deberes y obligaciones dirigidos a garantizar la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general. En este sentido, son fines esenciales del Estado: promover la prosperidad general, asegurar la vigencia de un orden justo y el cumplimiento de los deberes sociales del mismo y de los particulares.

En cuanto a los derechos constitucionales que le asisten a los ciudadanos, es de gran relevancia destacar la igualdad, en su ámbito material, que establece la necesidad de adoptar medidas afirmativas ante situaciones desiguales (artículo 13); el trabajo, comprendido también como una obligación social, el cual goza de especial protección del Estado y debe ser ejercido en condiciones dignas y justas, de la mano con los principios que lo integran, tales como la igualdad de oportunidades (artículos 25 y 53); y la prevalencia del interés público frente al particular (artículo 1º).

Desde el plano internacional, alineados con las políticas de desarrollo sostenible de la Organización de Naciones Unidas y con el objetivo de garantizar un estándar de vida que supere la pobreza, asegure la paz y promueva la prosperidad social y económica, en el año 2015, Colombia se adhirió a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), teniendo a cargo de su ejecución y seguimiento al Departamento Nacional

de Planeación a través de una agenda secuencial de objetivos y metas.

Al interior de la “*Agenda 2030 Transformando Colombia*”, se plantearon diecisiete objetivos de base con diferentes metas; así, el Objetivo 8° sobre “*Trabajo decente y crecimiento económico*” busca materializar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. En ese marco, la Meta 8.3. consiste en promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas -en adelante Mipymes-, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

Como se puede evidenciar, estos objetivos pretenden impulsar, para países como el nuestro, la creación, consolidación y fortalecimiento de las Mipymes, teniendo en cuenta datos como los entregados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Ministerio del Trabajo, autoridades que, para el año 2019, destacaron la importancia que tienen las micro, pequeñas y medianas empresas en el país, debido a que estas representan más del 90% del sector productivo nacional, generando el 35% del Producto Interno Bruto y el 80% del empleo de toda Colombia.

En apoyo de lo anterior y atendiendo a las cifras suministradas por el DANE, se tiene como proyección, a partir de las políticas implementadas por el Estado, lograr una tasa de formalidad laboral de al menos el 60% para el año 2030.

La “*Agenda 2030 Transformando Colombia*”, interpretada de manera sistemática, entiende que el alcance de estos objetivos se extiende a la colaboración armónica entre el sector público y el sector privado; así, además del crecimiento económico, es posible atender otros objetivos como el número 16, en el cual se pretende mejorar la confianza institucional a la par de la reducción de la corrupción, requiriendo para ello contar con instituciones sólidas, transparentes y eficaces, en especial, en materia de contratación pública, promoviendo y haciendo efectiva la libre competencia y la igualdad material, para que se generen iguales oportunidades en la oferta de bienes y servicios objeto de contratación.

En el ámbito interno, la Ley 590 de 2000 “*Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas*”, establece en su artículo 2° la definición de empresa, en los siguientes términos:

“*Artículo 2°. Definiciones. <Artículo modificado por el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Para todos los efectos, se entiende por empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, en el área rural o urbana. Para la clasificación por tamaño empresarial, entiéndase micro, pequeña, mediana y gran empresa, se podrá utilizar uno o varios de los siguientes criterios:*

1. *Número de trabajadores totales.*
2. *Valor de ventas brutas anuales.*

### 3. *Valor activos totales.*

*Para efectos de los beneficios otorgados por el Gobierno nacional a las micro, pequeñas y medianas empresas el criterio determinante será el valor de ventas brutas anuales”.*

Así, mediante el Decreto número 957 de 2019 que modificó el Decreto número 1074 de 2015, se estableció como criterio exclusivo para la clasificación del tamaño empresarial, los ingresos por actividades ordinarias anuales de la respectiva empresa. Para el caso de las microempresas, son determinadas como tal, aquellas que en el sector manufacturero presenten ingresos anuales inferiores o iguales a 23.563 UVT; en el sector servicios inferiores o iguales a 32.988 UVT; y en el sector comercio inferiores o iguales a 44.769 UVT.

La misma norma en su artículo 12 consagra los deberes a cargo de las entidades del Estado, los patrimonios autónomos constituidos por estas y los particulares que ejecutan recursos públicos, respecto de la promoción del acceso de las Mipymes al mercado de compras públicas.

Dentro de estos deberes se encuentra el análisis del sector para identificar las Mipymes que podrían ser potenciales proveedoras para facilitar su participación al proceso de contratación; el desarrollo de programas de aplicación de la normativa del sistema de compra pública, con énfasis en los incentivos y el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -en adelante Secop-; la promoción e incremento respecto de su presupuesto de las Mipymes como proveedoras de bienes y servicios que se demanden; la preferencia de estas empresas nacionales en condiciones de igual precio, calidad y capacidad de suministro; y la promoción de la división del proceso de contratación en lotes o segmentos que faciliten la participación de las Mipymes en estos.

Respecto de los recursos destinados para promover el crecimiento de estas empresas, a través del artículo 46 de la Ley 2069 de 2020 se unificó en un solo patrimonio autónomo el Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y la Unidad de Desarrollo Empresarial creados por las Leyes 590 de 2000 y 1450 de 2011, el cual se denomina iNNpulsa Colombia.

La agencia de emprendimiento e innovación del Gobierno nacional iNNpulsa Colombia será la encargada de ejecutar los programas, instrumentos y recursos para el emprendimiento y desarrollo empresarial con énfasis en emprendimiento e innovación empresarial en el país, teniendo en cuenta para tal efecto que todas las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público del orden nacional con competencia y funciones para ejecutar los programas señalados, deberán trasladarlos o ejecutarlos a través de iNNpulsa Colombia.

Los recursos que integran el patrimonio autónomo provienen del Presupuesto General de la Nación; aportes de sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, entidades territoriales o por particulares a través de convenios o transferencias; donaciones; aportes de cooperación nacional e internacional; rendimientos

financieros generados por los recursos entregados; dividendos decretados en favor de la Nación por la Asamblea General de Accionistas del Banco de Comercio Exterior (Bancóldex), previa autorización del Conpes y todos aquellos demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.

Este patrimonio autónomo, de conformidad con los datos entregados para el CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, tuvo como presupuesto para el año 2014 la cifra de US\$38,6 millones en ingresos.

Respecto del componente de capacitación y formación, iNNpulsa Colombia oferta diferentes cursos para emprendedores del país con cerca de 50.000 cupos, sobre marketing, planeación estratégica, gestión financiera, innovación, publicidad, comercio electrónico, entre otros (iNNpulsa, 2021).

Adicionalmente, en el marco de desarrollo empresarial colombiano dispone de otras tres instituciones que, de conformidad con sus propias normas de creación, administran sus recursos a la par de iNNpulsa Colombia. Dichas instituciones o fondos corresponden a, primero, los programas misionales del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) destacándose el Fondo Emprender Sena; segundo, el patrimonio autónomo creado mediante el Decreto Legislativo número 810 de 2020 denominado “Fondo Mujer Emprende” y, tercero, el Patrimonio Autónomo Colombia Productiva creado en el artículo 50 de la Ley 1450 de 2011; todos ellos integran armónicamente la estrategia del Estado colombiano para obtener el desarrollo y consolidación de las Mipyme.

A su vez, la Ley 2069 de 2020 “Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia” se expidió con el fin de fomentar el emprendimiento, crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, en aras de cumplir con los fines esenciales del Estado. En este sentido, a partir del artículo 30 al 36, la norma estableció medidas especiales de contratación, para que las Mipyme puedan acceder al mercado de compras públicas.

En cuanto a la contratación de mínima cuantía, se modificó el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, en los siguientes términos:

*“Artículo 30. Mipymes y mínima cuantía. Modifíquese el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:*

*5) Contratación mínima cuantía. La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:*

*a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas;*

*b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil;*

*c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas;*

*d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituye para todos los efectos el contrato*

*celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal.*

*Parágrafo 1°. Las particularidades del procedimiento aquí previsto, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones a Mipymes o establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén” señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno nacional.*

*Parágrafo 2°. La contratación a que se refiere el presente artículo se realizará exclusivamente con las reglas en él contempladas y en su reglamentación. En particular no se aplicará lo previsto en la Ley 816 de 2003”.*

De acuerdo con lo anterior, el artículo 31 de la norma analizada indica la posibilidad que tienen las entidades estatales de incluir en los documentos del proceso, requisitos diferenciales en función del tamaño de la empresa con el fin de promover el acceso de las Mipyme al mercado de compras públicas.

El artículo 34 modificó el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007 creando un mecanismo afirmativo en pro de las Mipyme para asegurar su acceso al mercado de las compras públicas. En este artículo se estableció que el Gobierno nacional debía definir las condiciones y montos para que, en desarrollo de los procesos de contratación, las entidades del Estado, los patrimonios autónomos constituidos por estas y los particulares que ejecuten recursos públicos, adopten en beneficio de estas empresas “convocatorias limitadas a estas en las que, previo a la Resolución de apertura del proceso respectivo, se haya manifestado el interés de por lo menos dos (2) Mipyme”.

En cumplimiento a la disposición anterior, se expidió el Decreto número 1860 de 2021 “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar los artículos 30, 31, 32, 34 y 35 de la Ley 2069 de 2020, en lo relativo al sistema de compras públicas y se dictan otras disposiciones”, el cual, en su artículo 2.2.1.2.1.5.2. consigna el procedimiento para la contratación de mínima cuantía.

Así, del numeral 1 de la norma precitada, es posible determinar que es facultativo de la entidad estatal exigir la acreditación de experiencia por parte de los oferentes, así como la capacidad financiera mínima; mientras que de los numerales tercero y cuarto se destaca el procedimiento aplicable en el caso de la participación de las Mipyme en la contratación de mínima cuantía:

- 3. La invitación se publicará por un término no inferior a un (1) día hábil para que los interesados se informen de su contenido y formulen observaciones o comentarios, los cuales serán contestados por la Entidad Estatal antes del inicio del plazo para presentar ofertas. De conformidad con el parágrafo del presente artículo, dentro del mismo término para formular observaciones se podrán presentar las solicitudes para limitar la convocatoria a Mipyme colombianas.*

4. *La Entidad Estatal incluirá un cronograma en la invitación que deberá tener en cuenta los términos mínimos establecidos en este artículo. Además de lo anterior, en el cronograma se establecerá: i) el término dentro del cual la Entidad Estatal responderá las observaciones de que trata el numeral anterior. ii) El término hasta el cual podrá expedir adendas para modificar la invitación, el cual, en todo caso, tendrá como límite un día hábil antes a la fecha y hora prevista para la presentación de ofertas de que trata el último plazo de este numeral, sin perjuicio que con posterioridad a este momento pueda expedir adendas para modificar el cronograma del proceso; en todo caso, las adendas se publicarán en el horario establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.1. del Decreto número 1082 de 2015. iii) El momento en que publicará un aviso en el Secop precisando si el proceso efectivamente se limitó a Mipyme o si podrá participar cualquier otro interesado. iv) Finalmente, se dispondrá un término adicional dentro del cual los proponentes podrán presentar sus ofertas, el cual será de mínimo un (1) día hábil luego de publicado el aviso en que se informe si el proceso se limita o no a Mipyme”.*

Ahora, de la mano con la Ley de Emprendimiento, es pertinente resaltar la Ley 1429 de 2010 de formalización y generación de empleo que busca instaurar incentivos a favor de las empresas que se encuentran en su etapa inicial, con el propósito de aumentar los beneficios de la formalización y fomentar la creación de empleos en el país y la Ley 1780 de 2016, por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil.

En lo que respecta al ámbito normativo, se destaca la Ley 1834 de 2017 “*Por medio de la cual se fomenta la economía creativa Ley Naranja*”, la cual tiene por objeto desarrollar, fomentar, incentivar y proteger las industrias creativas en el país, como aquellas que generan valor por sus bienes y servicios que se fundamentan en la propiedad intelectual.

De este modo, el artículo 2° establece que las industrias creativas pueden comprender “*los sectores editoriales, audiovisuales, fonográficos, de artes visuales, de artes escénicas y espectáculos, de turismo y patrimonio cultural material e inmaterial, de educación artística y cultural, de diseño, publicidad, contenidos multimedia, software de contenidos y servicios audiovisuales interactivos, moda, agencias de noticias y servicios de información, y educación creativa*”.

A su vez, sobre la estrategia para la gestión pública que pretende promover la aplicación de la anterior ley, el artículo 5° de la norma indica que se coordinará la gestión administrativa en aras de involucrar al sector público y mixto, permitiendo articular los postulados de la Economía Creativa.

El marco normativo establecido guarda plena coherencia con la concreción del Estado Social de Derecho fundado, entre otros principios, en la prevalencia del interés general. El artículo 2° Superior establece que es fin esencial del Estado garantizar la

efectividad de los principios, derechos y deberes. Por su parte, el artículo 209 Superior indica que la función administrativa está al servicio del interés general y se desarrolla con fundamento en “*los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad*”.

Con base en estas disposiciones, la Corte Constitucional ha ligado la actividad contractual al cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

Al respecto, la Sentencia C-499 de 1992 señala que el objeto de la contratación pública no es otro que el de concretar los fines esenciales del Estado de forma eficaz y armónica a través de la adquisición de bienes o servicios. Así, nuestra Carta Política permite el desarrollo empresarial y la libertad económica a partir de los artículos 333 y 334, en el escenario de la contratación pública.

La contratación estatal se rige entonces, entre otros, por los principios de igualdad y concurrencia; este último, pretende reafirmar la posibilidad de acceder, formular ofertas e intervenir en la celebración de contratos con la administración pública; sin embargo, este principio no es absoluto, por cuanto encuentra más o menos limitaciones que deben ser razonables y proporcionadas para efectos de realzar la prevalencia del interés general y el cumplimiento de los fines del Estado. La concurrencia es entonces un inicio de igualdad; no obstante, encuentra complemento en este último principio.

El principio de igualdad supone un deber de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y, en especial, para el legislador cuando configura el derecho y fija las directrices necesarias para estructurar las políticas públicas, debido a que es una regla de justicia elemental y se proyecta para definir la forma de Estado, a voces de la Corte Constitucional.

La igualdad a su vez es un derecho subjetivo que se concreta en deberes de abstención como la prohibición de la discriminación y en obligaciones de acción como la consagración de tratos favorables o diferenciales, pero no por ello discriminatorios *per se*, sobre aquellas circunstancias en las cuales existen supuestos diferentes, concretándose así la igualdad material, permitida por la Constitución Política y, de acuerdo con las Sentencias C-530 de 1993 y C-042 de 2003 de la Corte Constitucional, el trato desigual de sujetos iguales solo se ajusta a los postulados superiores si la medida se concibe como un mecanismo objetivo y razonable para promover la igualdad real y efectiva.

El principio a la igualdad y el derecho subjetivo a la no discriminación, también se imponen en la contratación administrativa, no solo respecto del legislador en el diseño de las normas generales de acceso a la función administrativa, sino también frente a la administración en los procesos de selección y adjudicación de los contratos estatales en concreto.

En concordancia con lo anterior, en Sentencia C-862 de 2008 la Corte señaló que el principio de igualdad en la contratación administrativa puede concretarse, entre otras, en las siguientes reglas:

“*i) todos los interesados tienen el derecho a ubicarse en igualdad de condiciones para acceder a*

la contratación administrativa, ii) todas las personas tienen derecho a gozar de las mismas oportunidades para participar en procesos de selección de contratistas, iii) los pliegos de condiciones, los términos de referencia para la escogencia de los contratistas y las normas de selección deben diseñarse de tal manera que logren la igualdad entre los proponentes, iv) el deber de selección objetiva del contratista impone evaluación entre iguales y la escogencia del mejor candidato o proponente y, v) los criterios de selección objetiva del contratista y de favorabilidad de las ofertas no excluye el diseño de medidas de discriminación positiva o acciones afirmativas en beneficio de grupos sociales tradicionalmente discriminados”.

De manera que la diferencia de trato en la contratación estatal se encuentra sustentada en el principio y derecho de igualdad material, reafirmando la efectividad de los derechos y principios constitucionales, sin dejar de lado la prevalencia del interés general; bajo esa premisa, garantizar el acceso en igualdad de condiciones para el caso de los microempresarios, permite la concreción de la libre competencia entre personas con iguales capacidades de oferta, recursos, capacidad técnica e incluso experiencia y, particularmente, sin alterar el criterio de selección de los mismos.

El principio de igualdad implica el derecho de las personas a acceder y participar en un proceso de contratación teniendo idénticas oportunidades -como concreción de la igualdad material- e igualmente, recibiendo el mismo trato- reflejo de igualdad formal-, puesto que la administración no puede beneficiar, ya sea por acción o por omisión, a uno o determinado grupo de interesados quienes participan en dicho proceso.

Para aterrizar las disposiciones legales a la contratación de mínima cuantía y a la posibilidad con la que cuentan las Mipyme de limitar dicho proceso únicamente a este tipo de empresas, se tiene que la entidad Colombia Compra Eficiente informó que del 1º de octubre de 2021 al 31 de mayo de 2022 se iniciaron, a través del Secop I, 54.481 procesos de contratación de mínima cuantía; y, mediante el Secop II, un total de 54.770.

Si bien Colombia Compra Eficiente no puede determinar cuántos de estos procesos -en el mismo periodo- se han limitado a Mipyme, si contamos con los ejemplos de entidades como la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), la Gobernación de Nariño, el Departamento de Planeación, la Defensoría del Pueblo y la Alcaldía de Pasto, donde únicamente en estas dos entidades se limitó el proceso a estas empresas, en una cantidad de una y dos convocatorias respectivamente; mientras que entidades como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Alcaldía de Cali, han limitado 47 y 15 procesos de contratación de mínima cuantía a Mipymes, respectivamente.

De otro lado, direccionados hacia el ámbito empresarial, la creación de empresas en Colombia ha tenido un comportamiento muy positivo; así lo informó Confecámaras, donde entre enero y septiembre de 2021 se crearon en el país 251.008 nuevas empresas, 16,6% más que en el mismo periodo de 2020, cuando

la cifra fue de 215.252 unidades productivas. Del total de empresas nuevas registradas, informó que el 75,1% corresponden a personas naturales y 24,9% a sociedades; cifras que se desprenden del Registro Único Empresarial y Social (RUES), el cual recoge información de las 57 Cámaras de Comercio del país.

Por su parte, la agencia de emprendimiento e innovación del Gobierno nacional -iNNpulsa-, se ha referido al más reciente estudio del Global Entrepreneurship Monitor (GEM) Colombia, el cual destaca los resultados de la valoración de la actividad emprendedora del país, resaltando el aumento de la tasa de actividad emprendedora (en adelante TEA). El referido estudio, establece el proceso del emprendedor, el cual consta de las etapas de concepción, nacimiento y persistencia, ubicándose el indicador TEA en la sumatoria de los emprendedores nacientes y nuevos, es decir, personas con su negocio o empresa pagando cualquier tipo de remuneración a empleados y/o propietarios durante menos de 42 meses.

Si bien el balance del indicador TEA es positivo para Colombia, pasando de 22,3% en 2019 a 31,1% en 2020, llama la atención que el mismo estudio frente a emprendedores establecidos en el país, informa que se encuentra por debajo de los grupos de economías comparadas, presentando una tendencia decreciente, lo que significa el deber del gobierno respecto de fortalecer los mecanismos de apoyo para los empresarios nuevos que surgen en el país, que trae consigo la generación de empleo y el crecimiento de la economía.

Pese a las cifras y datos anteriores, Confecámaras dispone de la información atinente al número de empresas canceladas en el periodo 2019-2022. Así, en el año 2019 se canceló el registro mercantil de 206.466 personas naturales y 14.913 personas jurídicas; en el año 2020, los datos corresponden a 176.340 y 10.853, respectivamente; para el año 2021 las cifras ascendieron a 190.551 frente a las personas naturales y 13.968 frente a las personas jurídicas; y, finalmente, hasta mayo de 2022, se han presentado en el país 159.782 cancelaciones del registro mercantil de personas naturales y 5.231 de personas jurídicas.

Estos números permiten analizar el contexto de la pandemia generado por el COVID-19 y el impacto que la misma generó sobre las Mipyme. La Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (2020) determinó que, en junio del año 2020, “ocho de cada diez micro, pequeñas y medianas empresas tuvieron una disminución de más de 25% en sus ventas respecto a junio del año anterior, y cuatro de cada diez Mipymes tuvieron que cancelar contratos como consecuencia de la crisis causada por la COVID-19”.

Igualmente, la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas - ACOPI (2021) de la mano de diferentes equipos de investigación, realizó un estudio sobre el impacto de la pandemia por COVID-19 sobre las Mipyme en nuestro país. De las 1.342 empresas analizadas, se arrojó una disminución de las ventas en un -44,0%: “las microempresas fueron las más afectadas en sus ventas entre el 2019 y el 2020 con un neto o saldo de evolución del -57,0%, seguidas de las pequeñas con un -49,7% y las medianas con un -39,7%”. En el mismo sentido, se concluyó que

las empresas jóvenes se vieron más afectadas por la pandemia que las maduras, presentando un nivel de ventas de -55,1% y -48,2%, respectivamente.

De lo anterior se evidencia la necesidad que motiva la presente iniciativa legislativa, debido a que en la actualidad no existe en el ordenamiento jurídico colombiano, una norma que otorgue mecanismos de apoyo para los emprendedores establecidos en el país, como sí ocurre con las empresas constituidas como Mipymes; aunado al contexto pospandemia que requiere de la voluntad legislativa para conjurar los efectos de la misma en las empresas.

En este orden de ideas, el numeral 5, del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020, la cual establece las reglas de la modalidad de selección de mínima cuantía, solo para las Mipyme o establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén”, se ha establecido que puedan existir particularidades a los procedimientos ya previstos.

Bajo este escenario, los emprendedores, que caben en la definición de microempresarios, se revisten solo de la posibilidad facultativa que tienen las entidades gubernamentales, en la contratación de mínima cuantía, de no exigir experiencia en la invitación pública bajo esta modalidad de selección, en la cual, se ha podido constatar que dichas entidades casi siempre la solicitan, impidiendo que los emprendedores establecidos en el país logren contratar con el Estado y, de manera directa, logren perdurar en el tiempo, restringiendo así, un aumento en el índice de empleo y en el crecimiento económico de las regiones.

Es por ello que la reflexión que motiva esta iniciativa legislativa recae sobre la cuestión acerca de, si bien las entidades públicas en la modalidad de contratación de mínima cuantía se ven revestidas de la posibilidad -facultativa- de exigir experiencia o no en las invitaciones públicas, y aun así en la mayoría de los casos la solicitan, surge el siguiente interrogante *¿por qué no disponer de un porcentaje en concordancia con los contratos de mínima cuantía celebrados en relación con el año inmediatamente anterior de cada entidad, donde necesariamente no se exija experiencia y se pueda limitar a microempresarios, a fin de favorecer la supervivencia de emprendedores establecidos?*

Los emprendedores establecidos, al igual que las Mipyme, deben gozar de un tratamiento especial con normas que no sean facultativas para las entidades en relación a si se convocan invitaciones solicitando experiencia o no en la modalidad de contratación de mínima cuantía; por el contrario, el instrumento normativo debe ser claro y efectivo para brindar garantías a los emprendimientos establecidos, con el propósito de que puedan contratar con el Estado y logren con esta medida perdurar en el tiempo.

Con fundamento en los motivos señalados y en la necesidad que tienen los microempresarios sin previa experiencia contratando con el Estado de participar en las invitaciones públicas en la modalidad de contratación de mínima cuantía, se presenta esta iniciativa legislativa ante el Congreso de la República para su aprobación y posterior sanción presidencial.

### III. CONSIDERACIÓN DE LOS PONENTES:

De la exposición de motivos se tiene que, las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal ofertarán el 20% de los procesos de contratación de mínima cuantía a microempresarios que tengan un tiempo de formalizados de, por lo menos, doce (12) meses, y un tiempo máximo de cuarenta y dos (42) meses a la presentación de la oferta. En la invitación pública no se exigirá la acreditación de experiencia.

Así las cosas, los ponentes reconocen la necesidad y pertinencia de la iniciativa legislativa, toda vez que necesitamos adoptar medidas que garanticen de forma contundente y no facultativa, la participación de nuestros emprendedores en la contratación pública, en el entendido que exigirles acreditación de experiencia es si bien no es el único obstáculo, sí uno de los más difíciles de superar. Sin embargo, consideramos que es una medida que no solo debe beneficiar a los microempresarios, en el entendido que según estudio de la Fundación para el Análisis Estratégico y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa –FAEDPYME, se demuestra que no solo las microempresas sino en general las Mipyme, enfrentan considerables dificultades para acceder a la contratación pública en Colombia, concluyendo que:

- En Colombia según cifras del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), y el Registro Único Empresarial y Social (RUES) que coordinan las cámaras de comercio, las Mipymes generan el 67% del empleo y el 28% del PIB nacional (*Dinero*, 2016), por lo que se constituyen en actores de gran importancia para la economía y el bienestar social (Aguilera, Ávila, & Solano, 2017).

- En el citado estudio se evidencia que el 48,4% de las empresas son micro, el 37% pequeñas y el 14,6% medianas.

- Solo el 26,3% de las Mipymes colombianas, cuentan con inscripción en el RUP y solo el 17,7% de ellas, reconocen un uso del Secop II. A pesar del bajo nivel de preparación descrito, el 50,9% de las Mipymes se mostraron significativamente interesadas en participar de las Compras Públicas.

- No obstante, el 15,5% de las empresas han participado durante los dos últimos años en licitaciones públicas, y un 22,2% han tenido contratos.

- También se evidenció que los factores que desestimulan el interés de las Mipymes son:

- a) La presunción de baja transparencia en dichos trámites (62,6% de los no interesados consideran esto);

- b) La percepción de complejidad, altos costos y largo tiempo que requieren (51,9% de ellos);

- c) El desconocimiento total de los procesos relacionados (27,6%);

- d) Considerar que el Estado es un mal pagador y que no se tiene suficiente capacidad financiera para participar en estos procesos (ambos con 44,5%);

- e) La percepción de que sus productos/servicios no están aún aptos para este mercado (31,3%), que no tienen: la capacidad comercial (30,1%) y la capacidad productiva (27,7%) para ello.

Se puede adicionar a lo mencionado que a pesar de que varias políticas y normas públicas hablan de la importancia y hasta la obligatoriedad de que las

Mipymes tengan acceso a las Compras Públicas, no hay claramente definido un porcentaje mínimo para ello, con lo cual dichas intenciones pueden ser satisfechas con participaciones bajas y esporádicas.

Considerando los ponentes que, si se oferta un porcentaje claro de la contratación de mínima cuantía para Mipymes y no solo para las microempresas, no solo se promueve la participación de las mismas, sino aún más se garantiza sus posibilidades de crecer y mantener su aporte económico y social.

Por otro lado es pertinente argumentar que si bien las microempresas se encuentran en desventaja económica con las pequeñas y medianas empresas, debemos aunar esfuerzos no solo en impulsar el crecimiento de microempresarios, sino también en evitar que las pequeñas y medianas empresas se encuentren en desventajas que impidan su participación en las compras públicas, pues al monto de competir en un proceso contractual con una grande empresa, la capacidad financiera y la acreditación de experiencia las pondrán en gran desventaja. En el mismo sentido se recuerda que en la contratación de mínima cuantía el criterio más preponderante es la propuesta con el menor precio.

#### IV. CONFLICTO DE INTERESES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, disposición por medio de la cual se le imparte a los autores y ponentes la obligación de presentar en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto de ley, nos permitimos expresar que:

Para que se configure el conflicto de interés es necesario que exista un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista. Sobre este punto, la Ley 2003 de 2019, determina:

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

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

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

Ese interés, con tales características, ha de ser particular, pues si se tratara del interés general, común a todos, resultaría que los Congresistas, todos ellos, en todos los casos, se encontrarían en situación de conflicto. La situación de conflicto resulta, pues, del asunto o materia de que se trate, de las particulares circunstancias del Congresista o su cónyuge o

compañero o compañera permanente, sus parientes o sus socios, y de su conducta, en cada caso.

“...si el interés se confunde con el que asiste a todas las personas o a la comunidad en general, en igualdad de condiciones, no existe conflicto, pues en tal caso estaría actuando en interés de la colectividad y no en el suyo propio”<sup>1</sup>.

En virtud de lo anterior, es dable argumentar que frente al proyecto de ley objeto de estudio, ninguno de los Congresistas se encuentra en conflicto de intereses toda vez, que el proyecto no genera un beneficio particular y directo.

Lo anterior tiene base en el enunciado normativo que se desprende del literal a) del inciso segundo del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, la cual expresa:

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

a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, **es decir, cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.** (Negrillas propias).

En la misma línea, la Corte Constitucional en Sentencia C-1056/12 ha argumentado en lo que atañe específicamente a la situación de los miembros del Congreso, que de conformidad con el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución, para que se hagan acreedores a la pérdida de investidura, se ha requerido la presencia de cuatro elementos, unos objetivos y otros subjetivos, a saber:

“(...) 1) La participación efectiva del parlamentario en el procedimiento legislativo o en los mecanismos de control; 2) la existencia cierta y demostrable, que de la aprobación de una determinada ley se derivan beneficios morales o económicos para el Congresista, sus familiares o sus socios; 3) **que el beneficio que persiga o se obtenga con la ley no puede ser catalogado como general, sino de carácter particular**, y 4) que el Congresista tenga la intención de beneficiar a sus familiares, a sus socios o a sí mismo”(...). (Subrayado fuera de texto).

En este caso, y como se desprende del articulado, se considera que no existe la identificación plena de un interés particular que esté estrechamente ligado a la literalidad de la norma que se pretende aprobar, máxime que el beneficio que se pretende mediante este proyecto es para todas las Mipymes, y no a unas de características especiales o de condiciones únicas o específicas que sí generarían un conflicto de interés por la particularidad del objeto normativo a beneficiar.

Ahora bien, es importante destacar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluar su circunstancia particular respecto a la materia del proyecto de ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 y la jurisprudencia que ha dado alcances interpretativos a la norma precitada.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, Radicado número FI. 01180-00 (Concejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia).

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY	ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1150 DE 2007 PARA GARANTIZAR EL PRIMER CONTRATO CON EL ESTADO A LOS EMPRENDEDORES ESTABLECIDOS”</p>	<p>“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA EL ARTICULO 2° DE LA LEY 1150 DE 2007”</p>
<p><b>Artículo 1°.</b> Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 e inclúyase al numeral 5, <del>los párrafos tercero y cuarto</del>, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 2°. De las modalidades de selección.</i> La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:</p> <p>5. Contratación mínima cuantía. &lt;Numeral modificado por el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:&gt; La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:</p> <p>a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas.</p> <p>b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil.</p> <p>c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas.</p> <p>d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituye para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal.</p> <p>Parágrafo 1°. Las particularidades del procedimiento aquí previsto, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones a Mipymes o establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén” señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo 2°. La contratación a que se refiere el presente artículo se realizará exclusivamente con las reglas en él contempladas y en su reglamentación. En particular no se aplicará lo previsto en la Ley 816 de 2003.</p> <p>Parágrafo 3°. Las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal, y las entidades territoriales habilitarán, del 100% de sus procesos de contratación de mínima cuantía, con respecto de los contratos celebrados por dicha modalidad en el año inmediatamente anterior, el 20% de los mismos sin requerir en su invitación pública la acreditación de experiencia a los microempresarios que tengan un tiempo de formalizados de, por lo menos, doce (12) meses, y un tiempo máximo de cuarenta y dos (42) meses a la presentación de la oferta, para lo cual deberán presentar el certificado expedido por la Cámara de Comercio o por la autoridad que sea competente para dicha acreditación.</p> <p>Parágrafo 4°. En el caso contemplado en el parágrafo 3° del artículo 2° de la presente ley, la entidad deberá limitar el proceso de contratación solo a los microempresarios que tengan un tiempo de formalizados de, por lo menos, doce (12) meses, y un tiempo máximo de cuarenta y dos (42) meses a la presentación de la oferta, que además acrediten haber participado en un curso en educación financiera a través de iNNpulsa Colombia o la entidad pública o territorial que lo oferte; en concordancia con el procedimiento reglado en el artículo 2.2.1.2.1.5.2. del Decreto 1860 de 2021 y demás normas que lo modifiquen o adicionen.</p> <p>Así mismo, la entidad velará porque el microempresario persona natural o sociedad, no pueda ser adjudicatario de más de dos procesos de contratación de mínima cuantía celebrados a través de este trámite, para lo cual, en el caso de esta última, verificará los socios de la misma a través de sus estatutos o libro correspondiente.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> Adiciónese un párrafo al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo. Las entidades públicas del orden nacional, departamental, <b>distrital</b> y municipal, <del>y las entidades territoriales</del> habilitarán del 100% de sus procesos de contratación de mínima cuantía, <del>con</del> respecto de los contratos celebrados por dicha modalidad en el año inmediatamente anterior, el 20% de los mismos sin requerir en su invitación pública la acreditación de experiencia a <b>las Mipymes</b> que tengan un tiempo de formalizados de, por lo menos, doce (12) meses, y un tiempo máximo de cuarenta y dos (42) meses a la presentación de la oferta, para lo cual deberán presentar el certificado expedido por la cámara de comercio o por la autoridad que sea competente para dicha acreditación.</p> <p><b>Las Mipymes, de las que trata el presente párrafo, deberán acreditar la participación en un curso en educación financiera, habilitado en iNNpulsa Colombia o entidad pública o privada que lo oferte.</b></p> <p>Parágrafo 4°. En el caso contemplado en el parágrafo 3° del artículo 2° de la presente ley, <del>la entidad deberá limitar el proceso de contratación sólo a los microempresarios que tengan un tiempo de formalizados de, por lo menos, doce (12) meses, y un tiempo máximo de cuarenta y dos (42) meses a la presentación de la oferta, que además acrediten haber participado en un curso en educación financiera a través de iNNpulsa Colombia o la entidad pública o territorial que lo oferte; en concordancia con el procedimiento reglado en el artículo 2.2.1.2.1.5.2. del Decreto 1860 de 2021 y demás normas que lo modifiquen o adicionen.</del></p> <p>Así mismo, <del>la entidad velará porque el microempresario persona natural o sociedad, no pueda ser adjudicatario de más de dos procesos de contratación de mínima cuantía celebrados a través de este trámite, para lo cual, en el caso de esta última, verificará los socios de la misma a través de sus estatutos o libro correspondiente.</del></p>

ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY	ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 2º.</b> Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007 e inclúyase el párrafo cuarto, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 12. Promoción del desarrollo en la contratación pública.</i> &lt;Artículo modificado por el artículo 34 de la Ley 2069 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:&gt; De conformidad con lo dispuesto en los artículos 13, 333 y 334 de la Constitución Política, el Gobierno nacional definirá las condiciones y los montos de acuerdo con los compromisos internacionales vigentes, para que, en desarrollo de los Procesos de Contratación, las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, adopten en beneficio de las Mipyme, convocatorias limitadas a estas en las que, previo a la resolución de apertura del proceso respectivo, se haya manifestado el interés de por lo menos dos (2) Mipyme.</p> <p>Así mismo, el reglamento podrá establecer condiciones preferenciales en favor de la oferta de bienes y servicios producidos por las Mipyme, respetando los montos y las condiciones contenidas en los compromisos internacionales vigentes, cuando sean aplicables.</p> <p>En todo caso, se deberá garantizar la satisfacción de las condiciones técnicas y económicas requeridas en el proceso de contratación</p> <p>De igual forma, en los pliegos de condiciones dispondrán, de mecanismos que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de bienes y servicios por población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración o reincorporación y, sujetos de especial protección constitucional en las condiciones que señale el reglamento; siempre que se garanticen las condiciones de calidad y cumplimiento del objeto contractual.</p> <p>Parágrafo 1º. En los Procesos de Contratación que se desarrollen con base en el primer inciso, las entidades podrán realizar las convocatorias limitadas que beneficien a las Mipyme del ámbito municipal o departamental correspondiente al de la ejecución del contrato.</p> <p>Parágrafo 2º. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5º y 6º de la Ley 1150 de 2007, para que las Mipymes puedan participar en las convocatorias a las que se refiere este artículo, deberán acreditar como mínimo un año de existencia, para lo cual deberán presentar el certificado expedido por la cámara de comercio o por la autoridad que sea competente para dicha acreditación.</p> <p>Parágrafo 3º. En la ejecución de los contratos a que se refiere el presente artículo, las entidades y los contratistas, deberán observar lo dispuesto en los artículos 90 a 95 de la Ley 418 de 1997 y las normas que la modifiquen, adicionen o subroguen.</p> <p>Parágrafo 4º. Cuando concurra la manifestación de interés de limitar la convocatoria a Mipymes con la de los microempresarios que tengan un tiempo de formalizados de, por lo menos, doce (12) meses, y un tiempo máximo de cuarenta y dos (42) meses a la presentación de la oferta de que trata el párrafo 3º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, se preferirá limitar el proceso de contratación a estos últimos si la entidad no ha agotado el porcentaje de procesos de contratación de mínima cuantía que debe habilitar de conformidad al referido párrafo.</p>	<p><b>Se elimina.</b></p>
<p><b>Artículo 3º.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 2º.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

**VI. PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos **ponencia positiva** y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 048 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley

*1150 de 2007 para garantizar el primer contrato con el Estado a los emprendedores establecidos.*

Cordialmente,  
  
**LIBARDO CRUZ CASADO – C**  
 Representante a la Cámara

  
**JOSÉ ALEJANDRO MARTÍNEZ SÁNCHEZ**  
 Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DE 2022  
CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 1150 de 2007.*

**El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:**

**Artículo 1º.** Adiciónese un párrafo al artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

**Parágrafo.** Las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, habilitarán del 100% de sus procesos de contratación de mínima cuantía, respecto de los contratos celebrados por dicha modalidad en el año inmediatamente anterior, el 20% de los mismos sin requerir en su invitación pública la acreditación de experiencia a las Mipymes que tengan un tiempo de formalizados de, por lo menos, doce (12) meses, y un tiempo máximo de cuarenta y dos (42) meses a la presentación de la oferta, para lo cual deberán presentar el certificado expedido por la cámara de comercio o por la autoridad que sea competente para dicha acreditación.

Las Mipymes, de las que trata el presente párrafo, deberán acreditar la participación en un curso en educación financiera, habilitado en iNNpulsa Colombia o entidad pública o privada que lo oferte.

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

Cordialmente,



LIBARDO CRUZ CASADO - C  
Representante a la Cámara



JOSÉ ALEJANDRO MARTÍNEZ S  
Representante a la Cámara

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA  
PARA PRIMER DEBATE**

**DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 124  
DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen mecanismos para fortalecer la cobertura a la vivienda French NO VIS y se dictan otras disposiciones.*

Con el ánimo de rendir una ponencia comprensible a los honorables miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y buscando precisar los objetivos, el alcance y la necesidad del proyecto, procedemos a desarrollar el informe de ponencia en el siguiente orden:

1. Antecedentes y trámite legislativo.

2. Objeto del proyecto .

3. Exposición de motivos

3.1. Antecedentes del programa de vivienda FRECH NO VIS

3.2 El segmento NO VIS o segmento medio

3.3 Breve contexto de los sectores afines a la política de subsidios de vivienda

3.4 Las utilidades de los bancos y su responsabilidad social para conceder los beneficios

3.5 Constructoras

3.6 La protección del derecho a la vivienda del segmento medio. Clase media.

4. El problema legislativo a resolver.

5. Justificación.

6. Fundamentos jurídicos.

7. Circunstancias o eventos que pueden generar posibles conflictos de intereses.

8. Impacto fiscal.

9. Consideraciones finales de los ponentes.

10. Pliego de modificaciones.

11. Proposición.

12. Texto propuesto.

**1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE  
LEGISLATIVO**

El Proyecto de ley número 124 de 2022 Cámara fue radicado en el Congreso de la República el 10 de agosto de 2022, es de iniciativa parlamentaria y fue suscrito por los siguientes Congresistas:

Honorable Representante Germán Rogelio Rozo Anís, honorable Representante Héctor David Chaparro, honorable Representante Alexander Harley Bermúdez Lasso, honorable Representante Luis Carlos Ochoa Tobón, honorable Representante Hugo Alfonso Archila Suárez, honorable Representante Carlos Adolfo Ardila Espinosa y honorable Representante Dolcey Óscar Torres Romero.

En virtud de lo consagrado en la Ley 3ª de 1992 y considerando la temática que busca regular la iniciativa legislativa, el expediente se remitió a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, donde su Mesa Directiva, mediante Oficio CSCP 3.7-784-2022 con fecha del 15 de septiembre de 2022 y notificado el 19 de septiembre de la misma anualidad, realizó la designación como Ponentes a los honorables Representantes Germán Rogelio Rozo Anís y Jorge Alexander Quevedo Herrera, para que rindieran informe de ponencia para primer debate.

En el marco del procedimiento legislativo adelantado, el día 19 de septiembre de 2022 se elevaron solicitudes de conceptos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con el fin de que se pronuncien frente al alcance de las normas que aquí

se proponen, sin que a la fecha se haya recibido concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Igualmente, el día 26 de octubre del presente año, se llevó a cabo una mesa de trabajo entre los ponentes y funcionarios técnicos la Dirección del Sistema Habitacional del Viceministerio de Vivienda, con el fin de revisar las disposiciones contenidas en el proyecto de ley y en la que nos dieron a conocer que habían radicado el Concepto 202EE0096362 del 28 de septiembre de 2022.

En dicho concepto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sostuvo, entre otras cosas, que existe una confusión entre la denominación del “subsidio familiar de vivienda y la cobertura a la tasa de interés”. Manifestó que “los dos beneficios tienen como finalidad promover condiciones que se vean representadas en la adquisición de una vivienda y, con ello, en la reducción del déficit habitacional, su naturaleza jurídica no es la misma”.

Añadió que, “de la redacción prevista en la mencionada disposición legal es posible identificar que el beneficio que se otorga a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH) no es un subsidio de vivienda, es una cobertura a la tasa de interés, y es por esta razón que se puede aplicar sobre soluciones habitacionales que sobrepasen el límite de la vivienda de interés social (NO VIS)”.

Observaciones que serán acogidas, pero con las salvedades que realizaremos los ponentes en capítulos posteriores.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto establecer alternativas para fortalecer y dinamizar el programa de subsidio de vivienda FRECH NO VIS en el segmento medio donde se aplica y, continuar impulsando la financiación de vivienda nueva de clase media e impactar el crecimiento económico del país.

## 3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de ley que se presenta ante el Congreso de la República, con fundamento en el artículo 150 superior, está enmarcado dentro de la política pública de vivienda que se viene liderando desde el Gobierno nacional a través del programa de Vivienda FRECH NO VIS, cuyo soporte presupuestal está en el Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República.

### 3.1 Antecedentes del Programa de Vivienda FRECH NO VIS

El programa hace parte del paquete de medidas que desde antes del año 2012 se adoptaron dentro del marco del segundo Programa de Impulso de la Productividad y el Empleo en Colombia (PIPE 2.0), el cual implementaba los subsidios a la tasa de interés para compra de vivienda nueva de estratos 3 y 4, para ese momento, con un precio comprendido entre \$79,5 millones y \$197,4 millones, independientemente

de los ingresos de la familia que lo solicite o que ya cuente con una vivienda propia, y comprometía recursos por el orden de los \$450.000 millones que financiaron un total de 32.000 créditos. Desde entonces se dijo que este programa se convertía en la oportunidad de oro para las **familias de clase media** que desean adquirir vivienda nueva.

Desde los análisis y seguimientos que se le hicieron desde entonces al programa, se evidencia la relación directa entre el incentivo y la comercialización de unidades de vivienda nueva. La Cámara Colombiana de la Construcción - Camacol, en el año 2011, aseguró que cuando los recursos del Gobierno destinados al subsidio se agotaron, las ventas de vivienda cayeron, en promedio, 25%, por ello la directiva gremial insistió en la necesidad de mantener el subsidio a la tasa y de reglamentarlo para que quedara de manera permanente, como había anunciado el Gobierno nacional de entonces. Se necesitaba la reglamentación porque era real el impacto en las ventas de vivienda, tanto, que en el año completo (2011) crecieron 15%, frente a 2010, es decir, 113.000 unidades colocadas<sup>1</sup>.

Durante buena parte del periodo de gobierno 2010-2018, sobre todo en los primeros años de la crisis originada por la caída de los precios del petróleo, la construcción, que tuvo un crecimiento promedio de 6,8% entre 2011 y 2017, fue el gran motor de la economía y del empleo, y estuvo impulsada por los programas del Gobierno.

“La dinámica de los subsidios dirigidos a la cuota inicial de las viviendas y a la tasa de interés de los créditos jugó un papel preponderante. De un total de 390.000 desembolsos que se realizaron en 2017, prácticamente 61% contaron con recursos complementarios de la mano de programas del Gobierno”<sup>2</sup>.

Las señales de recuperación para 2018 fueron claras. En primer lugar, la cartera hipotecaria no dejó de crecer, al punto que cerró 2017 en \$55,78 billones (+7,7% frente a 2016), de acuerdo con cifras del DANE.

### 3.2 El segmento NO VIS o segmento medio

Para diciembre de 2018 se expidió la Resolución número 4929, norma que modificó la Resolución número 0201 de 2016, que a su vez fue modificada por la Resolución número 2758 de 2017, relacionada con la cobertura de la tasa de interés del Programa FRECH NO VIS. La medida dejaba sin subsidio para el 2019 de las viviendas urbanas nuevas en el rango comprendido entre los 135 salarios mínimos mensuales vigentes a los 435 salarios mínimos mensuales vigentes. La decisión se tomó en un momento crucial para la vivienda nueva de clase media.

El beneficio eliminado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, produciría la caída en

<sup>1</sup> Cifras de la Cámara Colombiana de la Construcción - Camacol.

<sup>2</sup> Santiago Castro.

los indicadores de oferta y demanda para la vivienda diferente de VIS, es decir, tanto en el **segmento de precios medio** como en el segmento de precios alto, dado que se desfinanciaba esta política, generando un impacto en el contexto económico en la clase media que es la titular del segmento medio NO VIS, lo que no se da en el segmento VIS y en el segmento alto NO VIS.

La fortaleza del programa evidencia sus resultados y es el sector inmobiliario uno de los que más jalaron la economía, durante la pandemia. En 2020 representó 1% del valor agregado al Producto Interno Bruto (PIB), en un año en el que este indicador cayó 6,8%. Según cifras de la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), “durante el primer trimestre del año se vendieron 54.875 viviendas nuevas, lo cual evidenció un incremento de 14% en comparación con el mismo periodo del año pasado<sup>3</sup>.”

El Gobierno nacional mediante el Decreto número 2500 de 2015, incorporado en el Decreto número 1068 de 2015, y la Resolución número 201 de 2016 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentó la cobertura condicionada de la tasa de interés.

Finalmente, con el Decreto número 1233 de 2020 quedaron definidos unos lineamientos para la Cobertura condicionada de Tasa de Interés para créditos de vivienda y contratos de leasing habitacional-FRECH NO VIS, en el que se dispuso:

“**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 2.10.1.7.1.2. del Decreto número 1068 de 2015, el cual quedará así:

**Artículo 2.10.1.7.1.2. Cobertura y segmentos de vivienda.** La cobertura prevista en el presente Capítulo se graduará de acuerdo con el valor de la vivienda NO VIS financiada a los deudores del crédito de vivienda o locatarios del contrato de leasing habitacional que la soliciten así:

(...) Para los créditos de vivienda que se desembolsen o contratos de leasing habitacional que se inicien a partir del 18 de septiembre de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2022 se tendrán en cuenta los siguientes segmentos:

2.1. Para viviendas no ubicadas en los municipios y distritos establecidos en el Título 9 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto número 1077 de 2015 cuyo valor, de acuerdo con el avalúo del establecimiento de crédito o la caja de compensación familiar, sea mayor a ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) y hasta quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV).

2.2. Para viviendas ubicadas en los municipios y distritos establecidos en el Título 9 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto número 1077 de 2015, cuyo valor, de acuerdo con el avalúo del establecimiento de crédito o la caja de compensación familiar, sea mayor a ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) y hasta quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV).

El valor de la cobertura se destinará a cubrir el monto mensual de los intereses causados sobre el saldo del capital vigente no vencido del crédito de vivienda o del contrato de leasing habitacional y se abonará al componente de intereses corrientes de las primeras ochenta y cuatro (84)

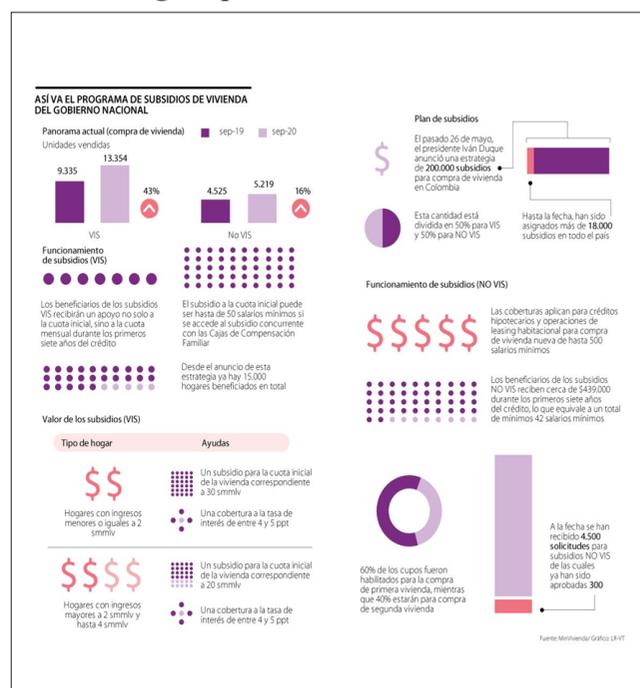
cuotas o cánones mensuales del crédito de vivienda o del contrato de leasing habitacional, según corresponda. En ningún caso el monto de la cobertura mensual podrá ser superior al monto causado por intereses corrientes en el respectivo mes (...).”

El Decreto número 1233 de 2020, fue regulado por la Resolución número 0019 del 13 de enero de 2022, “por medio de la cual se definen los requisitos de sostenibilidad en el marco del Programa FRECH NO VIS”, expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

### 3.3 BREVE CONTEXTO DE LOS SECTORES AFINES A LA POLÍTICA DE SUBSIDIOS DE VIVIENDA

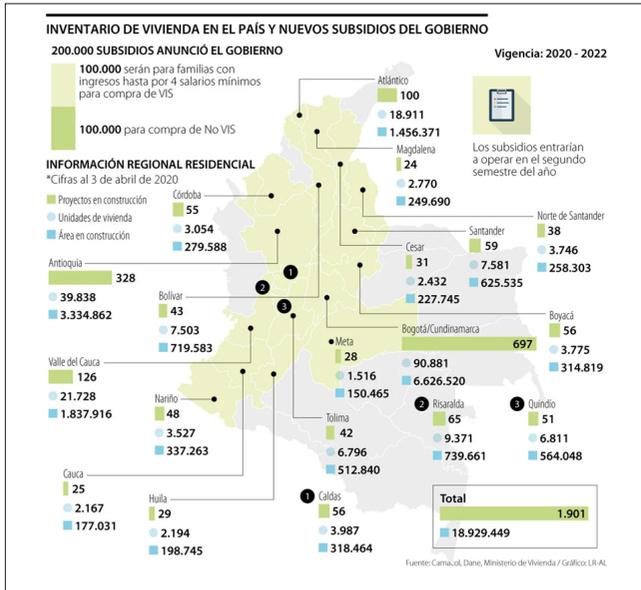


Fuente: @larepublica.com.co



Fuente: @larepublica.com.co

<sup>3</sup> Cifras de la Cámara Colombiana de la Construcción, Camacol.



Fuente: @larepublica.com.co

### 3.4 Las utilidades de los bancos y su responsabilidad social para conceder beneficios

La Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) reveló las cifras del sistema financiero para abril de 2021. En el cuarto mes del año, los bancos alcanzaron utilidades por \$3,2 billones, donde las entidades nacionales aportaron \$2,3 billones (con un crecimiento anual de 13,8%), las internacionales \$715.780 millones (+35,5%) y los bancos públicos de primer piso \$191.898 millones (+44,3%)<sup>4</sup>.

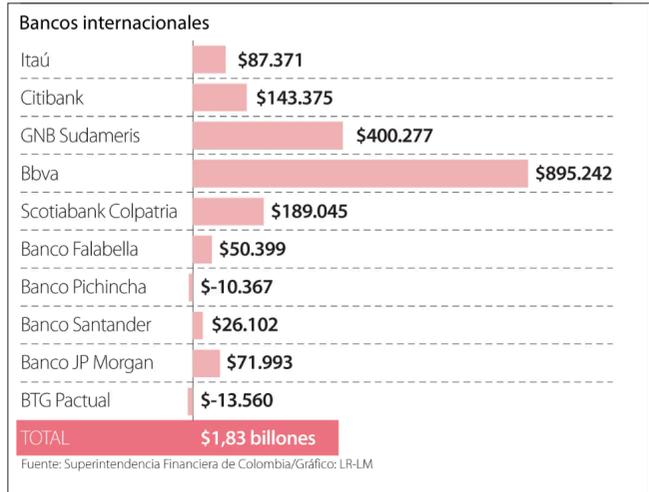
En el segmento de establecimientos de crédito, los bancos fueron los que más ganancias aportaron, le siguen las corporaciones financieras con ganancias por \$772.621 millones; las compañías de financiamiento (\$35.116 millones) y las cooperativas financieras (\$44,377 millones).

A corte de diciembre de 2021, los bancos alcanzaron utilidades por \$13,9 billones, lo que representó un crecimiento de \$2,2 billones frente al acumulado en noviembre del año pasado. Estos alcanzaron resultados por \$16,1 billones, las corporaciones financieras \$1,9 billones, las compañías de financiamiento \$186.500 millones y las cooperativas de carácter financiero \$86.400 millones<sup>5</sup>.

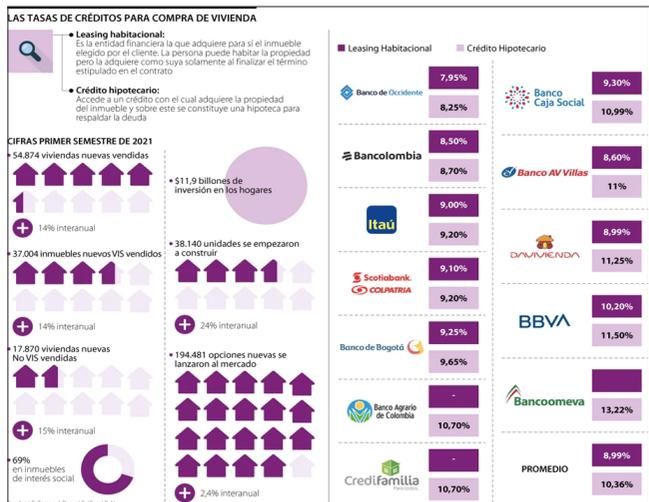


4 Lina Vargas Vega - lvargas@larepublica.com.co.

5 Consultar en @larepublica.com.co.



Fuente: @larepublica.com.co



Fuente: @larepublica.com.co.

### 3.5. Constructoras

De acuerdo con un informe de *Coordenada Urbana*, a pesar de la pandemia del COVID-19 y de los efectos económicos que trajo consigo la cuarentena, el sector de la construcción fue uno de los que inició su recuperación desde 2020. La comercialización de vivienda nueva durante 2020 llegó a un máximo histórico de 194.802 unidades, lo que representó inversiones por \$37,2 billones<sup>6</sup>.

El Presidente de Constructora Bolívar, Carlos Arango, sostuvo:

“El 2020 fue un año muy retador para el mundo y el sector de la construcción no fue la excepción. Sin embargo, y a pesar de las proyecciones tempranas de diferentes analistas económicos que presagiaban que los resultados del sector serían unos de los más pobres en la historia, el mercado colombiano de vivienda presentó un crecimiento de 12,6%”.

Según el ranking de la Superintendencia de Sociedades, el sector de la construcción tuvo durante 2021 un crecimiento exponencial de 22 puntos porcentuales con respecto a 2020, al registrar \$22,5 billones en los ingresos operacionales de 48 compañías constructoras<sup>7</sup>.

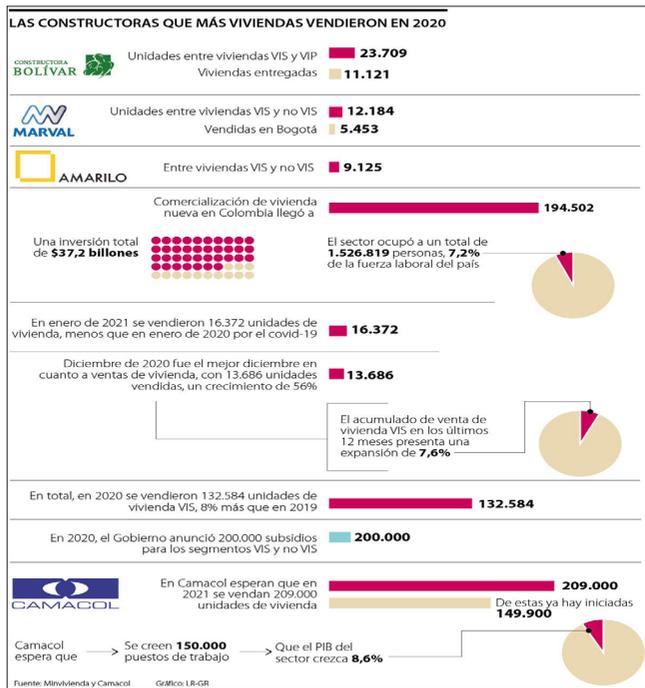
Por su parte, 2021 ha sido el año en el que más se ha comprado vivienda en el país, alcanzando

6 Salomón Asmar Soto - sasmar@larepublica.com.co. *Coordenada Urbana* - Camacol.

7 Nathalia Morales Arévalo -@larepublica.com.co.

récords históricos, con más de 239.000 viviendas comercializadas, con un aumento de 7.000 viviendas más de las proyectadas, donde el 80% de los mercados regionales superaron los niveles que se tenía antes de la pandemia causada por el virus de COVID-19.

Las constructoras aprovecharon la coyuntura, teniendo también récords en cifras de ventas y en viviendas entregadas para el año 2021. Entre las que mejores cifras obtuvieron, están la constructora Amarilo y Oikos, aun así, el top continuó encabezándolo la Constructora Bolívar.



Fuente: @larepublica.com.co.

En el año 2021:



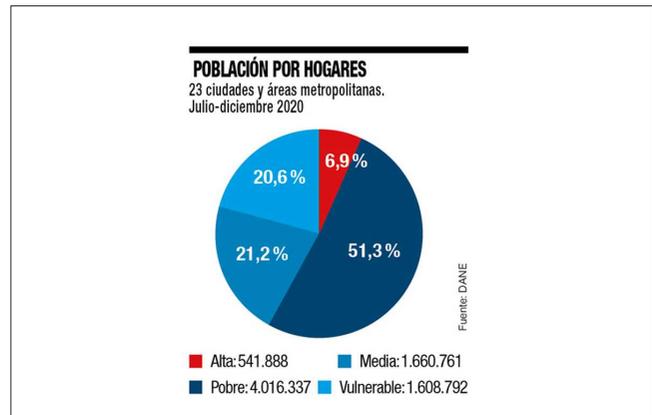
Fuente: @larepublica.com.co.

### 3.6 LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA DEL SEGMENTO MEDIO-CLASE MEDIA

Los colombianos que en el 2019 pertenecían a la clase media están en aprietos. Sus condiciones ahora son similares a las del estrato socioeconómico que antes tenían por debajo en la pirámide establecida por el DANE: clase alta, clase media, vulnerables y pobres.

Se estima que la pandemia llevará a una disminución de la clase media en 3,9 puntos, con lo cual, el porcentaje de colombianos en ese segmento caería a 26,5%. Esa movilidad social negativa llevará a que los pobres pasen de ser el 35,7% de la población, al 42%<sup>8</sup>.

La pandemia torció el rumbo ascendente que traía la movilidad social en Colombia, país que llegó a tener un 30,4% de sus ciudadanos en el peldaño de la mitad. Precisamente, el hecho de ser el ‘queso’ del sándwich les da un menor margen para ser receptores de subsidios y ayudas estatales.



En la época precrisis, según las cifras del informe ‘Pulso social’ del DANE, aunque en el total nacional el 30,4 por ciento de la población era de clase media, en las 23 principales capitales el porcentaje estaba en 42,7%, debido a las mejores oportunidades de educación y trabajo que hay en las áreas urbanas de las grandes ciudades. En números netos implica que, de 48,9 millones de colombianos, 14,8 millones eran de clase media y, en las 23 ciudades había 10,7 millones de habitantes en ese nivel socioeconómico intermedio.

Según la entidad estatal, más allá de los pronósticos, aún no hay certeza de la población que se ubica ahora en la clase media, pero el hecho de que los jefes de hogar y sus cónyuges que se perciben en ese escalón de la pirámide social sea solo de 6.003.163, indica que habrá un aumento en el número de ciudadanos que no se sienten seguros de tener con qué sostener a sus familias y mucho menos acceder a una vivienda.

Según la investigadora Cecilia López, “a la crisis de la clase media nadie le pone atención. A ellos, nadie les da mercados ni ayudas. Los que trabajan en casa porque contaban con un computador, tienen cargas laborales mayores por igual o menos salario (...)”. En el país se habla de reactivación económica, pero esa clase media que está encerrada, según López, “está colgada con los impuestos y los gastos, y es la que consume lo que se produce en Colombia”.

Por lo anterior, el proyecto de ley que se presenta, va en consonancia con lo que se está haciendo desde el Gobierno nacional, en el sentido de activar “medidas para subsidiar la tasa de interés en la compra de vivienda NO VIS, pero adicionándole

<sup>8</sup> Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en <https://www.dane.gov.co>.

que este puede aplicarse al pago de la deuda hipotecaria.

#### 4. EL PROBLEMA LEGISLATIVO A RESOLVER

El Programa de Vivienda FRECH NO VIS, consiste en una cobertura condicionada de la tasa de interés ofrecida por el Gobierno nacional y la Tasa FRECH, es un beneficio del Gobierno que cubre un porcentaje de la tasa de interés pactada en el crédito que se haya tomado, reduciendo los costos de las cuotas mensuales para que así se pueda pagar la vivienda con mayor facilidad. Esta tasa aplica según el valor comercial de la vivienda nueva que se adquiera, sea vivienda de interés social o vivienda NO VIS, en el caso de las viviendas NO VIS se puede aplicar tanto para primera vivienda como para segunda vivienda.

Hasta el momento tal y como está concebido el programa de subsidio de Vivienda FRECH NO VIS, el Gobierno aporta unos 42 salarios mínimos mensuales vigentes, repartidos en 7 años de forma mensual, rebajando el valor que debe pagar quien compra la vivienda nueva NO VIS.

El subsidio solo se destina a pagar intereses en ese lapso de tiempo y no se ha considerado que el beneficiario pueda aplicarlo como abono al pago del crédito hipotecario de cualquier entidad financiera calificada, como también a los contratos de leasing habitacional.

De manera que, el proyecto de ley que se presenta ante el Congreso de la República, básicamente debe resolver esta omisión estableciendo que el Gobierno nacional, dentro de su política integral de subsidios de vivienda NO VIS, lo ofrecerá como abono al pago del crédito hipotecario para vivienda nueva, como también al leasing habitacional que otorguen las entidades financieras, las Cajas de Compensación Familiar y las entidades de economía solidaria vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

En este orden, la iniciativa también debe dejar establecido que el titular del crédito de vivienda nueva, previa la información técnica y financiera necesaria, escogerá entre la cobertura condicionada de Tasa de Interés o abono directo a capital, para la aplicación del subsidio FRECH NO VIS, en el segmento medio donde se identifica.

#### 5. JUSTIFICACIÓN

Para iniciar este acápite, se ha identificado una definición de subsidio, bastante general; el subsidio es “una transferencia de recursos públicos, que le otorga un beneficio económico a una persona, natural o jurídica, efectuada en desarrollo de un deber constitucional, en especial del deber de intervención del Estado en la economía y de los deberes y fines sociales del Estado”<sup>9</sup>.

Como se tiene claro, los subsidios de vivienda están clasificados en VIS y NO VIS. Los subsidios VIS, se han estructurado muy integralmente y se vienen fortaleciendo para beneficiar al máximo a las familias en su compra de vivienda. Los beneficiarios de los subsidios VIS recibirán entre 20 y 30 salarios mínimos para el pago de la cuota inicial y 4 o 5 puntos porcentuales de cobertura a la tasa de interés durante 7 años de acuerdo con sus ingresos.

En tanto, los beneficiarios de los subsidios para la compra de vivienda FRECH NO VIS, **solo recibirán una ayuda mensual durante los primeros siete años del crédito que implica una reducción de la cuota cercana a los 438.000 pesos**, lo que se traduce en un subsidio total equivalente a 42 salarios mínimos.

De lo que no puede haber duda, es que, con el objetivo de reactivar la economía y promover la compra de vivienda, la política pública de vivienda se ha empleado a fondo para promover la compra de vivienda, impulsar más créditos, más consumo, más empleo, más inversión, por lo que siempre se deben garantizar que los subsidios impacten de manera integral y equitativa todos los intereses que confluyen en el negocio, pero más a la parte débil de toda la cadena que son las familias del segmento medio donde aplica el subsidio FRECH NO VIS, que no es más que la clase media de nuestro país. Así lo prevé las consideraciones del Decreto número 1233/20:

“Que las iniciaciones en el segmento medio (viviendas cuyo precio es superior a ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) y hasta de quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV)) representa el 78% de las ventas del segmento vivienda NO VIS y que este registra una contracción en el número de iniciaciones superiores al 60% en el periodo de enero a abril de 2020 en relación con el mismo periodo del año anterior<sup>10</sup>.

La compra de vivienda es una de las inversiones más apalancadas de todas. Es bien sabido que los bancos financian el 70% hasta el 90% en algunos casos la compra de vivienda nueva y usada. También es claro, que las familias del segmento medio donde aplica el subsidio FRECH NO VIS, al hacer una inversión con un nivel de deuda tan alto, el efecto del subsidio es muchísimo menor en relación con el subsidio VIS, donde el impacto es mayor en la cuota mensual.

**Un menor préstamo a las entidades de crédito, además de reducir la obligación crediticia, debe impactar también el valor de los intereses que se pagarán por menos deuda. En un mayor valor del préstamo, el riesgo es alto y el más asegurado de la cadena son los bancos y los constructores.**

<sup>9</sup> Decreto Legislativo 812 del 4 de junio de 2020 “Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en

situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>10</sup> Presidencia de la República, Decreto 3312 de 2021.

En este escenario, el dicho de “tan seguro como tener casa propia” debería ser realmente, “nada más seguro que prestarle a alguien para que compre casa”. No hay duda, sin entrar a cuestionar, que los dos mejores negocios históricamente han sido los bancos y la finca raíz, pues basta con estudiar la historia económica y del dinero para aprender que las grandes fortunas las han hecho los banqueros y los dueños de la tierra <sup>11</sup>.

En esta política de subsidio de vivienda, sin desconocer los beneficios que obtengan las familias, los más asegurados en realidad son los bancos, pues hasta el momento en que no pago la deuda adquirida por mi vivienda, estos tienen la hipoteca de mi inmueble. La deuda es muy buena, pero mal utilizada puede ahogar nuestras finanzas, por ello, si ofrecemos la oportunidad de menos deuda con las entidades de crédito, le ayudaremos a las familias a sobrellevar la carga de una obligación crediticia, cuando esta ha sido muy alta y se ha optado por asumirla a pesar de las previsiones comunes que se tienen en cuenta pero que las otras, las que sobrevienen, casi nunca se analizan para hacer números, tener en cuenta todos los costos y gastos coligados a su inversión, estudiar muy bien los sectores, las ciudades, entre otros factores, que le permitan desarrollar un intuición para identificar mejores oportunidades. Incluso llegar a superar el “analfabetismo financiero” que los habilite para lograr una inversión rentable para su economía doméstica.

Sin duda, la franja donde se aplica el subsidio FRECH NO VIS, para la compra de vivienda tiene gastos implícitos que muchas veces no se consideran. La casa, cuando es nuestra única inversión, se convierte en una inversión de altísimo riesgo.

Ahora bien, el subsidio NO VIS, aplica a la tasa de interés, pero resulta que la reducción de esta tasa, continúa transmitiéndose a las diferentes tasas de interés. Las mayores reducciones se han visto en las interbancarias, de CDT y de créditos comerciales. Reducciones de menor cuantía se han dado en las de consumo, mientras que las hipotecarias se han mantenido estables, no obstante ser las más bajas de la historia crediticia <sup>12</sup>.

	JUNIO		ENERO	
	Crédito hipotecario	Leasing habitacional	Crédito hipotecario	Leasing habitacional
<b>fna</b>	7,5%	7%	7,5%	7%
<b>Banco Agrario de Colombia</b>	8,4%		8,4%	
<b>Banco de Bogotá</b>	11,35%	11,48%	7,06%	6,8%
<b>Banco de Occidente</b>	11,6%	11,45%	8,75%	8,5%
<b>Bancolombia</b>	12,05%	11,45%	8,7%	8,5%
<b>Banco Caja Social</b>	12,15%		8,75%	
<b>DAVIVIENDA</b>	12,4%	17,28%	9,4%	9,2%
<b>mibanco</b>	12,4%		12,4%	
<b>Itaú</b>	12,99%	17,64%	10,1%	9,9%
<b>banco popular</b>	13,17%	12,71%	7,29%	7,29%
<b>scotiabank</b> <b>COLPATRIA</b>	13,74%	7%	9,6%	11,99%
<b>Bancoomeva</b>	17,32%	11,25%	11,88%	
<b>BBVA</b>	17,68%	12,99%	9,4%	9,2%
<b>Banco AV Villas</b>	18,15%	11,60%	11,35%	8,99%

Fuente: Sondeo LR / Gráfico: LR-ER

Fuente: @larepublica.com.co, 2022.

Este proyecto obedece a la justificada preocupación de hacer más dinámico y *eficiente* el subsidio de vivienda FRECH NO VIS y que haya una especie de equidad en los beneficios recibidos, en tanto los bancos, las constructoras y las familias y en general que todos los intereses que confluyen en el negocio de los subsidios se impacten de manera integral, pero reiteramos, más a la parte débil de toda la cadena que son las familias del segmento medio donde aplica el subsidio FRECH NO VIS.

Como se afirmó anteriormente, un menor préstamo a las entidades de crédito, además de reducir la obligación crediticia, debe impactar también el valor de los intereses que se pagarán por menos deuda. En un mayor valor del préstamo, el riesgo es alto y el más asegurado de la cadena son los bancos (**aseguran la deuda con la hipoteca**) y los constructores (**reciben el pago casi de inmediato**), mientras las familias cargan con ese peso de la deuda por 15 o 20 años.

De manera que, el presente proyecto de ley se justifica en la medida en que se establece una alternativa para la aplicación del subsidio de vivienda NO VIS y, continuar impulsando la financiación de vivienda nueva de clase media e impactar el crecimiento económico del país, tal y como lo manifiesta su objeto.

La Presidenta Ejecutiva de Camacol, Sandra Forero, viene manifestando que:

“Creando un subsidio para la financiación de la vivienda en el segmento medio estamos creando una estrategia social y económica muy importante para hacer frente a la coyuntura, sostener el empleo, y reactivar el aparato productivo del país”, pero se logrará aún más esta pretensión, si le damos más alternativas a las familias de ese segmento para que aplicando el subsidio FRECH NO VIS, directamente a su deuda con las entidades de crédito, le evitemos un alto endeudamiento, así como todos los riesgos que se coligan a esas operaciones de crédito.

## 6. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Sea lo primero resaltar, que esta iniciativa parte del fundamento constitucional dispuesto en el artículo 51 superior que a su tenor dice:

El artículo 51 de la Constitución Política dispone que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, así como promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda <sup>13</sup>.

Consecuentemente, la jurisprudencia ha definido este derecho constitucional, de manera general, como aquel dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que cuente con las condiciones suficientes para que quienes habiten en ella puedan realizar de manera

<sup>11</sup> <https://mispropiasfinanzas.com/colombia-un-pais-de-propietarios/>.

<sup>12</sup> Anderson Urrego - aurrego@larepublica.com.co.

<sup>13</sup> Constitución Política, artículo 51.

digna su proyecto de vida<sup>14</sup>. Simultáneamente, crea para la administración el “deber de generar sistemas económicos que permitan la adquisición de vivienda con énfasis en los grupos de mayor vulnerabilidad”<sup>15</sup>. Lo que no excluye a los demás grupos sociales.

En este sentido se manifestó:

“La asequibilidad consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda, así como el acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia de la vivienda. (...) Lo anterior no resulta suficiente si el gasto asociado a la vivienda les impide el acceso y permanencia en la vivienda o el cubrimiento de tales gastos implicara (*sic*) la negación de otros bienes necesarios para una vida digna. En este orden de ideas, se demanda de parte de los Estados políticas que aseguren sistemas adecuados para costear la vivienda, tanto para financiar su adquisición como para garantizar un crecimiento razonable y acorde con el nivel de ingresos, de los alquileres, entre otras medidas”<sup>16</sup>.

Para no caer en argumentos extensos, se puede consultar “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”<sup>17</sup>.

En cuanto al escenario legal del tema en concreto, se tiene que el artículo 48 de la Ley 546 de 1999 autorizó la creación de un Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, en los términos que establezca el Gobierno nacional, con el propósito de facilitar las condiciones para la financiación de vivienda. En el mismo sentido, el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011, no derogado expresamente por las Leyes 1753 de 2015 y 1955 de 2019, estableció que el Gobierno nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los deudores de créditos de vivienda nueva y locatarios en contratos de leasing habitacional que otorguen o suscriban los establecimientos de crédito<sup>18</sup>.

También el parágrafo 3° del artículo 26 de la Ley 1469 de 2011, estableció que:

“Con el propósito de generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda nueva, el Gobierno nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los deudores de crédito de vivienda

nueva que otorguen las entidades financieras y las Cajas de Compensación Familiar, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional para estas últimas”.

Frente a una política pública integral, el Gobierno ha establecido unas líneas y criterios estables mediante documento Conpes 4002 del 25 de agosto de 2020, con el que se aprobó la modificación del Documento Conpes 3897 “Modificación del Documento Conpes 3848 sobre Importancia estratégica del Programa de Cobertura Condicionada de Tasa de Interés para Créditos de Vivienda NO VIS, FRECH NO VIS” en relación con los ajustes a las condiciones del programa FRECH NO VIS y la ampliación de su periodo de ejecución para las vigencias 2020, 2021 y 2022 y declaró de importancia estratégica la modificación del Documento CONPES 3897<sup>19</sup>.

## 7. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PUEDEN GENERAR POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

El artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, mediante el cual se modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, dispone que el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286; asimismo, establece que estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

En este sentido, con el fin de ilustrar en el análisis frente a los posibles impedimentos que podrían derivar en conflictos de intereses producto de la actividad legislativa realizada, se citarán textualmente los criterios determinados en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

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

**Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas.** Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

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

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

<sup>14</sup> Ver sentencias T-958 de 2001, T-791 de 2004, T-894 de 2005, T-079 de 2008, T-573 de 2010, T-437 de 2012, T-717 de 2012 y T-019 de 2014, entre muchas otras.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-936 de 2003.

<sup>17</sup> Ver, entre otras, la Sentencia T-140 de 2015.

<sup>18</sup> Fuente normativa del Decreto 1233 de 2021.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

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

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

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

a) *Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

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

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

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

e) *<Literal inexecutable>*

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

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

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

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

En consecuencia y a manera de orientación, los ponentes consideran que las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley radican en normas de carácter general, impersonal y abstracto que dada su naturaleza y a los fines superiores que persigue no generarían posibles conflictos de intereses, sin embargo, lo anterior no exime del deber particular de cada Congresista que en su esfera

privada, identifique causales adicionales que a su juicio considere pertinentes y exponerlas durante el trámite correspondiente.

## 8. IMPACTO FISCAL

El cumplimiento de las metas y la ejecución de las medidas establecidas en el proyecto de ley se hará en el marco de las competencias constitucionales y legales de las entidades involucradas y en concordancia con la capacidad financiera y presupuestal y las reglas del marco fiscal de mediano plazo vigentes, en tanto corresponde a cada entidad comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, y la ejecución de los recursos que son aprobados por el Congreso de la República.

Con el fin de darle cumplimiento a lo anterior y en atención a lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, los suscritos ponentes de la presente iniciativa, el día 19 de septiembre del presente año, elevamos solicitud de concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que se refiera sobre el posible impacto fiscal de las normas que aquí se disponen, sin que, a la fecha de la radicación de la presente ponencia, se haya recibido respuesta de la cartera ministerial.

No obstante, para efectos de continuar con el trámite legislativo, conviene tener presente las disposiciones desarrolladas por la Corte Constitucional a lo largo de su jurisprudencia sobre la materia. Inicialmente, estableció mediante Sentencia C-866 de 2010<sup>20</sup>, lo siguiente:

*“(…) En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptualizar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con*

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-866 del 3 de noviembre de 2010. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica (...).

(...) Por otra parte, es preciso reiterar que **si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.** Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los Congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente. (Resaltado fuera del texto) (...).

(...) En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

(i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

(ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”;

(iii) **en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptualizar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad.** puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y

(iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una

debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica (...).”

Por otra parte, recientemente decidió unificar la interpretación de lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, disponiendo en Sentencia C-520 de 2019<sup>21</sup>, lo que inmediatamente se cita:

“Finalmente, y dadas las discrepancias que se habían dado sobre el alcance de las obligaciones a cargo del legislador en esta materia, en la reciente Sentencia C-110 de 2019, la Sala Plena se inclinó por una decisión intermedia y unificó la interpretación al respecto así:

“80.3. Con el propósito de unificar la interpretación en esta materia, la Corte estima necesario precisar (i) que el Congreso tiene la responsabilidad -como lo dejó dicho la Sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003- de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento. Sin embargo, (iii) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del proyecto de ley. En todo caso (iv) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público. En consecuencia, (v) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (vi) si el Gobierno atiende su obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo -ver num. 79.3 y 90-.(...)”.

## 9. CONSIDERACIONES FINALES DE LOS PONENTES

El fin que persigue el presente proyecto de ley termina siendo totalmente loable y es trascendental para los colombianos, la iniciativa busca establecer mecanismos para fortalecer la cobertura del programa de vivienda NO VIS, con el fin de que más colombianos puedan llevar a feliz término el designio de tener casa propia, en especial la clase media, que termina siendo la que más tributa y la que paradójicamente menos beneficios estatales recibe; dado lo anterior, se busca que con la presente iniciativa legislativa se dinamice la compra de casa por parte de los colombianos y que sean ellos quienes puedan decidir qué hacer con el subsidio, ya que actualmente están a merced de las prerrogativas de las entidades financieras, quienes terminan realizando documentos contractuales de adhesión en los cuales no existe margen para consensos de carácter bilateral.

Ahora bien, como reiteradamente se ha dicho, es importante manifestar que actualmente existen dos tipos de subsidio dependiendo del precio que tenga

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-520 del 5 de noviembre de 2019. M. P. Cristina Pardo S.

la vivienda, uno es el subsidio VIS y el otro es el NO VIS.

El subsidio VIS es para viviendas que no superen los 135 SMMLV, para el caso de aglomeraciones urbanas cuando la población supere el millón de habitantes el valor de la vivienda no podrá superar los 150 SMMLV, así pues, con este tipo de vivienda se podrá aplicar a subsidios estatales y subsidios de cajas de compensación sin que esto sea excluyente, además de que la vivienda será para el núcleo familiar y estará con afectación a vivienda familiar.

El valor del subsidio dependerá de la capacidad pecuniaria de la familia, pues se tiene en cuenta cuanto reciben mensualmente con el fin de establecer el monto del subsidio; a menores ingresos mayor subsidio y viceversa.

Por su parte, la aplicación del presente subsidio se da de dos maneras: (i) el dinero podría ir a la cuota inicial y el mismo puede llegar a los 45 millones de pesos si el afiliado está en una caja de compensación familiar; (ii) la otra forma es la cobertura de la tasa de interés, lo que permitiría una reducción de las cuotas mensuales que se deben pagar al banco.

Continuando con la presente justificación, resulta menester señalar lo inherente a la cobertura del Programa FRECH NO VIS, misma de que trata el Decreto número 1233 del año 2020, tema central del presente proyecto y que estableceremos acá en la ponencia que nos ocupa.

El subsidio NO VIS se aplica para la compra de viviendas hasta la suma de 500 SMMLV, este tipo de subsidio es un beneficio que consiste en un valor máximo a la cobertura fija mensual que se aplicará al valor de los intereses.

Este beneficio se aplica durante los primeros 7 años del crédito de vivienda o del contrato de leasing habitacional, por lo tanto, con los supuestos anteriores tenemos entonces que la totalidad del presente subsidio puede alcanzar los \$42.000.000, este monto solo se aplicará al valor de los intereses corrientes puesto que actualmente no puede ser aplicado a intereses de mora y tampoco a capital, además de que si se paga de manera el crédito se pierde la cobertura.

Así las cosas, se puede enunciar que el monto de \$42.000.000 de pesos, que es fijo, puede ser desproporcional al subsidio que reciben por subsidio VIS, pues este puede llegar a ser menos a ese valor o inclusive, levemente mayor, dependiente de las realidades monetarias de cada colombiano, sin embargo, acá es importante manifestar que el monto del subsidio en una vivienda NO VIS no tiene la misma incidencia en porcentaje que en una vivienda VIS, pues sus precios son claramente diferentes, razón por la cual los \$42.000.000 de subsidio FRECH NO VIS, no representan el mismo porcentaje que lo entregado en el subsidio para vivienda VIS, sin contar con que, en el este último caso, el subsidio puede ir a la cuota inicial.

Después de haber soslayado lo anterior, debemos manifestar que actualmente el negocio de las grandes plataformas financieras en lo referente a los créditos de

vivienda NO VIS recae en diferir la deuda a 15 o 20 años, estableciendo una tasa de interés que le permite sacar total rédito, además de establecer cláusulas abusivas y que resultan siendo demasiado lesivas para la economía de los colombianos, dado que, si el consumidor financiero cancela antes de los 15 o 20 años, el total de la deuda pierde la cobertura, situación totalmente desproporcional.

Así las cosas, con el fin de que el subsidio tenga mayor incidencia y se evidencie de una forma más palpable, el proyecto de ley tiene por objeto permitir que ese subsidio de vivienda FRECH NO VIS, pueda ser imputado a capital en los créditos hipotecarios o en los contratos de leasing habitacional, según elija el consumidor financiero. Lo anterior permitiría una disminución en el capital y, por ende, también en las tasas de intereses, señalando dentro del texto normativo propuesto que la realización de esto no será razón para la pérdida de la cobertura.

Por otro lado, es importante revisar las cifras de Camacol y del DANE frente a este tipo de adquisición de vivienda, haciendo énfasis en la vivienda FRECH NO VIS.

En la presente gráfica realizada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con los datos de Galería Inmobiliaria y Camacol, se alcanza a vislumbrar la evolución que ha tenido la adquisición de vivienda nueva. Para el año 2020 las cifras en enero y febrero eran bastante prometedoras, sin embargo, con ocasión de la pandemia causada por el virus de COVID-19, las cifras de vivienda nueva disminuyeron considerablemente en los meses de marzo y abril, presentando un crecimiento paulatino en los meses de mayo, junio, julio y siguientes.

Se evidencia así que la compra de vivienda con subsidio VIS es mucho mayor que la de subsidio NO VIS, lo que conlleva la necesidad de modificar las prerrogativas de este tipo de subsidio permitiendo que las mismas sean verdaderamente efectivas y que impacten positivamente en la economía de los colombianos de clase media.



Ahora bien, frente a las observaciones realizadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en la mesa de trabajo realizada con los ponentes, en la que manifestaron que no se le puede dar la connotación de “subsidio” al programa de vivienda FRECH NO VIS, toda vez que lo que otorga el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria es un beneficio de cobertura a la tasa de interés, nos permitimos manifestar

que discrepamos con dicha acepción, toda vez que, revisando la naturaleza del beneficio, resulta siendo una subvención otorgada por el Estado que no debe ser reintegrada por el beneficiario.

Un subsidio, a la luz de lo señalado por la RAE, es “una prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada”, en este sentido, si bien la ley y los decretos inherentes a la cobertura de la tasa de interés no establecen nominalmente que lo otorgado sea un subsidio, la realidad fáctica respecto a su

aplicación y funcionamiento, nos permite aseverar que se trata de un subsidio, pues se configura una prestación pública de carácter pecuniario que el beneficiario no debe reintegrarle al Estado ya sea que su denominación sea cobertura, subvención o subsidio, en los mismos se persigue el mismo fin.

No obstante, lo anterior, en aras de continuar con el trámite del proyecto de ley, acogeremos las recomendaciones realizadas por la cartera ministerial.

## 10. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES AL TEXTO RADICADO	JUSTIFICACIÓN
<p>“Por medio de la cual se establecen mecanismos para fortalecer la cobertura del programa subsidios NO VIS y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>“Por medio de la cual se establecen mecanismos para fortalecer la cobertura <u>a la vivienda</u> del programa subsidios <u>French</u> NO VIS y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>Con modificación.</p> <p>Se suprime la palabra “subsidio”, teniendo en cuenta lo concertado con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en la mesa de trabajo realizada y se reemplaza con el término “cobertura”, sugerido. Se adiciona la palabra “vivienda” para mejorar la redacción.</p>
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer alternativas para fortalecer y dinamizar el programa de subsidio de vivienda FRECH NO VIS en el segmento medio donde se aplica y, continuar impulsando la financiación de vivienda nueva de clase media e impactar el crecimiento económico del país.</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer alternativas para fortalecer y dinamizar <u>la cobertura programa de subsidio a la</u> de vivienda FRECH NO VIS en el segmento medio donde se aplica y, continuar impulsando la financiación de vivienda nueva de clase media e impactar el crecimiento económico del país.</p>	<p>Con modificación.</p> <p>Se suprime la palabra “subsidio” teniendo en cuenta lo concertado con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en la mesa de trabajo realizada.</p> <p>-Se mejora la redacción.</p>
<p><b>Artículo 2°. Aplicación de subsidio NO VIS.</b> Cuando el Gobierno nacional, con el propósito de continuar impulsando la financiación de vivienda nueva de clase media, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, ofrezca el subsidio de vivienda NO VIS, el titular del crédito hipotecario, previa la información técnica y financiera necesaria, <u>escogerá entre la cobertura condicionada de Tasa de Interés o abono directo a capital</u>, para la aplicación de dicho subsidio. Las entidades financieras, están obligadas a lograr el consentimiento informado del deudor hipotecario.</p> <p>Lo anterior se aplicará a crédito hipotecario para vivienda nueva, como también a operaciones de leasing habitacional que otorguen las entidades financieras, las Cajas de Compensación Familiar y las entidades de economía solidaria vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.</p> <p>Los deudores de crédito de vivienda, que actualmente son beneficiarios del subsidio de cobertura condicionada de Tasa de Interés y, que voluntariamente decidan aplicarlos como abono directo a capital, podrán solicitarlo a la entidad financiera, sin que esto conlleve una refinanciación o fijación de nuevas tasas de intereses. No será causal de pérdida y restitución del subsidio el pago parcial del crédito hipotecario.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñará las reglas técnicas y financieras para que, el subsidio FRECH NO VIS sea aplicado directamente al valor del crédito hipotecario, como también a las operaciones de leasing habitacional, cuando así lo decida el titular del crédito.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará los términos, condiciones y procedimientos financieros para realizar el abono al crédito por parte del FRECH NO VIS a los establecimientos de crédito y las cajas de compensación familiar, como también señalará las reglas sobre el alcance y contenido de los contratos marco con dichos establecimientos.</p>	<p><b>Artículo 2°. Aplicación de la cobertura a la vivienda FRECH subsidio NO VIS.</b> Cuando el Gobierno nacional, con el propósito de continuar impulsando la financiación de vivienda nueva de clase media, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, ofrezca <u>la cobertura a el subsidio la</u> vivienda NO VIS, el titular del crédito hipotecario o <u>del leasing habitacional</u>, previa la información técnica y financiera necesaria, escogerá entre la cobertura condicionada de Tasa de Interés o <u>abono cobertura directo</u> a capital, para la aplicación de dicho <u>beneficio subsidio</u>. Las entidades financieras, están obligadas a lograr el consentimiento informado del deudor hipotecario o <u>contratante del leasing habitacional</u>.</p> <p>Lo anterior se aplicará a crédito hipotecario para vivienda nueva, como también a operaciones de leasing habitacional que otorguen las entidades financieras, las Cajas de Compensación Familiar y las entidades de economía solidaria vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.</p> <p>Los deudores de crédito de vivienda, que actualmente son beneficiarios <u>del subsidio de la</u> cobertura condicionada de Tasa de Interés y, que voluntariamente decidan aplicarlos como abono directo a capital, podrán solicitarlo a la entidad financiera, sin que esto conlleve una refinanciación o fijación de nuevas tasas de intereses. No será causal de pérdida y restitución del subsidio <u>beneficio de cobertura a la vivienda FRECH NO VIS</u>, el pago parcial del crédito hipotecario o <u>del leasing habitacional</u>.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñará las reglas técnicas y financieras para que; <u>el subsidio la cobertura a la vivienda</u> FRECH NO VIS sea aplicada <u>a</u> directamente al valor del crédito hipotecario, como también a las operaciones de leasing habitacional, cuando así lo decida el titular del crédito.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará los términos, condiciones y procedimientos financieros para realizar el abono al crédito por parte del FRECH NO VIS a los establecimientos de crédito y las cajas de compensación familiar, como también señalará las reglas sobre el alcance y contenido de los contratos marco con dichos establecimientos.</p>	<p>Con modificación.</p> <p>- Se suprime la palabra “subsidio”, teniendo en cuenta lo concertado con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en la mesa de trabajo realizada.</p> <p>Se adiciona al contratante del leasing habitacional, en concordancia con lo dispuesto en el ámbito de aplicación del presente artículo, que dispone que sea el titular del crédito quien decida cómo aplicará el beneficio de cobertura.</p>
<p><b>Artículo 3°. Integración normativa.</b> En los demás aspectos derivados de la aplicación del presente artículo, no previstos en este, se aplicará, en lo compatible, el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con la cobertura del Programa NO VIS, cualquiera sea la fuente del subsidio.</p>	<p><b>Artículo 3°. Integración normativa.</b> <u>En aquellos aspectos no previstos en la presente ley</u>, En los demás aspectos derivados de la aplicación del presente artículo, no previstos en este, se aplicará, en lo compatible, el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con la cobertura del Programa NO VIS, cualquiera sea la fuente del subsidio <u>beneficio</u>.</p>	<p>Con modificación.</p> <p>-Se suprime la palabra “subsidio”, teniendo en cuenta lo concertado con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en la mesa de trabajo realizada.</p> <p>-Se mejora la redacción.</p>

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES AL TEXTO RADICADO	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 4°.</b> Los establecimientos de crédito o entidades financieras, para efectos de aplicar el subsidio FRECH NO VIS, concederán una amnistía hasta por seis meses, a quienes, por reportes en las centrales de riesgo, no pueden acceder al sector bancario, pero acrediten los ingresos suficientes para que se les otorgue un crédito de vivienda nueva.</p> <p>Será prioritario conceder esta amnistía a los jóvenes entre 18 y 28 años para acceder a los distintos subsidios del Gobierno nacional.</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> Los establecimientos de crédito o entidades financieras, para efectos de aplicar el subsidio FRECH NO VIS, concederán una amnistía hasta por seis meses, a quienes, por reportes en las centrales de riesgo, no pueden acceder al sector bancario; pero acrediten los ingresos suficientes para que se les otorgue un crédito de vivienda nueva.</p> <p>Será prioritario conceder esta amnistía a los jóvenes entre 18 y 28 años para acceder a los distintos subsidios del gobierno nacional.</p>	<p>Se suprime el presente artículo, teniendo en cuenta que pueden utilizarse las herramientas establecidas en la recientemente aprobada Ley 2157 de 2021 o “Ley de borrón y cuenta nueva”. Por ende, con el fin de no generar duplicidad en las normas, consideramos que deben aplicarse los mecanismos legales ya existentes.</p> <p>Frente al segundo inciso del artículo, consideramos que el grupo poblacional señalado puede también aplicar a las disposiciones contempladas en la Ley 2157 de 2021, además, debido a que en el anterior periodo legislativo se aprobaron decenas de leyes dirigidas a crear beneficios para este grupo poblacional, consideramos que lo establecido en el presente proyecto de ley puede entrar a duplicar lo que ya se ha dispuesto.</p>
<p><b>Artículo 5°.</b> Para fortalecer su compromiso con el bienestar social y económico de los consumidores de créditos hipotecarios, los establecimientos de crédito o entidades financiera, cuando el subsidio FRECH NO VIS sea aplicado directamente al valor del crédito hipotecario, así como a los contratos de leasing habitacional, concederán al tiempo, incentivos adicionales en puntos porcentuales de cobertura a la tasa de interés mes a mes.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> Para fortalecer su compromiso con el bienestar social y económico de los consumidores de créditos hipotecarios, los establecimientos de crédito o entidades financiera, cuando el subsidio <u>la cobertura a la vivienda</u> FRECH NO VIS sea aplicado directamente al valor del crédito hipotecario, así como a los contratos de leasing habitacional, concederán al tiempo, incentivos adicionales en puntos porcentuales de cobertura a la tasa de interés mes a mes.</p>	<p>Con modificación.</p> <p>-Se suprime la palabra “subsidio”, teniendo en cuenta lo concertado con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en la mesa de trabajo realizada.</p> <p>-Se mejora la redacción.</p>
<p><b>Artículo 6°.</b> El Gobierno nacional, previo los estudios técnicos presupuestales y conforme con las proyecciones del MFMP, prorrogará el ofrecimiento del subsidio FRECH NO VIS a los deudores de crédito de vivienda nueva por dos años más, contados a partir del 2023.</p>	<p><b>Artículo 6°.</b> El <u>Gobierno nacional</u>, previo los estudios técnicos presupuestales y conforme con las proyecciones del MFMP, prorrogará el ofrecimiento del subsidio <u>la cobertura a la vivienda</u> FRECH NO VIS a los deudores de crédito de vivienda nueva por dos años más, contados a partir del 2023.</p>	<p>Con modificación.</p> <p>-Se suprime la palabra “subsidio”, teniendo en cuenta lo concertado con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en la mesa de trabajo realizada.</p> <p>-Se mejora la redacción para que se encuentre acorde al objeto.</p>
<p><b>Artículo 7°.</b> La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 7°.</b> La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

**11. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las razones aquí expuestas, nos permitimos rendir **ponencia positiva** y en consecuencia solicitarle de manera respetuosa a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar PRIMER DEBATE al Proyecto de ley número 124 de 2022 Cámara, *por medio de la cual se establecen mecanismos para fortalecer la cobertura del programa subsidios NO VIS y se dictan otras disposiciones.*

**12. TEXTO PROPUESTO**

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen mecanismos para fortalecer la cobertura a la vivienda FRENCH NO VIS y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia,  
DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer alternativas para fortalecer y dinamizar la cobertura a la vivienda FRECH NO VIS en el segmento medio donde se aplica y, continuar impulsando la financiación de vivienda nueva de clase media e impactar el crecimiento económico del país.

**Artículo 2°. Aplicación de la cobertura a la vivienda FRECH NO VIS.** Cuando el Gobierno nacional, con el propósito de continuar impulsando la financiación de vivienda nueva de clase media, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización

de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, ofrezca la cobertura a la vivienda NO VIS, el titular del crédito hipotecario o del leasing habitacional, previa la información técnica y financiera necesaria, escogerá entre la cobertura condicionada de Tasa de Interés o cobertura a capital, para la aplicación de dicho beneficio. Las entidades financieras, están obligadas a lograr el consentimiento informado del deudor hipotecario o contratante del leasing habitacional.

Lo anterior se aplicará a crédito hipotecario para vivienda nueva, como también a operaciones de leasing habitacional que otorguen las entidades financieras, las Cajas de Compensación Familiar y las entidades de economía solidaria vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Los deudores de crédito de vivienda, que actualmente son beneficiarios de la cobertura condicionada de Tasa de Interés y, que voluntariamente decidan aplicarlos como abono directo a capital, podrán solicitarlo a la entidad financiera, sin que esto conlleve una refinanciación o fijación de nuevas tasas de intereses. No será causal de pérdida y restitución del beneficio de cobertura a la vivienda FRECH NO VIS, el pago parcial del crédito hipotecario o del leasing habitacional.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñará las reglas técnicas y financieras para que la cobertura a la vivienda FRECH NO VIS sea aplicada directamente al valor del crédito hipotecario, como también a las operaciones de leasing habitacional, cuando así lo decida el titular del crédito.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará los términos, condiciones y

procedimientos financieros para realizar el abono al crédito por parte del FRECH NO VIS a los establecimientos de crédito y las cajas de compensación familiar, como también señalará las reglas sobre el alcance y contenido de los contratos marco con dichos establecimientos.

**Artículo 3°. Integración normativa.** En aquellos aspectos no previstos en la presente ley, se aplicará, en lo compatible, el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con la cobertura del Programa NO VIS, cualquiera sea la fuente del beneficio.

**Artículo 4°.** Para fortalecer su compromiso con el bienestar social y económico de los consumidores de créditos hipotecarios, los establecimientos de crédito o entidades financiera, cuando la cobertura a la vivienda FRECH NO VIS sea aplicada directamente al valor del crédito hipotecario, así como a los contratos de leasing habitacional, concederán al tiempo, incentivos adicionales en puntos porcentuales de cobertura a la tasa de interés mes a mes.

**Artículo 5°.** El Gobierno nacional, previo los estudios técnicos presupuestales y conforme con las proyecciones del MFMP, prorrogará el ofrecimiento de la cobertura a la vivienda FRECH NO VIS a los deudores de crédito de vivienda nueva por dos años más, contados a partir del 2023.

**Artículo 6°.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,

  
**GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS**  
 Coordinador Ponente  
 Representante a la Cámara

  
**JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA**  
 Ponente  
 Representante a la Cámara

**CONTENIDO**

Gaceta número 1466 - Viernes, 18 noviembre de 2022

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 PONENCIAS**

	<b>Págs.</b>
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del Proyecto de ley número 048 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1150 de 2007 para garantizar el primer contrato con el Estado a los emprendedores establecidos.....	1
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del proyecto de ley número 124 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establecen mecanismos para fortalecer la cobertura a la vivienda French NO VIS y se dictan otras disposiciones.....	10