



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 950

Bogotá, D. C., martes, 23 de noviembre de 2010

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2010
SENADO

“Ley de protección al deudor hipotecario de vivienda principal”.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Del objeto de la ley

Artículo 1°. El objetivo de la presente ley es proteger los derechos de los prestatarios de créditos hipotecarios individuales otorgados por el Estado o por la banca privada, destinados a la adquisición, ampliación, remodelación o construcción de la vivienda principal, tanto para VIS (Vivienda de Interés Social), como para no VIS. En consonancia con las disposiciones constitucionales que defienden y estimulan los derechos a tener una vivienda digna y a la protección de la misma.

Asimismo se pretende proteger a las familias afectadas por dinámicas financieras que pongan en peligro la propiedad sobre su vivienda.

Artículo 2°. *Quedan excluidos de la aplicación de esta ley.* Los préstamos hipotecarios contratados bajo regímenes especiales que otorguen al deudor mejores condiciones que las establecidas en esta ley.

Artículo 3°. A efectos de la presente ley, se entenderá como instituciones financieras, a todos aquellos bancos comerciales, bancos hipotecarios, compañías de financiamiento comercial, corporaciones financieras, cooperativas financieras, otras operadoras financieras, demás instituciones con-

templadas en la Ley 546 de 1999 y quien haga sus veces del sector público o privado, que participen de manera directa en el manejo de operaciones hipotecarias.

Artículo 4°. Se entenderá por Vivienda Principal del Deudor, aquella vivienda en la cual habite la persona o grupo familiar a la que se le ha otorgado un crédito hipotecario y que haya inscrito como tal en el Registro Automatizado de Vivienda Principal, que será creado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien determinará lo relativo a la materia y lo reglamentará en el término de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

Artículo 5°. Se entenderá a los efectos de esta ley por deudor hipotecario, aquella persona a la que se le ha otorgado un crédito hipotecario para vivienda sobre el mismo bien inmueble, por una Institución o un Acreedor Particular.

Artículo 6°. Se entenderá por Acreedor Particular, a todas aquellas personas naturales o jurídicas otorgantes de créditos hipotecarios para la adquisición, construcción, autoconstrucción, ampliación o remodelación de vivienda.

CAPÍTULO II

De los préstamos hipotecarios

Artículo 7°. Todos los créditos hipotecarios destinados a vivienda principal, otorgados por el Estado, las instituciones financieras y acreedores particulares, no podrán ser objeto de cualquier otra modalidad financiera que pueda conllevar a la pérdida de esta, por falta de capacidad de pago del deudor. El infractor será sancionado de acuer-

do con los mecanismos establecidos en la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo 8°. Las cuotas mensuales que cancelará el deudor hipotecario amparado por la presente ley, no excederán el 30 por ciento del ingreso mensual declarado por el deudor o los deudores y comprobado por la institución financiera o por el acreedor. El incumplimiento de esta norma tendrá como consecuencia las sanciones establecidas en la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo 9°. El Banco de la República (Banrep), conforme a las facultades legales establecidas en la ley, deberá fijar mensualmente, las tasas de interés máximas hipotecarias, aplicables a la modalidad de crédito hipotecario, teniendo en cuenta que esta será una tasa social.

Artículo 10. El pago de las cuotas mensuales de los créditos hipotecarios podrá ajustarse, a petición del deudor, a la forma de remuneración del deudor hipotecario, sea esta semanal, quincenal o mensual.

Artículo 11. Cuando el deudor hipotecario haga sus pagos del crédito o de la amortización del mismo, deberá recibir de las instituciones y acreedores particulares, comprobantes o recibos justificativos del pago, donde se especifique: intereses, seguros y comisiones aplicadas por servicios prestados, así como la parte del importe destinado a la amortización del capital, prima sobre intereses y otros rubros.

Esta información deberá ser calculada tanto en pesos, como en Unidad de Valor Real (UVR).

Parágrafo. Cuando el deudor hipotecario realice pagos anticipados estos no serán sujetos a ningún cobro adicional, como intereses, tasas o multas.

Artículo 12. Los deudores hipotecarios tendrán derecho a conocer el contenido del contrato, la fórmula de cálculo de la tasa de interés, las comisiones o cualquier otro costo que se generen sobre sus operaciones, los procesos operativos que implican la liquidación, abono, vencimiento, renovación, cobro y amortización que se deriven del crédito, por lo menos con una semana de anticipación a la fecha prevista para ser otorgado el crédito en cuestión.

Artículo 13. El deudor hipotecario que haya entregado su vivienda en dación en pago tendrá derecho a recibir un nuevo crédito con fondos provenientes de la misma fuente de recursos usados en el crédito extinguido, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos por la institución respectiva. Este beneficio lo podrá solicitar el deudor hipotecario una sola vez después de haber

realizado la cesión. Asimismo, queda expresamente prohibida cualquier acción discriminatoria que excluya o incida en forma negativa en el otorgamiento de estos créditos hipotecarios conforme con la presente ley.

Artículo 14. Si el deudor hipotecario llegara a perder su empleo por razones no imputables a él mismo, y sus ingresos provengan exclusivamente de relación laboral estable, dará derecho a dicho deudor a la suspensión del pago de las cuotas por un plazo máximo de seis (6) meses. Este derecho se hará efectivo a partir de la notificación hecha al acreedor de la pérdida del empleo y no se podrá ejercer por más de dos (2) veces durante la vida del crédito.

La suspensión de tales pagos se aplicará únicamente a las cuotas cuyo vencimiento ocurra en fecha inmediatamente posterior a aquella en que el deudor presente ante el acreedor el comprobante de la finalización de su relación laboral. Las cuotas vencidas durante el plazo aquí previsto no dará lugar a intereses de mora y el lapso transcurrido se agregará al plazo de amortización convenido inicialmente.

Artículo 15. El deudor hipotecario que se encontrare en situación de atraso o fuese demandado por el mismo concepto, podrá solicitar la rehabilitación del préstamo, cancelando como mínimo el 50% del monto del atraso parcial, el cual se podrá ejercer por tres (3) veces durante la vida del crédito.

Si el juicio se encontrara en fase ejecutiva se llevará a cabo la rehabilitación del préstamo; este beneficio lo podrá invocar el deudor una (1) vez durante la vigencia del crédito.

Artículo 16. En ningún momento se permitirá el cobro del costo de la cobranza prejurídica del crédito del que trata la presente ley.

CAPÍTULO III

De las garantías de los préstamos

Artículo 17. El Gobierno Nacional podrá crear un Fondo Especial de Contingencias para atender la ocurrencia de pérdida del empleo, reducción del ingreso del deudor o incrementos sustanciales en las tasas de interés del crédito hipotecario por variación de las condiciones macroeconómicas, destinado a la adquisición, ampliación, remodelación o construcción de la vivienda principal, tanto para VIS (Vivienda de Interés Social), como para no VIS. La administración de dicho fondo estará a cargo del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) quien dictará el reglamento correspondiente para la operación de dicho fondo.

Artículo 18. Los créditos hipotecarios para vivienda principal quedan garantizados con una hi-

poteca de primer grado sobre el inmueble objeto del mismo, cuyo acreedor hipotecario será la institución financiera, el acreedor particular o el Estado.

En consideración a la especial naturaleza de los créditos garantizados con la hipoteca, será necesaria la fijación del monto originario en el documento constitutivo de gravamen, el cual no podrá ser alterado a efectos de ningún cálculo posterior. La hipoteca de primer grado sobre el inmueble objeto del préstamo garantizará hasta la concurrencia sobre el total adeudado por concepto de saldo de capital, intereses, gastos judiciales, honorarios de abogados y otros gastos directamente vinculados con la operación de crédito.

Artículo 19. El inmueble objeto de la hipoteca de vivienda principal será considerado como patrimonio separado, donde se descarta como prenda de los acreedores restantes del deudor del crédito hipotecario, y este inmueble no podrá ser enajenado sin la autorización del acreedor hipotecario, mientras el préstamo otorgado de conformidad con la presente ley no haya sido cancelado.

Artículo 20. El inmueble objeto de la hipoteca tendrá que contar con un contrato de seguro hipotecario que resguarde al acreedor y al deudor hipotecario para atender casos imprevistos como las catástrofes naturales, fallecimiento del deudor por cualquier causa, incapacidad temporal y permanente del deudor por cualquier causa u otras razones que impliquen fuerza mayor.

CAPÍTULO IV

De las prohibiciones, restricciones y sanciones

Artículo 21. La Superintendencia Bancaria y Financiera conocerá todas las denuncias sobre violaciones de esta ley, con el propósito de resolver las controversias surgidas, sin menoscabo a que las partes puedan ocurrir a los órganos jurisdiccionales competentes en el lugar del domicilio del deudor Hipotecario.

Artículo 22. Los inmuebles hipotecados para garantizar el pago de créditos para vivienda principal deben ser destinados para tal fin.

Artículo 23. Los contratos de préstamos hipotecarios destinados a la construcción, autoconstrucción, adquisición, ampliación o remodelación de vivienda principal no podrán contener cláusulas excesivas, abusivas o de posición dominante que puedan vulnerar los derechos de los deudores hipotecarios.

Parágrafo. Para efectos de la presente ley, las cláusulas excesivas son las que faculten a la institución o al acreedor particular a modificar unilateralmente el contenido de los contratos suscritos;

igualmente, las cláusulas que consagren el pago, aumento del precio de comisiones por prestaciones no realizadas que puedan cargarse al deudor, o que contengan gastos por servicios que no hayan sido solicitados o aceptados expresamente por el deudor; asimismo las cláusulas que excluyan total o sustancialmente la responsabilidad de las instituciones o acreedores particulares por los daños y perjuicios causados a sus clientes derivados de una acción u omisión que les sea imputable.

Artículo 24. La Superintendencia Bancaria y Financiera velará por el cumplimiento de esta ley, y deberá presentar un informe semestral de sus actuaciones en esta materia ante las Comisión Séptima Permanente Constitucional del Congreso de la República.

CAPÍTULO V

De las disposiciones finales y transitorias

Artículo 25. Todos los créditos hipotecarios de vivienda principal afectados por modalidades financieras que pueda conllevar a la pérdida de la vivienda principal por falta de capacidad de pago del deudor atribuible al tipo de modalidad financiera, y que se encuentren vigentes para el momento de la promulgación de esta ley, no serán considerados en atraso, hasta que no se les haya efectuado las correspondientes reestructuraciones de deuda y les haya emitido el certificado pertinente.

Artículo 26. Se ordena la paralización de todos los procesos judiciales en ejecución de demanda de los deudores hipotecarios para el momento de entrada en vigencia de esta ley, al igual que la aceptación de nuevas demandas, hasta que la institución emita el certificado de deuda correspondiente, donde aparecerá el recálculo y reestructuración de la misma.

Artículo 27. La institución financiera que hubiere otorgado créditos hipotecarios menos ventajosos a las personas que por su condición les correspondían para el momento de otorgamiento del crédito, estarán obligadas a reestructurar las condiciones del crédito, para ajustarlos a las disposiciones de la presente ley.

Artículo 28. Los deudores hipotecarios, víctimas de catástrofes naturales o que sus viviendas tengan problemas con la construcción, deben ser favorecidos con una tasa de interés más favorable que la tasa social establecida para los créditos hipotecarios, y será determinada por el Bando de la República.

Artículo 29. La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación y las disposiciones legales contrarias a la presente ley son derogadas. En todo caso se aplicará la ley más favorable al deudor hipotecario de vivienda principal.

A consideración de los honorables Congressistas;

Jorge Eduardo Gechem Turbay,

Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Vivienda y construcción de sociedad

El tenor del artículo 51 de la Constitución Política de Colombia soporta la constitucionalidad del presente proyecto de ley, ya que manifiesta: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

La vivienda, es así, es un bien de mucho peso para las familias en cuanto proporciona un espacio físico en el cual se desarrollan los individuos. La vivienda representa un sitio de convivencia y crecimiento para las familias, donde las diferentes interacciones que se presentan en el hogar, permiten condiciones convenientes para que este núcleo de la sociedad pueda desarrollarse normalmente, con mayor bienestar y mejor calidad de vida, para continuar avanzando en pro del desarrollo a escala humana.

En general, el tener una vivienda le brinda la oportunidad a la sociedad para la conformación de hogares estables, es donde se darán las relaciones sociales que logran establecer las conductas y los comportamientos de una sociedad. Es la cultura la beneficiada de tener una sociedad que pueda tener la oportunidad de gozar de espacios físicos propios, individuales y a la vez colectivos con la familia.

La vivienda, como se ha dicho es un lugar de gran interés tanto para el país como para los habitantes del mismo; es donde el individuo da sus primeros pasos en una sociedad, en el seno de una institución tan importante como lo es la familia. Un espacio donde puede darse una comunión entre los miembros del hogar, por medio del afecto, lo cual se traduce en un espacio que brinda las condiciones deseadas para incentivar los valores dentro de una sociedad.

Según el filósofo francés Gaston Bachelard, la casa es uno de los mayores poderes de integración. La casa en la vida del hombre suplanta las contingencias, multiplica sus consejos de continuidad. Sin ella, el hombre sería un ser disperso. Es por esto que el hogar es una fuente de integración, tanto del mismo individuo internamente, como para el hecho de interactuar con el resto de individuos en una sociedad.

Es así como la imagen de la casa posee características de lo eterno y de la intimidad protegida, donde desde niños tenemos una fuente de conocimiento, de ejemplo. Es nuestro primer universo, es el lugar donde empezamos a explorar el mundo y es el espacio en el cual se empieza a aprender los símbolos y el significado de las cosas, lo cual es el primer paso para la formación de la identidad del individuo.

Los deudores hipotecarios en Colombia

Para muchos colombianos la idea de tener una casa es algo significativo, sin embargo la capacidad adquisitiva de muchos colombianos no permite que el sueño de ser dueño de una vivienda se realice. Por esta razón gran parte de la sociedad colombiana debe acceder a los créditos hipotecarios, así como a los riesgos e incertidumbres que esto implica: la pérdida de la vivienda, no tener certeza de lo que le cobran, riesgo de perder el empleo y por esto no poder pagar las cuotas, la posibilidad de que las entidades financieras se aprovechen de su posición ventajosa, etc.

Tratándose de créditos de vivienda existe la necesidad de efectuar los pagos oportunamente, si ocurre lo contrario, al tener estos préstamos cuantías significativas, los retrasos en los pagos rápidamente aumentan la deuda con intereses de mora a niveles que posteriormente pueden resultar muy difíciles de pagar, con el consiguiente riesgo de perder la vivienda familiar. Peor aun cuando el usuario de este tipo de créditos pierde el empleo o sufre alguna contingencia que implique la disminución de sus ingresos.

Otro problema identificado es la falta de información, en la medida en que los deudores en la mayoría de los casos no son informados de lo que cubre cada uno de los pagos que efectúan. Entonces después de varios años se dan cuenta que la mayoría de los pagos estaban destinados a pagar intereses y no era un abono al capital, con lo cual han llegado a pagar hasta 10 veces el valor inicial del préstamo.

Los seguros que son necesarios para llevar a cabo un préstamo hipotecario a veces no obedecen a varias circunstancias que implican emergencia para el deudor. Es por esta razón que en la mayoría de las ocasiones estos seguros actúan más como protectores de los intereses de las instituciones financieras, que para los intereses de los deudores hipotecarios; dado que el monto que paga el seguro cubre el capital que no pudo cancelar el deudor a la entidad, sin embargo este igual pierde su vivienda.

Es común que los deudores sean víctimas de modalidades financieras que impliquen un aumento abrupto de las cuotas mensuales, o del plazo,

esto es posible entre otras cosas por modificaciones unilaterales de las condiciones iniciales del contrato por parte de las entidades. Esto implica que sucedan casos donde el deudor debe destinar hasta más del 70% de sus ingresos mensuales para cubrir las cuotas del crédito.

Por otro lado, no existe un registro de estos deudores, entonces la capacidad de colaboración mutua entre estos individuos no es posible por el hecho de la dispersión. Esto permite a la vez que acudan a las asociaciones especializadas de manera individual y caso por caso, sería mejor conocer el universo de personas deudoras, tanto para conservar sus derechos como para proteger al sector bancario y financiero colombiano por medio de decisiones coherentes, claras y basadas en datos exactos.

Una de las fallas más significativas es que existe una dispersión profunda en la normatividad, donde las leyes, fallos, sentencias, medidas regulatorias, etc. tendientes a proteger los derechos del deudor hipotecario, facilita que las condiciones en las que accedan al crédito no sean las convenientes, asimismo para efectos de protección o conservación de su vivienda en el marco de un proceso judicial es difícil recopilar tantas decisiones que el Estado colombiano ha formulado al respecto.

Por otro lado, existe otro grupo de colombianos que al no poder adquirir su propia vivienda optan por el arrendamiento, sin embargo también se deben exponer a incertidumbres debido a que no gozan de la propiedad de un hogar digno y estable. La sensación de seguridad que brinda el tener una casa no se ha podido generalizar para la totalidad de la población colombiana, aunque los últimos gobiernos han hecho esfuerzos grandes para el desarrollo de proyectos de viviendas de interés social.

Los que consiguen obtener un crédito después de innumerables requisitos y filtros, como se dijo anteriormente, se exponen a diferentes riesgos. Al final de la década de los 90 se produjo una crisis sin precedentes en el sector de la vivienda, donde los bancos y los deudores sufrieron grandes traumatismos, las tasas de interés de los créditos se dispararon y muchos colombianos perdieron su vivienda a raíz de esto. Para los bancos no fue muy conveniente recibir varios miles de viviendas en dación de pago, dado que su objeto social no tiene que ver con estas circunstancias.

Estos son algunos de varios de los problemas que tienen los deudores hipotecarios, por esta razón es necesario revisar cual ha sido la dinámica de los tomadores de decisiones al respecto, conocer cómo se encuentra el sector de la vivienda en Colombia, ver los errores y los vacíos de la normatividad y así lograr formular un proyecto de ley

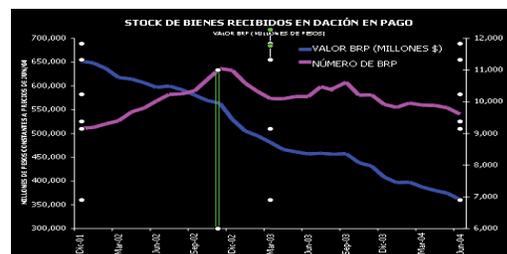
que logre ser una fuente de confianza para los nuevos deudores hipotecarios, de alivio para los que han sufrido por las dinámicas financieras adoptadas por las instituciones y asimismo que garantice los intereses de las entidades financieras.

Al tenor del doctor Luis Alberto Giraldo Polanía, especialista en Finanzas y Administración Pública, estudioso del tema del riesgo y el crédito hipotecario “se puede identificar que los riesgos inherentes a la consecución de un crédito hipotecario pueden ser significativos tanto para las entidades prestadoras como para el beneficiario del crédito, por esta razón es necesario tener una normatividad en esta materia que incentive la construcción y la compra de vivienda principal”.

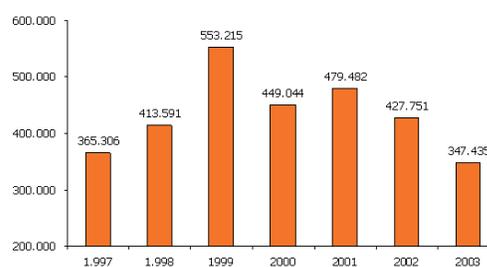
Aproximaciones en cifras a los deudores hipotecarios

Para el año 2004, la cartera vencida era de 24,19 por ciento, donde se habla de 300 mil familias en mora y de cien mil procesos judiciales. Medio millón de personas, por lo menos, a los que se les están quitando sus casas y los ahorros de toda su vida, y a quienes se está estigmatizando como malas pagas, reportados en las centrales de riesgos. Cabe recordar que en Colombia el 73% de los hogares (8.1 millones) dispone de ingresos inferiores a 4 SML, y son mayoritariamente informales (6.6 millones) y que sólo el 53% de la población tiene capacidad de ahorro. El 85% de los hogares sin capacidad de ahorro reciben ingresos inferiores a 4 SML¹.

STOCK DE BIENES RECIBIDOS EN DACIÓN EN PAGO



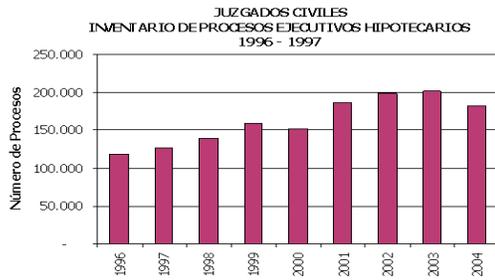
ENTRADAS DE PROCESOS EJECUTIVOS - PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura

¹ Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2003 – DANE-DNP.

En cuanto a los inventarios de procesos ejecutivos hipotecarios, el CSJ estimó que estos ascendían a 201 mil a finales de 2003, cifra adicionada a las entradas del año 2004 (y restadas las salidas) equivale a un stock de 182 mil a finales de 2004.



FUENTE: Consejo Superior de la Judicatura - Cálculos ICAV

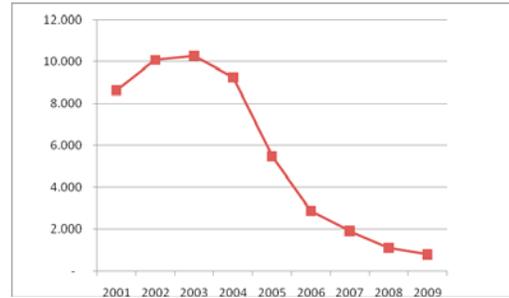
Con estas gráficas se pueden ver los problemas de miles de familias que están en peligro de perder su hogar, no se trata de sesgo en contra de los acreedores el impulsar una normatividad para proteger los deudores hipotecarios, es una tendencia a nivel mundial que busca aclarar varios vacíos y dudas acerca de los derechos de las partes.

Para septiembre de 2007, después del caso del señor José Modesto Salcedo Sanabria, quien se atrincheró con su familia en su casa en el noroccidente de Bogotá para evitar el desalojo que ordenó un juez de esta ciudad, y que terminó en una penosa batalla campal entre la familia y la policía, los medios han revelado una cifra preocupante de 400.000 deudores hipotecarios que están en peligro de perder su vivienda debido a los procesos ejecutivos que están enfrentando y según ANUPAC, en Bogotá se encuentran 250.000 de dichos deudores.

PROMEDIO MENSUAL DE NÚMERO Y VALOR DE VIVIENDAS RECIBIDAS EN DACIÓN DE PAGO		
Número en unidades y valor en millones de pesos		
AÑO	NÚMERO	VALOR
2001	8.638	547.806
2002	10.079	522.015
2003	10.269	431.184
2004	9.244	346.941
2005	5.497	202.782
2006	2.883	105.742
2007	1.918	70.473
2008	1.104	40.126
2009	793	34.763

Fuente ICAV.

GRÁFICA BIENES RECIBIDOS EN DACIÓN DE PAGO



Fuente ICAV.

Si bien es cierto que los bienes recibidos en dación de pago han disminuido, todavía existe el riesgo para muchos deudores de perder su vivienda.

El crédito hipotecario en Colombia

La historia del sector en Colombia es de altas y bajas, por una parte cuando por medio de estudios juiciosos se vio la necesidad de formar un sistema hipotecario en base al UPAC, y con la apertura que promovió más el consumo y así la expansión y crecimiento del sector. Por otro lado, a mediados de los 90 donde se empezó a tejer la crisis económica, alza de las tasas de interés, el desplome de las variables macroeconómicas y del precio de la finca raíz, aunado a la transferencia del costo de estos cambios a los deudores hipotecarios, estalló la crisis del sector hipotecario a finales de los 90.

Por estas razones “de una parte el valor de las cuotas de amortización desbordó la capacidad de pago de los hogares, la cual a su vez se vio restringida por la caída en los ingresos familiares producto del desempleo, el cual alcanzó el 20% en el 2001. De otra, en numerosos casos, el valor de la vivienda se tornó inferior al valor de las deudas, desestimulando la atención de las mismas”².

En este contexto y debido a la falta de liquidez en la economía, a las entidades financieras les fue muy complicado conseguir los recursos requeridos para soportar sus carteras, algunas comprometidas hasta a 15 años. Entonces la banca “comenzó a siniestralizarse hasta alcanzar un tope del 25% de la cartera total. Además, se multiplicaron las daciones de viviendas en pago para saldar las deudas hipotecarias (...) en medio de ese proceso, en 1998, los deudores –ante la falta de respuesta de las autoridades económicas o la indiferencia de las

2 María Mercedes Cuéllar. (Presidente del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (ICAV), Bogotá, Colombia) **CRÉDITO HIPOTECARIO EN COLOMBIA**. Fedesarrollo. 2005, P. 4.

mismas– dieron inicio a un proceso que aún no ha terminado, consistente en la búsqueda de soluciones individuales por la vía judicial y el cuestionamiento de todo el marco jurídico de la financiación de vivienda”³.

Por las diversas demandas presentadas ante el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, se ordenó la reliquidación de las deudas, para eliminar el componente de tasa de interés del cálculo de la UPAC, y la estructuración de un nuevo sistema crediticio. Según Cuéllar “el sustento que sirvió de base a la Corte Constitucional para la realización de esos planteamientos es que el sistema UPAC había desbordado la capacidad de pago de los usuarios de crédito, lo cual iba en contra el precepto constitucional del derecho a la vivienda digna y del deber del Estado de contar con sistemas adecuados de financiación de vivienda. Asimismo a solicitud del Gobierno, el Congreso aprobó la Ley 546 de 1999, la cual a su vez fue demandada, al igual que las normas reglamentarias, unas y otras declaradas parcialmente exequibles. De ahí que la normativa que rige el sistema hipotecario actual no solo es difusa y confusa, sino que responde a una serie de intereses encontrados difícilmente reconciliables”⁴.

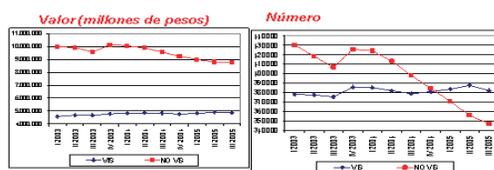
Así fue como la Corte Constitucional determinó que el costo de la financiación, y las condiciones en las cuales se otorgan los créditos de la vivienda no se deben dejar al mercado, entonces es necesario que existan controles y que se cobren tasas por debajo a las del mercado, lo cual es un avance significativo para cumplir por un lado el derecho de los colombianos de gozar de una vivienda digna y por el otro de estimular la demanda por el hecho de contar con condiciones favorables al deudor, lo cual es bueno para las entidades financieras.

Sin embargo, estos avances también produjeron un sinsabor en el sector, donde por falta de una normatividad seria, clara y ordenada, tanto los deudores como los acreedores se estancaron en procesos ejecutivos de hasta cinco años, lo que condujo a una enorme congestión judicial y muchas demandas en contra del sistema hipotecario por cuenta de la liquidación y reliquidación de los créditos y de la confusión y desconfianza en las normas. Por esta razón es necesario que por la vía legislativa se logre avanzar en una normatividad clara que alcance a disminuir todas las incertidumbres al respecto.

Esto a su vez contribuyó para que la demanda por este tipo de crédito se estancara “de una parte, los deudores quedaron renuentes a endeudarse y, de otra, las condiciones financieras de los créditos (cuota inicial y tasa de interés) no son compatibles

con la capacidad de pago de los hogares, la cual todavía no se ha recuperado. El ingreso per cápita de 2004 es igual al de 1995 (...) así, el país pasó de una situación en los años sesenta en la que los hogares tenían que ahorrar para comprar vivienda, a otra, a partir de los años setenta, en la que podían adquirirla por anticipado por la vía del crédito. En la actualidad, al igual que en los años sesenta, solo unos pocos privilegiados están en capacidad de acceder a la vivienda propia”⁵.

Cartera Hipotecaria 2003 – Septiembre 2005
Por rango de vivienda

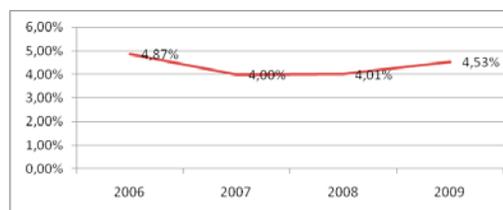


Incluye cartera propia y administrada.
Fuente: DANE, Cartera Hipotecaria

INDICADOR DE CARTERA HIPOTECARIA VENCIDA PROMEDIO ANUAL		
Saldo vencido en millones de pesos		
AÑO	INDICADOR	SALDO VENCIDO
2006	4,87%	347
2007	4,00%	325
2008	4,01%	370
2009	4,53%	437

Fuente: ICAV.

INDICADOR DE CARTERA HIPOTECARIA VENCIDA. PROMEDIO ANUAL



Fuente: ICAV.

Se identifica la tendencia a aumentar nuevamente la cartera hipotecaria vencida, esto representa un riesgo latente de nuevos procesos ejecutivos que terminen en una pérdida de la vivienda por parte de los deudores.

La normatividad en materia de vivienda

A raíz de la crisis de 1998, se llevó a cabo un proceso continuo y desgastante de demandas por parte de los deudores, el Consejo de Estado en un fallo de 1999 declaró la nulidad del artículo de la Resolución de la Junta Directiva del Banco de la República, que se establecía el mecanismo de cálculo de la corrección monetaria (74% de la DTF),

3 Ibid., p. 4.

4 Ibid., p. 5.

5 Ibid., p. 7.

debido a que “consideró que el componente principal del UPAC debía ser el IPC y que las tasas de interés eran un elemento accesorio, apenas optativo. De este modo, estimó ilegal que la fórmula de cálculo de la corrección monetaria estuviese basada exclusivamente en la DTF”⁶.

Después de la crisis del sistema UPAC, la Corte Constitucional en Sentencia C-383 decidió que en la fórmula de cálculo del UPAC no se podía incluir la DTF, “pues al reflejar los movimientos de la tasa de interés de la economía, cuando estos son superiores al IPC, se afectaba el derecho a una vivienda digna. Según la Corte, la introducción de ese factor encarece el crédito en desmedro del deudor y a favor de la entidad financiera”⁷. Entonces al declarar inexecutable la norma, implicó la obligación de ajustar el saldo de las obligaciones hipotecarias en UPAC a su incremento en el IPC, excluyendo el efecto de la DTF.

Durante esta misma época la Corte en la Sentencia C-700 optó por emitir un fallo que se enfocó en obligar al Congreso y al Gobierno Nacional para la expedición de normas relativas a los créditos hipotecarios para reemplazar la normatividad declarada inconstitucional. “En esa misma sentencia, la Corte reiteró que se debían adecuar las obligaciones en UPAC al incremento en el IPC y devolver a los deudores lo que hubieran cancelado en exceso. Posteriormente, la Sentencia C-747 del mismo año declaró la inexecutable del artículo 121 del Decreto-ley 663 de 1993, que autorizaba la capitalización de intereses en créditos de largo plazo, en el sentido de excluir dicha posibilidad para la financiación de vivienda, con el argumento de que esta desborda la capacidad de pago de los deudores y, por tanto, no constituye un sistema adecuado de financiación de vivienda”⁸.

Más adelante, la Corte señaló que la tasa de interés que debería regir para los créditos hipotecarios debía ser permanentemente regulada por el Estado y además que esta debería ser inferior a la tasa de mercado, esto se debió a que no podían estar sujetas a las fluctuaciones del mercado.

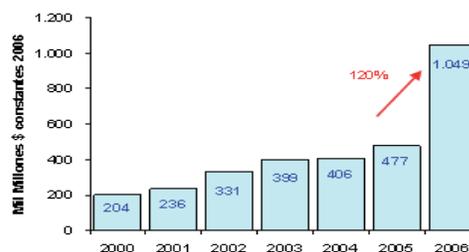
Los créditos hipotecarios

La situación después de la crisis de los 90 respecto al sector hipotecario fue lamentable, sin embargo a medida que pasan los años y con tasas de crecimiento económico estables el sector se ha ido recuperando. Pero con la preocupación que aún faltan muchos más esfuerzos por parte del gobierno para volver a tener las tasas de crecimiento de los mejores años de este sector.

Esta recuperación se debió en gran medida a las bajas de interés del mercado y al mejoramiento de los precios de la vivienda, además de los subsidios y ayudas que el gobierno le ha otorgado al sector. En lo que desemboca dicha mejoría es en el aumento de los desembolsos de créditos hipotecarios por parte de las entidades financieras. Tan así que el Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda sostiene que “los años en los que se le atribuía al sector hipotecario una situación de ‘pronóstico reservado’ están pasando y se avanza sostenidamente hacia la recuperación, pese a que su consolidación depende de los logros en cuanto a generación de empleo. Mientras tanto, las entidades financieras y el gobierno trabajan conjuntamente tanto en el diseño de mecanismos y productos nuevos como en la profundización de los que ya operan, para facilitar el acceso a vivienda en todos los sectores de la población”⁹.

ENTIDADES AFILIADAS AL ICAV DESEMBOLSOS DE PRÉSTAMOS INDIVIDUALES

Junio-Septiembre 2000-2006



Fuente: ICAV. Corresponde a créditos directos y subrogaciones de constructor a individual.

Las cifras de desembolsos de 2006 incluyen información consolidada de BBVA y Granahorrar, mientras el 2005 no incluyen BBVA.

Asimismo, las tasas de interés de este tipo de crédito han disminuido paulatinamente, “este comportamiento es producto de la política de las entidades financieras de trasladar la caída en la tasa de interés de largo plazo (TES) a las tasas que se cobran sobre los préstamos (UVR + 9% o 14% a tasa fija) tanto para deudores VIS como para aquellos diferentes de VIS, tasa que resulta considerablemente inferior al tope fijado por el Banco de la República de UVR + 11% y UVR + 12,7%”¹⁰.

6 María Mercedes Cuéllar, *LA PRUEBA DE RAZONABILIDAD Y LA ESTABILIDAD DE LAS REGLAS DE JUEGO. FEDESARROLLO*. 2005, p. 1.

7 *Ibid.*, p. 1.

8 *Ibid.*, p. 2.

9 Comunicado de prensa del ICAV, noviembre 2005. En: <http://www.icav.com>

10 Comunicado de prensa del ICAV, julio 2006. En: <http://www.icav.com>

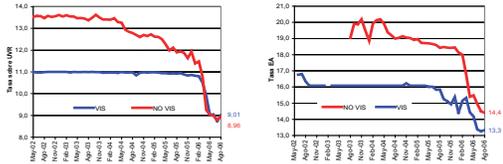
TASA DE INTERÉS DE CRÉDITOS PARA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA

MAYO 2002-AGOSTO 2006

SISTEMA FINANCIERO

TASA DE INTERÉS EN UVR

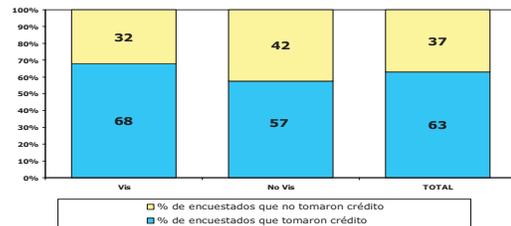
TASA DE INTERÉS EN PESOS



Fuente: Superintendencia Financiera.

Con esto se puede ver que la recuperación de la cartera hipotecaria se está consolidando, sin embargo es necesario que en estos días de optimismo y credibilidad se logre establecer un marco regulatorio que proteja a los deudores hipotecarios de cambios abruptos en las variables macroeconómicas, cabe recordar que el Banco de la República a mediados de 2007 decidió empezar a aumentar las tasas de interés. También es necesario darle un impulso adicional al sector, donde en épocas de confianza muchos colombianos deciden invertir en vivienda propia, es por esta razón que se debe propiciar unas condiciones más favorables que impidan desistir a algunos escépticos de endeudarse y lograr ser dueños por los riesgos que esto implica. Esto beneficiará tanto a los acreedores como a los usuarios.

Porcentaje de la población que usó crédito para la compra de vivienda nueva 2005



Fuente: ICAV con base en la encuesta realizada por la Galería Inmobiliaria¹¹.

Este cuadro demuestra que la confianza y el interés por los colombianos de optar por adquirir un crédito hipotecario son considerables. Este es el punto donde más se deben despejar dudas y ayudar al sector por medio de mejores condiciones para los que quieran acceder al crédito y para proteger a los que ya tienen obligaciones con las entidades

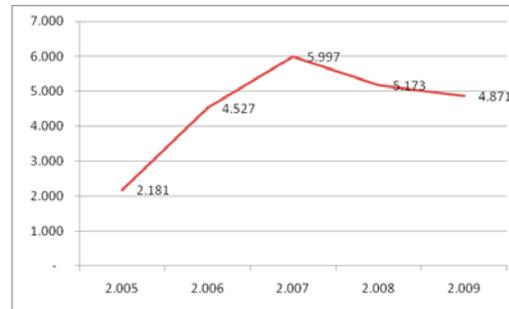
11 **FICHA TÉCNICA.** Estudio realizado por la Galería Inmobiliaria para el ICAV con base en encuestas telefónicas a jefes de hogar que compraron vivienda nueva entre los años 2003 y 2004. Total encuestados: 908. Ciudades: Bogotá, Medellín y Cali.

para que no suceda lo ocurrido en los 90 donde miles de colombianos perdieron su hogar.

PROMEDIO MENSUAL DE DESEMBOLSOS DE CRÉDITO HIPOTECARIO INDIVIDUAL		
AÑO	NÚMERO	VALOR
2005	2.181	86.334
2006	4.527	194.771
2007	5.997	272.490
2008	5.173	266.310
2009	4.871	268.974

Fuente: ICAV.

GRÁFICA. PROMEDIO MENSUAL DE DESEMBOLSOS DE CRÉDITO HIPOTECARIO INDIVIDUAL



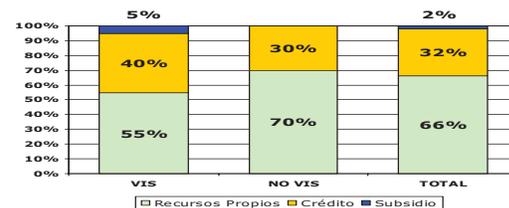
Fuente: ICAV.

Según esta gráfica, los créditos hipotecarios tuvieron una recuperación importante luego del profundo periodo de crisis. Sin embargo, este comportamiento ha venido cambiando en los últimos años. Lo cual reafirma la idea de tener una normatividad clara para incentivar este sector de la economía, así como para facilitar las condiciones necesarias para que los colombianos puedan tener su casa propia.

¿Cómo están financiando los colombianos la compra de vivienda nueva? 2005

Fuente de recursos usados para la compra de vivienda nueva

El 32% del dinero invertido en la compra de vivienda proviene de *Crédito*.



Fuente: ICAV con base en la encuesta realizada por la Galería Inmobiliaria.

Articulado

Esta ley tiene por objeto agrupar y proponer las normas de mayor importancia para regular y proteger los derechos de los prestatarios de créditos hipotecarios, individuales, destinados a la construcción, adquisición, ampliación o remodelación de la vivienda principal. Consta de 5 capítulos, los cuales contienen 29 artículos.

CAPÍTULO I

Objetivos de la ley

Artículo 1º. El objetivo de la presente ley es proteger los derechos de los prestatarios de créditos hipotecarios individuales otorgados por el Estado o por la banca privada, destinados a la adquisición, ampliación, remodelación o construcción de la vivienda principal, tanto para VIS (Vivienda de Interés Social), como para no VIS. En consonancia con las disposiciones constitucionales que defienden y estimulan los derechos a tener una vivienda digna y a la protección de la misma.

Asimismo se pretende proteger a las familias afectadas por dinámicas financieras que pongan en peligro la propiedad sobre su vivienda.

Justificación: Este artículo pretende explicar a grosso modo el espíritu del proyecto de ley, proteger al deudor hipotecario. La importancia de llevar a cabo esta problemática radica en el derecho de la familia de disfrutar una vivienda digna, consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política.

Artículo 2º. Quedan excluidos de la aplicación de esta ley: Los préstamos hipotecarios contratados bajo regímenes especiales que otorguen al deudor mejores condiciones que las establecidas en esta ley.

Justificación: Este artículo busca no desmejorar las condiciones de los deudores hipotecarios, los cuales en algunos casos gozan de privilegios en los contratos firmados con las entidades financieras.

Artículo 3º. A efectos de la presente ley, se entenderá como instituciones financieras, a todos aquellos bancos comerciales, bancos hipotecarios, compañías de financiamiento comercial, corporaciones financieras, cooperativas financieras, otras operadoras financieras demás instituciones contempladas en la Ley 546 de 1999 y quien haga sus veces del sector público o privado, que participen de manera directa en el manejo de operaciones hipotecarias.

Justificación: El artículo agrupa el conjunto de agentes económicos que tienen la facultad de otorgar los créditos hipotecarios.

Artículo 4º. Se entenderá por Vivienda Principal del Deudor, aquella vivienda en la cual ha-

bite la persona o grupo familiar a la que se le ha otorgado un crédito hipotecario y que haya inscrito como tal en el Registro Automatizado de Vivienda Principal, que será creado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien determinará lo relativo a la materia y lo reglamentará en el término de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

Artículo 5º. Se entenderá a los efectos de esta ley por deudor hipotecario, aquella persona a la que se le ha otorgado un crédito hipotecario para vivienda sobre el mismo bien inmueble, por una institución o un Acreedor Particular.

Artículo 6º. Se entenderá por Acreedor Particular, a todas aquellas personas naturales o jurídicas otorgantes de créditos hipotecarios para la adquisición, construcción, autoconstrucción, ampliación o remodelación de vivienda.

Justificación: Estos artículos definen los diferentes conceptos necesarios para abordar el tema del cual se encarga la ley.

CAPÍTULO II

De los préstamos hipotecarios

Artículo 7º. Todos los créditos hipotecarios destinados a vivienda principal, otorgados por el Estado, las instituciones financieras y acreedores particulares, no podrán ser objeto de cualquier otra modalidad financiera que pueda conllevar a la pérdida de esta, por falta de capacidad de pago del deudor. El infractor será sancionado de acuerdo con los mecanismos establecidos en la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

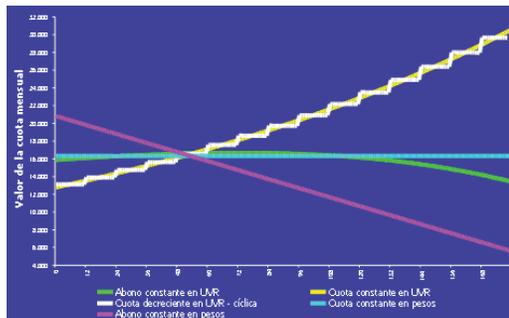
Justificación: El artículo permite blindar a los deudores hipotecarios de diferentes modalidades financieras usadas por las entidades financieras que no son convenientes para mantener la propiedad del usuario sobre la vivienda. La capitalización no es permitida pero existen varias modalidades diferentes que, por la falta de capacidad de pago del deudor, pueden llevar a la pérdida de la vivienda.

Artículo 8º. Las cuotas mensuales que cancelará el deudor hipotecario amparado por la presente ley, no excederán el 30 por ciento del ingreso mensual declarado por el deudor o los deudores y comprobado por la institución financiera o por el acreedor. El incumplimiento de esta norma tendrá como consecuencia las sanciones establecidas en la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

Justificación: Según diferentes estudios por parte del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, la mayoría de los hogares están en capacidad de pagar la cuota de amortización de un crédito, sin que esta supere el 30% del ingreso. El proble-

ma radica en la situación donde las cuotas varían y empiezan a aumentar drásticamente, llegando a casos donde la mayoría de los ingresos de los deudores son destinados a pagar deuda, lo cual deja una porción muy reducida para inversión, ahorro o consumo, esto es sin lugar a dudas un retroceso para la economía colombiana. Además existiría el peligro de la pérdida de la vivienda por parte del deudor por el esfuerzo y el sacrificio adicional que realizan los usuarios de estos créditos para pagar las cuotas.

Comportamiento de las cuotas



Artículo 9º. El Banco de la República (Banrep), conforme a las facultades legales establecidas en la ley, deberá fijar mensualmente, las tasas de interés máximas hipotecarias, aplicables a la modalidad de crédito hipotecario, teniendo en cuenta que esta será una tasa social.

Justificación: Este artículo busca compilar alguna normatividad vigente como es el caso de las facultades del Banrep para fijar las tasas máximas para este tipo de créditos.

Artículo 10. El pago de las cuotas mensuales de los créditos hipotecarios podrá ajustarse, a petición del deudor, a la forma de remuneración del deudor hipotecario, sea esta semanal, quincenal o mensual.

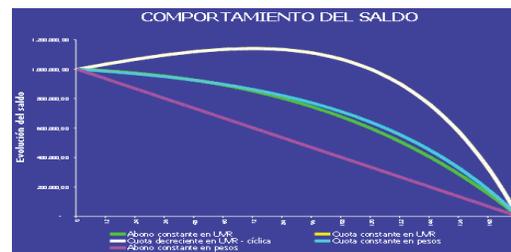
Justificación: Dicha modalidad de pago permite reducir la porción que por concepto de intereses cancela el prestatario, incluso la posibilidad de reducir plazos por efectos de acelerar el retorno de capital, lo cual es algo atractivo para las instituciones financieras. Además para los deudores es conveniente ajustar las cuotas a su tipo de remuneración debido a que asegurarán la destilación de los ingresos hacia el pago de su deuda.

Artículo 11. Cuando el deudor hipotecario haga sus pagos del crédito o de la amortización del mismo, deberá recibir de las instituciones y acreedores particulares, comprobantes o recibos justificativos del pago, donde se especifique: intereses, seguros y comisiones aplicadas por servicios prestados, así como la parte del importe destinado a la amortización del capital, prima sobre intereses y otros rubros.

Esta información deberá ser calculada tanto en pesos, como en Unidad de Valor Real (UVR).

Parágrafo. Cuando el deudor hipotecario realice pagos anticipados estos no serán sujetos a ningún cobro adicional, como intereses, tasas o multas.

Justificación: Un problema que identifican los deudores hipotecarios, y en el cual son reiterativos, es que no tienen información oportuna y veraz en algunas ocasiones, lo cual permite que los recibos, constancias, extractos, etc. no especifiquen de forma clara lo que se está pagando, qué porción de su pago se destina a interés o a capital. Entonces lo que provoca es un desconcierto de estos deudores al ver que han pagado hasta diez veces el valor del crédito sin que este se extinga. Además, vale la pena denunciar que en la mayoría de los casos los datos que muestran las entidades financieras solo se hacen en pesos, con lo cual no se refleja la realidad de un crédito hipotecario en UVR, por estas razones es necesario regular este tipo de prácticas. El no contar con esta información les hace imposible a los deudores proyectar sus pagos, como también solicitar la reestructuración del crédito para adecuarlo a sus reales condiciones de pago.



¿Actualmente por qué son más usados los créditos de vivienda en UVR?

Porque las cuotas de los créditos en pesos son más altas que las de los créditos en UVR. Ello es una limitante para acceder a un crédito de vivienda y obliga a adquirir una casa de menor valor.

Artículo 12. Los deudores hipotecarios tendrán derecho a conocer el contenido del contrato, la fórmula de cálculo de la tasa de interés, las comisiones o cualquier otro costo que se generen sobre sus operaciones, los procesos operativos que implican la liquidación, abono, vencimiento, renovación, cobro y amortización que se deriven del crédito, por lo menos con una semana de anticipación a la fecha prevista para ser otorgado el crédito en cuestión.

Justificación: Este artículo va en consonancia con la normatividad actual que rescata la importancia de que el deudor cuente con información oportuna y eficaz al momento de acordar las condiciones de un contrato de crédito.

Artículo 13. El deudor hipotecario que haya entregado su vivienda en dación en pago tendrá derecho a recibir un nuevo crédito con fondos provenientes de la misma fuente de recursos usados en el crédito extinguido, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos por la institución respectiva. Este beneficio lo podrá solicitar el deudor hipotecario una sola vez después de haber realizado la cesión. Asimismo, queda expresamente prohibida cualquier acción discriminatoria que excluya o incida en forma negativa en el otorgamiento de estos créditos hipotecarios conforme con la presente ley.

Justificación: Esto es necesario debido a que algunas instituciones no permiten que los deudores puedan acceder a un nuevo préstamo para la adquisición de vivienda. Se podrá usar este derecho una vez después de haber realizado la cesión, y esto puede contribuir a aliviar la difícil situación de los deudores que alguna vez perdieron su hogar por diferentes causas.

Artículo 14. Si el deudor hipotecario llegara a perder su empleo por razones no imputables a él mismo, y sus ingresos provengan exclusivamente de relación laboral estable, dará derecho a dicho deudor a la suspensión del pago de las cuotas por un plazo máximo de seis (6) meses. Este derecho se hará efectivo a partir de la notificación hecha al acreedor de la pérdida del empleo y no se podrá ejercer por más de dos (2) veces durante la vida del crédito.

La suspensión de tales pagos se aplicará únicamente a las cuotas cuyo vencimiento ocurra en fecha inmediatamente posterior a aquella en que el deudor presente ante el acreedor el comprobante de la finalización de su relación laboral. Las cuotas vencidas durante el plazo aquí previsto no dará lugar a intereses de mora y el lapso transcurrido se agregará al plazo de amortización convenido inicialmente.

Justificación: El proyecto al ser enfocado hacia la protección al deudor hipotecario debe prever situaciones en las cuales dicho deudor pueda perder su vivienda. Durante 6 meses el deudor tiene un alivio mientras logre ingresar nuevamente a la vida laboral, donde este plazo constituye una medida necesaria para que los deudores no pierdan su hogar por motivos de despidos, o reducción de sus ingresos.

Artículo 15. El deudor hipotecario que se encuentre en situación de atraso o fuese demandado por el mismo concepto, podrá solicitar la rehabilitación del préstamo, cancelando como mínimo el 50% del monto del atraso parcial, el cual se podrá ejercer por tres (3) veces durante la vida del crédito.

Si el juicio se encontrara en fase ejecutiva se llevará a cabo la rehabilitación del préstamo; este beneficio lo podrá invocar el deudor una (1) vez durante la vigencia del crédito.

Justificación: Este artículo busca que el deudor pueda ser beneficiado con la rehabilitación del préstamo para aliviar su situación, sin embargo, y buscando la equidad, este debe cancelar como mínimo el 50% del monto atrasado. Con la rehabilitación de préstamo se logra proteger la propiedad sobre la vivienda por parte del deudor, en general para que no la pierda.

Artículo 16. En ningún momento se permitirá el cobro del costo de la cobranza prejurídica del crédito del que trata la presente ley.

Justificación: Vale la pena recopilar este tipo de normatividad para no permitir excesos por parte de las instituciones financieras.

CAPÍTULO III

De las garantías de los préstamos

Artículo 17. El Gobierno Nacional podrá crear un Fondo Especial de Contingencias para atender la ocurrencia de pérdida del empleo, reducción del ingreso del deudor o incrementos sustanciales en las tasas de interés del crédito hipotecario por variación de las condiciones macroeconómicas, destinado a la adquisición, ampliación, remodelación o construcción de la vivienda principal, tanto para VIS (Vivienda de Interés Social), como para no VIS. La administración de dicho fondo estará a cargo del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) quien dictará el reglamento correspondiente para la operación de dicho fondo.

Justificación: Un común denominador que se encuentra al abordar este tema, que en gran parte la pérdida de las viviendas de los deudores hipotecarios se debe al surgimiento de contingencias. Este tipo de situaciones, no previstas han permitido que en muchos casos se llegue a la pérdida de la vivienda. Es necesario entonces crear este fondo para atender los posibles escenarios desfavorables para el deudor y para el mantenimiento de la propiedad de este sobre su vivienda. Adicionalmente este fondo busca blindar a las entidades financieras para que puedan llevar a cabo la recuperación de su cartera; en general este artículo responde al sistema de riesgo que se maneja en Colombia para el caso del sector financiero.

Artículo 18. Los créditos hipotecarios para vivienda principal quedan garantizados con una hipoteca de primer grado sobre el inmueble objeto del mismo, cuyo acreedor hipotecario será la institución financiera, el acreedor particular o el Estado.

En consideración a la especial naturaleza de los créditos garantizados con la hipoteca, será necesaria la fijación del monto originario en el documento constitutivo de gravamen, el cual no podrá ser alterado a efectos de ningún cálculo posterior. La hipoteca de primer grado sobre el inmueble objeto del préstamo garantizará hasta la concurrencia sobre el total adeudado por concepto de saldo de capital, intereses, gastos judiciales, honorarios de abogados y otros gastos directamente vinculados con la operación de crédito.

Justificación: Un problema que se identifica al momento de proponer normatividad hacia temas como al que nos referimos en este proyecto de ley es el sesgo hacia el acreedor. Sin embargo al estudiar juiciosamente los defectos de la anterior normatividad, es importante garantizar una equidad de condiciones, por esta razón se debe proteger también a las entidades que otorgan créditos por medio del aseguramiento de que la hipoteca va a cubrir el valor total del monto desembolsado, lo cual a su vez permite la recuperación de la cartera y así evitar varios tortuosos procesos ejecutivos.

Artículo 19. El inmueble objeto de la hipoteca de vivienda principal será considerado como patrimonio separado, donde se descarta como prenda de los acreedores restantes del deudor del crédito hipotecario, y este inmueble no podrá ser enajenado sin la autorización del acreedor hipotecario, mientras el préstamo otorgado de conformidad con la presente ley no haya sido cancelado.

Justificación: Al constituir el patrimonio separado se protege a la entidad que otorga el crédito, el riesgo que asume dicha entidad disminuye al asegurar que al ser la vivienda un patrimonio separado, responderá efectivamente a cualquier inconveniente que se presente. Este artículo busca agrupar normas que se encuentran vigentes como esta que permiten disminuir las incertidumbres tanto de los deudores como de los acreedores.

Artículo 20. El inmueble objeto de la hipoteca tendrá que contar con un contrato de seguro hipotecario que resguarde al acreedor y al deudor hipotecario para atender casos imprevistos como las catástrofes naturales, fallecimiento del deudor por cualquier causa, incapacidad temporal y permanente del deudor por cualquier causa u otras razones que impliquen fuerza mayor.

En consideración a la especial naturaleza de los créditos garantizados con la hipoteca, será necesaria la fijación del monto originario en el documento constitutivo de gravamen, el cual no podrá ser alterado a efectos de ningún cálculo posterior. La hipoteca de primer grado sobre el inmueble objeto del préstamo garantizará hasta la concurrencia sobre el total adeudado por concepto de saldo de capital, intereses, gastos judiciales, honorarios de

abogados y otros gastos directamente vinculados con la operación de crédito.

Justificación: Este artículo tiende hacia las dinámicas internacionales para atender todo tipo de riesgos, esta conducta va en consonancia con el sistema de riesgos manejado en Colombia, los seguros que se proponen en la presente ley buscan ante todo resguardar los intereses de las dos partes en este tipo de contrato de crédito.

CAPÍTULO IV

De las prohibiciones, restricciones y sanciones

Artículo 21. La Superintendencia Bancaria y Financiera conocerá todas las denuncias sobre violaciones de esta ley, con el propósito de resolver las controversias surgidas, sin menoscabo a que las partes puedan ocurrir a los órganos jurisdiccionales competentes en el lugar del domicilio del deudor Hipotecario.

Justificación: El artículo busca rescatar el papel del Estado como agente protector de los intereses de los colombianos, proteger a los deudores y asegurar el correcto funcionamiento del sistema.

Artículo 22. Los inmuebles hipotecados para garantizar el pago de créditos para vivienda principal deben ser destinados para tal fin.

Justificación: Vale la pena aclarar dudas, incertidumbres o vacíos que ha dejado la normatividad. Por esto es necesario proteger a los acreedores, en el entendido de que para un correcto funcionamiento de los diferentes sectores de la economía, se debe actuar equitativamente y en beneficio de ambas partes involucradas en el sistema.

Artículo 23. Los contratos de préstamos hipotecarios destinados a la construcción, autoconstrucción, adquisición, ampliación o remodelación de vivienda principal no podrán contener cláusulas excesivas, abusivas o de posición dominante que puedan vulnerar los derechos de los deudores hipotecarios.

Parágrafo. Para efectos de la presente ley, las cláusulas excesivas son las que faculten a la institución o al acreedor particular a modificar unilateralmente el contenido de los contratos suscritos; igualmente, las cláusulas que consagren el pago, aumento del precio de comisiones por prestaciones no realizadas que puedan cargarse al deudor, o que contengan gastos por servicios que no hayan sido solicitados o aceptados expresamente por el deudor; asimismo las cláusulas que excluyan total o sustancialmente la responsabilidad de las instituciones o acreedores particulares por los daños y perjuicios causados a sus clientes derivados de una acción u omisión que les sea imputable.

Justificación: Algunas veces las entidades financieras optan por otorgar créditos a clientes considerados como “riesgosos” pero con condiciones desventajosas o desfavorables en contra del deudor. Por esta razón se deben prohibir las cláusulas excesivas que permitan modalidades financieras inconvenientes para garantizar la propiedad sobre la vivienda por parte del deudor hipotecario.

Artículo 24. La Superintendencia Bancaria y Financiera velará por el cumplimiento de esta ley, y deberá presentar un informe semestral de sus actuaciones en esta materia ante las Comisión Séptima Permanente Constitucional del Congreso de la República.

Justificación: Ante las continuas quejas de los deudores contra las autoridades, debido a que a su manera de ver no han dado respuesta a los problemas de afrontan. El Congreso de la República debe procurar crear espacios en los que se traten los problemas de este sector, además se debe comprometer con la profundización y recuperación total de este sector de la economía, el cual permite que los colombianos puedan acceder a créditos para adquirir vivienda propia.

CAPÍTULO V

Disposiciones finales y transitorias

Artículo 25. Todos los créditos hipotecarios de vivienda principal afectados por modalidades financieras que pueda conllevar a la pérdida de la vivienda principal por falta de capacidad de pago del deudor atribuible al tipo de modalidad financiera, y que se encuentren vigentes para el momento de la promulgación de esta ley, no serán considerados en atraso, hasta que no se les haya efectuado las correspondientes reestructuraciones de deuda y les haya emitido el certificado pertinente.

Artículo 26. Se ordena la paralización de todos los procesos judiciales en ejecución de demanda de los deudores hipotecarios para el momento de entrada en vigencia de esta ley, al igual que la aceptación de nuevas demandas, hasta que la institución emita el certificado de deuda correspondiente, donde aparecerá el recálculo y reestructuración de la misma.

Artículo 27. La institución financiera que hubiere otorgado créditos hipotecarios menos ventajosos a las personas que por su condición les correspondían para el momento de otorgamiento del crédito, estarán obligadas a reestructurar las condiciones del crédito, para ajustarlos a las disposiciones de la presente ley.

Justificación: Estos artículos tienden hacia la normalización de la situación de miles de colombianos afectados por medio de diferentes modalidades financieras inconvenientes para el deudor

hipotecario. Por tal motivo es necesario la reestructuración de la deuda y la expedición de los debidos certificados para acoplar a los antiguos deudores a las nuevas condiciones promovidas por la presente ley. Así mismo, se debe descongestionar al sistema judicial de los procesos ejecutivos, muchos de ellos en condiciones desfavorables para el deudor.

Artículo 28. Los deudores hipotecarios, víctimas de catástrofes naturales o que sus viviendas tengan problemas con la construcción, deben ser favorecidos con una tasa de interés más favorable que la tasa social establecida para los créditos hipotecarios, y será determinada por el Bando de la República.

Justificación: Esta nueva tasa pretende aliviar la situación de muchos deudores que han sufrido por catástrofes naturales, o que tengan problemas en la construcción. Esta medida tiende hacia una porción mínima de los usuarios que lo han perdido casi todo por contingencias. Además, los usuarios que tienen problemas en la construcción de su vivienda deben ser recompensados por medio de una tasa de interés más favorable debido a los costos en los que tienen que incurrir.

Artículo 29. La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación y las disposiciones legales contrarias a la presente ley son derogadas. En todo caso se aplicará la ley más favorable al deudor hipotecario de vivienda principal.

Justificación: Este artículo permite que las disposiciones que sean más favorables para los deudores hipotecarios fuera de esta ley no sean derogadas, y así no afectar las condiciones de dichos deudores de manera negativa.

VIII. Elementos constitucionales

El proyecto de ley se ajusta a las facultades conferidas al Congreso de la República y al ejercicio de las funciones que le corresponden constitucionalmente, establecidas en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y concordantes, en consonancia los preceptos de la Ley 5ª de 1992, para la iniciativa legislativa, así como a la Doctrina Jurisprudencial de la Corte Constitucional.

El presente proyecto de ley, garantiza y desarrolla el cumplimiento de los derechos constitucionales consagrados en la Constitución Política y de manera especial, el precitado artículo 51, que precedentemente señalamos busca garantizar la vivienda digna para todos los colombianos y colombianas, es así como este proyecto busca que el Estado colombiano fije las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, previendo los sistemas adecuados de financiación a largo plazo, entre otros, desarrollando, como se ha señalado, este principio de rango constitucional, como un instrumento indispensable por conexidad con los

derechos fundamentales, para asegurar a los integrantes del Estado colombiano la vida digna, el conocimiento, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, la libertad y, la paz como garantes de un orden político, económico y social justo.

En materia del gasto público, referente a las partidas presupuestales a las que pudiere llegar autorizar el proyecto de la referencia, es de señalar que frente a lo dispuesto en el Capítulo III, del presente proyecto de ley, en materia del gasto público, la Sentencia C-490 de 1994, ha manifestado, en este sentido: “*Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social 5 (sic), el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales*” (Gaceta Constitucional número 67, sábado 4 de mayo de 1991, pág. 5).

La Corte Constitucional ha diferenciado, en reiteradas ocasiones, los diversos momentos del gasto público, y la distinción entre la ley que decreta un gasto y la Ley Anual de Presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se consideran deben ser ejecutadas durante el período fiscal correspondiente, como se desprende de la Sentencia C-324 de 1997.

La Jurisprudencia de la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, admite la probabilidad de las iniciativas del Congreso del gasto público por parte del Congreso, la Sentencia C-859-2001 de la corte Constitucional, señala que “...la jurisprudencia admite la posibilidad que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el presupuesto de hecho regulado en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se pueden ordenar ‘apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales’ y ‘partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales’. En criterio de la Corte, estas hipótesis están en consonancia con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad

a que se refiere el segundo inciso del artículo 288 de la Ley Fundamental”.

El artículo 154 de la Constitución Política le devolvió la potestad al Congreso, restituyéndole la iniciativa en materia del gasto que la Reforma Constitucional de 1968 les había privado, y como lo ha manifestado la jurisprudencia, en reiteradas ocasiones, este cambio fue insertado ex profeso por el Constituyente de la Carta Política de 1991, aduciendo que no puede confundirse la iniciativa en materia de gastos con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas presupuestales por el Gobierno en el proyecto de presupuesto, devolviéndole al poder legislativo, la capacidad para presentar proyectos de ley en materia del gasto: “*Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, o en el Gobierno Nacional... No obstante sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales*”.

Así, tal y como, lo ha expresado y decantado la doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional, existen dos momentos diferentes en materia del gasto público, en primer lugar la ordenación del gasto público que puede ser de iniciativa legislativa y, en segundo lugar, la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la Ley de Presupuesto, por parte del ejecutivo, que constituyen dos actos jurídicos distintos, evento en el cual es completamente legítima y exequible esta iniciativa parlamentaria, lo que se deduce de la Sentencia C-859 de 2001: “*Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la Ley Anual de Presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable*” (...). Tal como está concebida esta determinación no encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad en su contra, en la medida en que encaja perfectamente dentro de la competencia constitucional de ordenación del gasto a cargo del Congreso de la República, al tiempo que no consiste en una orden imperativa al Ejecutivo para que proceda a incluir los recursos correspondientes en el presupuesto general de la Nación. Y tal, como está el proyecto de ley, la autorización contenida en él, no constituiría, de

manera alguna, una orden imperativa al Gobierno Nacional, en materia del gasto público.

Proposición

En consonancia con los Principios Constitucionales y Legales que las soportan, así como la Doctrina Jurisprudencial de la Corte Constitucional y, en razón del reparto de competencias autorizado por la Constitución Nacional, solicito a esta Honorable Corporación, darle el trámite constitucional al Proyecto de ley "**Ley de protección al deudor hipotecario de vivienda principal**".

A consideración de los honorables Congresistas;

Jorge Eduardo Gechem Turbay,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 23 del mes de noviembre del año 2010 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 200 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Jorge Eduardo Gechem*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 23 de noviembre de 2010

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 200 de 2010 Senado**, "*Ley de protección al deudor hipotecario de vivienda principal*", me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 23 de noviembre de 2010

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Armando Benedetti Villaneda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 de 2010 SENADO

por medio de la cual se declara Patrimonio Artístico y Cultural de la Nación el Festival de Acordeoneros y Compositores "Princesa Barají", la Semana Cultural y las Fiestas Taurinas de Sahagún-Córdoba.

Honorables Senadores:

Cumpliendo con la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta, rindo ponencia al Proyecto de ley número 145 de 2010 Senado, *por medio de la cual se declara Patrimonio Artístico y Cultural de la Nación el Festival de Acordeoneros y Compositores Princesa Barají, la Semana Cultural y las Fiestas Taurinas de Sahagún, municipio del departamento de Córdoba.*

A continuación presento una reseña de los aspectos más importantes sobre el Festival de Acordeoneros y Compositores "Princesa Barají", la Semana Cultural y las Fiestas Taurinas contenidos en este proyecto de ley, presentado por el honorable Senador Bernardo Miguel Elías Vidal y por el suscrito ponente.

Antecedentes históricos y culturales

Desde que en la década de los años 60 el Colegio Andrés González Balseiro creó la Semana Cultural, este evento ha aglutinado todas las manifestaciones artísticas de la población Sahagunense, y ha logrado proyectarse a nivel nacional y con ello ha contribuido al reconocimiento del municipio de Sahagún como gestor de la cultura en el departamento, otorgándosele el epíteto de "Ciudad Cultural de Córdoba".

El municipio de Sahagún, denominado la Capital Cultural del Departamento de Córdoba, ha manifestado tradicionalmente su cultura a través de las fiestas patronales como las de San Pedro, San Isidro, San José, San Roque y San Juan. También han sido importantes las festividades relacionadas con las festividades taurinas, las carreras de caballos y en general fiestas donde se exalta el folklore del caribe colombiano.

En estos 39 años de Historia Cultural del municipio las manifestaciones artísticas y culturales siguen siendo eje central en la formación de estudiantes en Instituciones Educativas como el Andrés Rodríguez B., la Normal Superior Lácides Iriarte, Conalsa, San José, Simón Bolívar y Liceo Sahagún, entre otros, quienes desde inicio de año, preparan la Semana Cultural.

Otros eventos que han influido en el sostenimiento del prestigio cultural en la municipalidad, son el Encuentro Internacional de Cuentería, el Festival de Acordeoneros y Compositores y los triunfos que en materia artística han cosechado los escritores, compositores y acordeoneros del patio en eventos de talla nacional.

Sustentación jurídica

Este proyecto de ley está soportado en los artículos 2°, 8°, 70, 150, y 154 de la Constitución Política Colombiana, en la Ley 397 de 1997, artículo 1°, numerales 2, 3, 5 y 9 y el artículo 4° y en la Sentencia C-343 de 1995 de la Corte Constitucional.

Constitución Política

Artículo 2°. “Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Artículo 8°. “Obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículo 70. “El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades.

Artículo 150. “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Numeral 3. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas que hayan de emprenderse o continuarse con la determinación de los recursos y apropiaciones que autoricen para su ejecución y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

Artículo 154. “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, con la excepción allí descrita.

Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, establece los mecanismos para el fortalecimiento y divulgación de la cultura.

Dicha ley es explícita en la importancia de fortalecer la cultura en sus diversas manifestaciones y en el deber del Estado en impulsar y estimular los procesos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad y variedad colombiana; como también la obligación del mismo Estado y de las personas a valorar, proteger y difundir el patrimonio cultural de la Nación.

Sentencia C-343 de 1995 de la Corte Constitucional.

“La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva a la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual de Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos.

Tomando como base los antecedentes culturales, la exposición de motivos contenidos en el proyecto de ley y los elementos jurídicos utilizados en la sustentación; encuentro viable apoyar esta iniciativa legislativa, por ser de gran beneficio sociocultural trayendo consigo bienestar y desarrollo para un gran número de la población.

Proposición final

El articulado no será modificado; propongo a la honorable Comisión Cuarta Constitucional Permanente de Senado se dé el primer debate al Proyecto de ley número 145 de 2010 Senado, *por medio de la cual se declara Patrimonio Artístico y Cultural de la Nación el Festival de Acordeoneros y Compositores Princesa Barají, la Semana Cultural y las Fiestas Taurinas de Sahagún, municipio del departamento de Córdoba.*

ARTICULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2010 SENADO, 126 DE 2002 CÁMARA

por medio de la cual se declara Patrimonio Artístico y Cultural de la Nación el Festival de Acordeoneros y Compositores Princesa Barají, la Semana Cultural y las Fiestas Taurinas de Sahagún, municipio del departamento de Córdoba.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese Patrimonio Artístico y Cultural de la Nación el Festival de Acordeoneros y Compositores “Princesa Barají”, la Semana Cultural y las Fiestas Taurinas que se realizan en el municipio de Sahagún-Córdoba.

Artículo 2º. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las establecidas en la Ley 715 de 2001 incorpore en el Presupuesto General de la Nación y/o impulse a través del Sistema de Cofinanciación las Partidas Presupuestales necesarias, con el propósito de contribuir al financiamiento de la construcción del Coliseo Cubierto Cultural y Deportivo y Taurino o de Carralejas “Princesa Barají”.

Parágrafo 1º. El Coliseo Cubierto “Princesa Barají”, será de utilización múltiple, tanto para eventos deportivos y culturales como para la realización de festividades taurinas, siempre y cuando los participantes, en este último caso, acrediten su calidad profesional en el área o cuenten con el visto bueno expedido por la Unión Nacional de Toreros Colombianos, Undetoc.

Parágrafo 2º. En el caso de realización de Carralejas, sus participantes, esto es, los maneros deberán contar con el aval de Undetoc o de quien en razón de su conocimiento pudiere señalar su idoneidad y capacidad para la realización de este espectáculo.

Artículo 3º. El Gobierno, a través del Ministerio de Cultura, proveerá los recursos necesarios para adelantar campañas de promoción y divulgación del Festival de Acordeoneros y Compositores “Princesa Barají”, de la Semana Cultural y de las Fiestas Taurinas.

Artículo 4º. Reconózcase el Premio “Princesa Barají”, a aquellos compositores que participen en los concursos convocados por el Festival y en el que demuestren sus conocimientos en la interpretación de notas musicales a través del acordeón. Así mismo, para quienes mediante la composición rescaten la cultura e idiosincrasia del pueblo costeño, para lo cual el Ministerio de Cultura contribuirá con la realización de este evento.

Parágrafo. Las Directivas del Festival, en coordinación con el Ministerio de Cultura, determinarán el reconocimiento a los galardonados del premio “Princesa Barají”.

Artículo 5º. Autorícese al Gobierno Nacional para efectuar los créditos y contracréditos a que haya lugar, así como los traslados presupuestales que garanticen el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 6º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Honorable Senador

Musa Besaile Fayad,

Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 146 de 2010 SENADO

por medio de la cual se declara Patrimonio Histórico, Educativo y Cultural de la Nación la Institución Educativa Andrés Rodríguez Balseiro, de Sahagún-Córdoba.

Honorables Senadores:

Cumpliendo con la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta, rindo ponencia al Proyecto de ley número 146 de 2010 Senado, *por medio de la cual se declara Patrimonio Histórico, Educativo y Cultural de la Nación la Institución Educativa Andrés Rodríguez Balseiro de Sahagún, municipio del departamento de Córdoba.*

A continuación presento una reseña de los aspectos más importantes que sustentan el presente proyecto de ley, presentado por el honorable Senador Bernardo Miguel Elías Vidal y por el suscrito ponente.

Antecedentes históricos y culturales

El Colegio Andrés Rodríguez Balseiro, fue creado mediante la Ordenanza número 22 de 1954, en virtud de proyecto presentado por el señor Pedro Gracia Lobo, ante la Asamblea Departamental de Córdoba, siendo Gobernador Miguel García Sánchez. El plantel inició labores el 15 de marzo de 1956, durante la administración del Alcalde Euclides Aldana Montes, quien puso todo su interés para colocar en funcionamiento el Colegio. La primera visita oficial del Ministerio de Educación Nacional se realizó en 1960 y la primera promoción de Bachilleres se dio en 1964.

El Colegio toma el nombre como un justo homenaje a don Andrés Rodríguez Balseiro, personaje de Tolú-Sucre, quien llegó a Sahagún como Telegrafista, circunstancia que le permitió en sus ratos libres dar clases a domicilio a los hijos de sus amigos más cercanos. Como profesor don Andrés Rodríguez tenía una sólida formación académica en Filosofía, Historia, Geografía y Matemáticas.

En la década del 60 el Colegio crea “La Semana Cultural”, evento que aglutina todas las manifestaciones artísticas, proyectándose a nivel nacional y con ello el reconocimiento al municipio como gestor de la cultura en el departamento otorgándosele el epíteto de “Ciudad Cultural de Córdoba”.

Sustentación Jurídica

Este proyecto de ley está soportado en los artículos 2º, 8º, 63, 70, 88, 150, y 154 de la Constitución Política Colombiana, en la Ley 397 de 1997, artículo 1º, numerales 2, 3, 5 y 9 y el artículo 4º y

en las Sentencias C-343 de 1995, C-324 de 1997 y C-506 de 1999 de la Corte Constitucional.

Constitución Política

Artículo 2°. “Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política administrativa y cultural de la Nación”.

Artículo 8°. “Obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.

Artículo 63. “Sobre los bienes de uso público y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

Artículo 70. “El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades”.

Artículo 88. “La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio públicos”.

Artículo 95°-8. “Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”.

Artículo 150. “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Numeral 3. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas que hayan de emprenderse o continuarse con la determinación de los recursos y apropiaciones que autoricen para su ejecución y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”.

Artículo 154. “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, con la excepción allí descrita”.

Ley 397 de 1997. Ley General de Cultura, establece los mecanismos para el fortalecimiento y divulgación de la cultura.

Dicha ley es explícita en la importancia de fortalecer la cultura en sus diversas manifestaciones y en el deber del Estado en impulsar y estimular los procesos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad y variedad colombiana; como también la obligación del mismo Estado y de las personas a valorar, proteger y difundir el patrimonio cultural de la Nación.

Sentencia C-343 de 1995 de la Corte Constitucional.

“La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva a la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual de Pre-

supuesto las partidas necesarias para atender esos gastos.

Tomando como base los antecedentes culturales, la exposición de motivos contenidos en el proyecto de ley y los elementos jurídicos utilizados en la sustentación, encuentro viable apoyar esta iniciativa legislativa, por ser de gran beneficio sociocultural trayendo consigo bienestar y desarrollo para un gran número de la población.

Sentencia C-506 de 2009 de la Corte Constitucional”.

“El Gobierno Nacional como el Congreso de la República cuentan con iniciativa en materia de gasto público, pero la inclusión de las partidas en el presupuesto de gastos corresponde exclusivamente al Gobierno Nacional. De igual modo, el legislador puede autorizar al Gobierno Nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas respectivas se establezca que el desembolso procede mediante sistema de cofinanciación. En cuanto a la previsión del costo fiscal de la iniciativa, la fuente de ingreso para su financiamiento y el estudio del impacto fiscal en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, según lo dispuesto en la norma orgánica del presupuesto (artículo 7° de la Ley 819 de 2003), constituyen parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, cuya carga de demostración le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda”.

Sentencia C-324 de 1997 de la Corte Constitucional.

“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. Así, en relación con la objeción presidencial en el presente caso, es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la Ley Anual del Presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al Ejecutivo, caso en el cual es inexecutable, o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la Ley

de Presupuesto, evento en el cual es perfectamente legítima”.

Proposición final

El articulado no será modificado; propongo a la honorable Comisión Cuarta Constitucional Permanente de Senado se dé el primer debate al Proyecto de ley número 146 de 2010 Senado, *por medio de la cual se declara Patrimonio Histórico, Educativo y Cultural de la Nación la Institución Educativa Andrés Rodríguez Balseiro, de Sahagún, municipio del departamento de Córdoba.*

ARTICULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 146 DE 2010 SENADO

por medio de la cual se declara Patrimonio Histórico, Educativo y Cultural de la Nación la Institución Educativa Andrés Rodríguez Balseiro, de Sahagún, municipio del

departamento de Córdoba.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese Patrimonio Histórico, Educativo y Cultural de la Nación la Institución Educativa Andrés Rodríguez Balseiro, del municipio de Sahagún-Córdoba.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Cultura y Educación, promoverá las actividades artísticas, culturales y académicas encaminadas a la difusión y promoción y protección de ese Patrimonio Histórico, Educativo y Cultural.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las establecidas en la Ley 715 de 2001 incorpore en el Presupuesto General de la Nación y/o impulse a través del Sistema de Cofinanciación, las Partidas Presupuestales necesarias con el propósito de realizar las siguientes obras de interés público y social en el Instituto Andrés Rodríguez Balseiro, del municipio de Sahagún-Córdoba.

Dotación de equipos deportivos

Dotación para los laboratorios de física y química

Dotación Centro de Cómputo

Mejoramiento de las canchas de fútbol y baloncesto

Mejoramiento de la planta física consistente en la construcción de un aula múltiple que cumpla especificaciones de sala de conferencias y sala de música.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno Nacional para efectuar los créditos y contracréditos a que haya lugar, así como los traslados presupuestales que garanticen el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Honorable Senador

Musa Besaile Fayad,

Ponente.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2010 SENADO

por la cual se crea el Registro Único Nacional de Información de Subsidios y se dictan otras normas.

Bogotá, D. C., 17 de noviembre de 2010

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretaría General

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 06 de 2010 Senado, *por la cual se crea el Registro Único Nacional de Información de Subsidios y se dictan otras normas.*

Respetado doctor:

De manera atenta, me permito adjuntar el concepto preparado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, frente a la iniciativa legislativa en referencia, con el fin de que sea anexado al respectivo expediente.

Cualquier información adicional que considere pueda ser aportada por este Despacho, estaré dispuesta a suministrarla oportunamente.

Muy atentamente,

Beatriz Uribe Botero,

Ministra.

Anexo: Tres folios.

Bogotá, D. C.

Una vez estudiado y analizado el proyecto de ley de referencia, remitimos algunas consideraciones que a continuación se exponen:

Justificación de la iniciativa

La iniciativa pretende crear y regular el Registro Único Nacional de Información de Subsidios –RUNIS–, con la finalidad de dar publicidad a los actos de las entidades estatales relacionados con el otorgamiento de subsidios y brindar información de estos a toda la población.

Comentarios de carácter específico

El artículo 1° del proyecto de ley está titulado como objeto y fines, pero en realidad se está creando el RUNIS y estableciéndole los fines, sin hacer referencia a un objeto concreto del registro. Aunado a lo anterior, si se trata de la creación del RUNIS, por técnica normativa el artículo que crea el registro debería estar separado del que contenga el objeto y los fines de la iniciativa.

En cuanto a lo dispuesto en este artículo, para el sector vivienda, es importante precisar que dentro del régimen colombiano, encontramos unos subsidios que entrega directamente el Estado a través de recursos propios y los que son entregados por las Cajas de Compensación Familiar –CCF– con recursos parafiscales. Al incorporar únicamente el registro de información de los subsidios otorgados por el Estado –pretendido de la iniciativa–, advertimos que no se cumple la finalidad de mantener un instrumento que recoja la totalidad de la información, por cuanto se estaría excluyendo lo atinente a los subsidios entregados por las CCF.

En cuanto al sector de los servicios públicos domiciliarios, los subsidios se configuran como un instrumento esencial, en virtud del principio de la solidaridad para garantizar a las personas de los estratos más bajos que accedan a satisfacer sus necesidades básicas. En este sentido, el artículo 368 de la Carta, establece la posibilidad de conceder subsidios por parte de la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

De igual manera, la Ley 142 de 1994 prevé la forma de disponer los subsidios de la Nación, los departamentos y municipios destinados a las personas de menores ingresos, función que es controlada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para lo cual los prestadores reportan la información al Sistema Único de Información –SUI– a fin de que se establezcan parámetros de control sobre dichos recursos que provienen de

los subsidios. Sin embargo, a pesar de existir un Sistema Único de Información para el sector de los servicios públicos, sería conveniente que los subsidios sean registrados y su información sea sistematizada en virtud del principio de transparencia.

En cuanto al artículo 3°, para su análisis es importante atender lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional¹², la cual ha definido que la información sobre atención e identificación de la población en situación de desplazamiento forzado, es **confidencial**. Tal situación corrobora lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 2569 de 2000 “Reglamentario de la Ley 388 de 1997”, modificado por el artículo 9° del Decreto 2132 de 2003:

“Artículo 15. De la confidencialidad del Registro Único de Población Desplazada. Con el fin de proteger el derecho a la vida, a la intimidad, a la honra y bienes de los inscritos, la información contenida en el Registro Único de Población Desplazada es confidencial. De manera excepcional dicha información podrá ser conocida por el Incora, el Banco Agrario, el Inurbe, el ICBF y las entidades estatales que prestan atención en salud y educación, para efectos de identificar a la población desplazada beneficiaria de los programas de tierras, vivienda, salud y educación. Estas entidades podrán acceder a la información, previa solicitud formulada ante la Dirección General de la Red de Solidaridad Social, y la suscripción de un acta de compromiso, en la que justifiquen el uso y destino de la información, garantizando su confidencialidad”¹³.

Esta información tiene estrecha relación con la asignación de subsidios familiares de vivienda que realiza el Fondo Nacional de Vivienda a la población en situación de desplazamiento, como acción conducente para la obtención de soluciones de vivienda, como lo señala el artículo 5° de la Ley 3ª de 1991.

La confidencialidad de la información sobre esta población vulnerable, ha sido determinante incluso en el marco del estado de cosas Inconstitucional declarado por la Honorable Corte Constitucional, respecto de la situación de la población en situación de desplazamiento, en la Sentencia T-025 de 2004, y retomada a través de Auto de Seguimiento 011 de 2009: “(...) para la Corte, es claro que la confidencialidad de la información contenida en el Registro Único de Población Desplazada estipulada en el artículo 9° del Decreto 2132 de 2003 que modificó el inciso 2° del artículo 15 del Decreto 2569 de 2000, ha sido prevista con

12 Entre otros pronunciamientos, Sentencia **T-025 de 2004** y Auto de Seguimiento **011 de 2009**.

13 El Inurbe fue liquidado mediante Decreto **554 de 2003**, y a través del Decreto **555 de 2003** se crea el Fondo Nacional de Vivienda –Fonvivienda–.

el fin de proteger el derecho a la vida, a la intimidad, a la honra y los bienes de los inscritos (...)". (Subrayado fuera de texto).

Por lo anterior, se considera importante que para la protección de los derechos constitucionales a la vida, integridad personal, intimidad, honra y bienes de la población en situación de desplazamiento que se ve beneficiada con subsidios por parte del Estado, se sugiere la modificación del parágrafo 1° del artículo 3° en el siguiente sentido:

"Parágrafo 1°. La información señalada en el presente artículo será pública y de consulta abierta, en línea y con acceso no restringido para la ciudadanía. **Se exceptúa la información correspondiente a la población que se encuentra en situación de desplazamiento por ser confidencial en atención a sus condiciones de vulnerabilidad acentuada**".

Adicionalmente, con el fin de promover la armonía, eficiencia y operatividad del sistema que se propone, se considera pertinente tener en cuenta los sistemas de información que se han determinado para la entrega de subsidios, como ocurre en materia de vivienda, por ejemplo, a través del Decreto-ley 555 de 2003¹⁴ y el Decreto 2190 de 2009¹⁵.

Por lo anterior, se considera importante que los sistemas de subsidios existentes en diversos programas Estatales, alimenten las fuentes ya constituidas con la del sistema proyectado, por lo que se propone la modificación del parágrafo 2° del artículo 3° del proyecto de ley en el siguiente sentido:

"La información señalada en el presente artículo deberá ser incorporada al Registro Único Nacional de Información de Subsidios, –RUNIS–, en armonía con los sistemas de información de subsidios existentes en las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, en un plazo no mayor a cinco días luego de la

14 Decreto 555 de 2003 –numeral 4 artículo 3° – Una de las funciones del Fondo Nacional de Vivienda, es la de "Coordinar sus actividades con las entidades del sector vivienda para la consolidación del Sistema Nacional de Información en Vivienda y en general con todas aquellas que puedan proveer información para este sistema". Igualmente, la de "Diseñar, administrar, mantener, actualizar y custodiar el Sistema Nacional de Información de Vivienda, de acuerdo con las políticas señaladas por el Gobierno Nacional", numeral 8 del mismo artículo.

15 Decreto 2190 de 2009: Artículo 83: "Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda. Es el mecanismo definido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y administrado por el Fondo Nacional de Vivienda, que comprende la información de oferta y demanda de subsidios". Artículo 84: "Características básicas del Sistema de Información del Subsidio. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es la entidad competente para definir las condiciones de suministro de la información que deberán aportar al Sistema de Información del Subsidio las entidades públicas y privadas".

adopción por parte de cada entidad". (Subrayado fuera de texto).

Respecto al numeral 1 del artículo 4° de la iniciativa, faculta al Gobierno Nacional para designar la entidad encargada de crear y administrar el RUNIS, lo cual no es pertinente, en razón, a que el objeto del proyecto sub examine es la creación de dicho registro, no siendo de competencia del Gobierno Nacional, pero sí el desarrollo y administración del registro si el legislador lo dispone así.

Igualmente, se observa que el legislador no le está otorgando facultades al Gobierno Nacional para regular los aspectos específicos del registro, con la finalidad de darle la suficiente eficacia, efectividad y eficiencia al RUNIS.

Conclusiones

Así las cosas, este Despacho solicita que sean tenidas en cuenta las observaciones arriba citadas y que se continúe con el trámite propuesto para el Proyecto de ley número 006 de 2010 Senado, *por la cual se crea el Registro Único Nacional de Información de Subsidios y se dictan otras normas*.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diecisiete (17) días del mes de noviembre año dos mil diez (2010)

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso** de la República, el Concepto Jurídico del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, doctora Beatriz Uribe Botero, en cuatro (4) folios, al Proyecto de ley número 6 de 2010 Senado, *por la cual se crea el Registro Único Nacional de Información de Subsidios y se dictan otras normas*. Autoría del proyecto de ley de los honorables Congresistas: *Alexandra Moreno Piraquive, Carlos Alberto Baena López, Gloria Stella Díaz y Manuel Virgüez Piraquive*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 19 DE 2010 SENADO

por la cual se dictan medidas para la prevención, detección, control e investigación de las enfermedades zoonóticas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 12 de noviembre de 2010

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretaría General

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 19 de 2010 Senado, por la cual se dictan medidas para la prevención, detección, control e investigación de las enfermedades zoonóticas y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor:

De manera atenta, me permito adjuntar el concepto preparado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, frente a la iniciativa legislativa en referencia, con el fin de que sea anexado al respectivo expediente.

Cualquier información adicional que considere pueda ser aportada por este Despacho, estaré dispuesta a suministrarla oportunamente.

Muy atentamente,

Beatriz Uribe Botero,

Ministra.

Anexo: Dos folios.

Bogotá, D. C.

Justificación de la iniciativa

El proyecto de ley consta de 48 artículos a través de los cuales pretende acoger mediante ley toda una serie de disposiciones relacionadas con la zoonosis, que el mismo proyecto define como las enfermedades de los animales que se transmiten natural o accidentalmente a los seres humanos.

De lo anterior se concluye, que la iniciativa legislativa versa sobre asuntos que guardan estrecha relación con las competencias del Ministerio de la Protección Social, antes que con los sectores de ambiente, vivienda y desarrollo territorial. Sin embargo, el proyecto de articulado asigna varias responsabilidades a este Ministerio y regula algunos asuntos relacionados con la fauna silvestre.

Comentarios de carácter general

Como ya se expresó, el proyecto versa sobre asuntos que no encuadran en las competencias asignadas por la ley al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Incluso en relación con la fauna, cabe señalar que las competencias del Ministerio y de las Corporaciones Autónomas Regionales se encuentran circunscritas a lo relacionado con la fauna silvestre, sin que pueda interpretarse que tales competencias resultan extensivas a la fauna doméstica.

Comentarios de carácter específico

Los artículos que asignan competencias al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o que pretenden regular aspectos relacionados con las competencias ya asignadas y que ameritan comentario, son los siguientes:

En el artículo 1° se establece una definición de fauna silvestre que podría entrar en contradicción con lo establecido en las normas que regulan estas materias, como son el Código de los Recursos Naturales Renovables, su reglamentación a través del Decreto 1608 de 1978 y la Ley 611 de 2000.

Los artículos 5°, 6° y 15 asignan al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a sus organismos adscritos y vinculados la responsabilidad sobre la aplicación y el cumplimiento de la ley; sin embargo, no especifica claramente las responsabilidades que en relación con estas materias corresponden a este Ministerio. Se advierte, en todo caso, que la responsabilidad en la gestión de la fauna silvestre corresponde primordialmente a las Corporaciones Autónomas Regionales¹⁶, que no están adscritas ni vinculadas al Ministerio.

El artículo 42 establece que “El Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Agricultura y las Corporaciones Autónomas Regionales son los encargados de la vacunación de la fauna silvestre y animales rurales”. Al respecto debe señalarse que la escisión entre animales silvestres y rurales no es técnicamente válida y la competencia de la vacunación no puede ser atribuida al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por ser un asunto que correspondería exclusivamente a las Corporaciones Autónomas Regionales.

A través del artículo 43 se ordena el establecimiento de incentivos económicos para la captura de los murciélagos hematófagos y otras especies de quirópteros en el territorio nacional. Al respecto, es de aclarar que los quirópteros en general, sean hematófagos o no, son elementos importantes de la biodiversidad colombiana y cumplen un papel ecológico relevante. Por ende, es inconveniente generar estrategias económicas que busquen la cacería masiva de estos.

En este sentido, es importante advertir que las normas vigentes en Colombia y de manera específica el Decreto 1608 de 1978, prevén el mecanismo de la caza de control como instrumento de gestión sobre especies de animales que pueden llegar a generar un afecto adverso sobre el medio ambiente o la salud humana. Sin embargo, este mecanismo aplica de manera específica para cada caso, previa realización de estudios que brinden certeza sobre la necesidad de llevar a cabo la caza respectiva.

¹⁶ Ley 99 de 1993, artículo 31.

Por lo tanto, la propuesta contenida en el artículo, es abiertamente contraria a los fines del Estado, entre los que se encuentra la protección de las riquezas naturales de la Nación.

En el párrafo del artículo 43 se señala que “*El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) deberá generar acciones de capacitación y prevención de personal encargado de la captura de vampiros*”. Es de aclarar que este párrafo está desconociendo lo señalado en el Código de Recursos Naturales, Decreto-ley 2811 de 1974 y en el Decreto 1608 de 1978 sobre los planes de control. Teniendo en cuenta que el ICA no es competente sobre la administración y manejo de los animales silvestres.

En relación con el artículo 44 que señala que “*El Ministerio de Agricultura a través del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, deberán realizar estudios de impacto ambiental sobre la biología de zorro plateado a fin de establecer medidas de control adecuado de esta población*”. Es de señalar que los estudios de impacto ambiental corresponden a instrumentos que se adelantan en el marco de los proyectos que requieren para su ejecución la expedición de licencia ambiental. En ese sentido y teniendo en cuenta que el zorro plateado es una especie silvestre, su manejo y control deberá atender lo señalado en el Decreto 1608 de 1978 sobre “caza de control” siempre y cuando la situación lo amerite, pues esta especie cumple un papel ecológico muy importante.

Conclusiones

Sin perjuicio del análisis integral del proyecto que corresponde realizar el Ministerio de la Protección Social, este Despacho considera inconvenientes las disposiciones relacionadas con los asuntos de su competencia, de conformidad con las consideraciones expuestas en este escrito.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

DEL HONORABLE SENADO DE LA
REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diecisiete (17) días del mes de noviembre año dos mil diez (2010)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, el Concepto Jurídico del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, doctora

Beatriz Uribe Botero, en tres (3) folios, al Proyecto de ley número 19 de 2010 Senado, *por la cual se dictan medidas para la prevención, detección, control e investigación de las enfermedades zoonóticas y se dictan otras disposiciones*. Auto-

ría del proyecto de ley de la honorable Senadora: *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL FRENTE AL TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2010 SENADO

por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a drogadictos y se crea el Certificado de Conformidad ‘Entidad Libre de Drogas’.

Bogotá, D. C., 18 de noviembre de 2010

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario General

Comisión Séptima

Honorable Senado de la República

Edificio Nuevo del Congreso

Referencia: Concepto del Ministerio de la Protección Social frente al “Texto propuesto al Proyecto de ley número 111 de 2010 Senado, *por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a drogadictos y se crea el Certificado de Conformidad ‘Entidad Libre de Drogas’.*”

Respetado señor Secretario:

Cursa en la Comisión Séptima del Honorable Senado de la República la iniciativa legislativa citada en el asunto de la referencia, la cual se encuentra pendiente de debatir en primer debate; en consecuencia, consideramos oportuno dar a conocer a los ponentes y a esa Célula Legislativa en general, el concepto institucional, desde la perspectiva del Sector de la Protección Social, tomando como base el texto propuesto, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 835 de 2010.

En referencia al **artículo 1º** en el cual se señala que “las adicciones al consumo de drogas psicoactivas o a sustancias inhalables son una enfermedad de alto costo que requiere atención integral por parte del Estado ...” es necesario precisar que el Plan Obligatorio de Salud en los términos del Acuerdo 008 de la CRES no definen como tal ninguna patología o enfermedad, dado que se estructura por actividades, procedimientos e intervenciones.

Es indiscutible aceptar que la mayoría de los casos de drogadicción tienen “per se” la categoría de alta sensibilidad individual, familiar y social, pero no por ello deben ser calificadas –siempre y en todos los casos– como de alto costo, el dejar-

lo como tal tiene dos efectos: el primero, limita la gestión intersectorial —en el contexto de la atención primaria en salud— para intervenirla en **etapas tempranas** de consumo (consumo experimental y/o socio-recreativo) oportunamente, dichos casos pueden ser revertidos con costos razonables para el sistema de salud, lo que le resta alcance y bondades al mismo proyecto. Y en segundo lugar, los eventos calificados como de alto costo en el sistema de salud, deben ser atendidos en todos sus componentes con cargo a la UPC, y ello impide o por lo menos limita, la participación de las entidades territoriales con sus planes territoriales de salud, así como de otros sectores sociales que tienen competencia en el abordaje individual y familiar del problema, como es el sector educativo, la recreación, el uso del tiempo libre, etc. Que no son exclusivamente mecanismos de prevención sino también de tratamiento e intervención temprana.

Con base en lo anterior, respetuosamente sugerimos ampliar el problema de la siguiente manera: “... *las adicciones al consumo de drogas psicoactivas o a sustancias inhalables son una enfermedad de alta complejidad que requiere atención intersectorial oportuna e integral por parte del Estado y de la sociedad sustentado en la atención primaria en salud, con la participación activa e insustituible de su grupo familiar...*”. Dicha modificación evitaría que las familias acudan permanentemente al sector salud como un sustituto de vivienda y alimentación para el enfermo, lo que es comprensible desde lo humano, pero inaceptable desde el pronóstico de la terapia.

En el mismo artículo recomendamos recordar que este Ministerio incluye dentro de las sustancias psicoactivas a las sustancias lícitas (dentro de las cuales se encuentra el alcohol, el tabaco, los inhalables y los medicamentos de control especial susceptibles de abuso) tanto como a las sustancias ilícitas, lo cual consideramos debe hacerse explícito en el articulado, por cuanto el consumo del alcohol y de tabaco y el trastorno de dependencia a estas sustancias (comúnmente conocidos como alcoholismo y tabaquismo) también debe integrarse a la atención en salud de manera integral como parte de la atención a los trastornos asociados al consumo de sustancias psicoactivas (SPA). En referencia a las sustancias “inhalables”, es necesario aclarar que esta denominación no describe un tipo de sustancia sino una vía de administración o modo de uso que aplica a muchas otras sustancias y que al explicitarlo deja por fuera otros mecanismos de uso potencialmente más lesivos, como por ejemplo, la vía inyectada. Con esto, se cree necesario eliminar esta expresión del articulado.

De otro lado, es importante precisar que este Ministerio viene desarrollando un proceso de estruc-

turación de paquetes de actividades, procedimientos e intervenciones que deben asegurarse para atender apropiadamente este trastorno en todas sus fases, desde las **etapas tempranas** de consumo (consumo experimental y/o socio-recreativo), las **fases agudas** que pueden llevar a poner en riesgo la vida de la personas (por ejemplo, intoxicaciones o sobredosis) y las **fases crónicas** en las que ya se ha desarrollado un hábito y se ha configurado un trastorno de dependencia. Los paquetes han sido socializados con las entidades territoriales quienes a su vez han expresado su preocupación por la negativa de las EPS a atender este trastorno dado que según conceptos de los auditores la patología no está en el POS. Cabe aclarar que no existe ninguna alusión explícita en la norma que pueda ser leída por las entidades promotoras de salud como una exclusión, por cuanto como se señaló previamente, la patología no es el ordenador del POS.

Estas negativas persisten y han llevado a muchos ciudadanos a acudir a la acción de tutela, práctica que es a todas luces inconveniente para el sistema. Así mismo, algunas EPS han introducido el análisis por Comité Técnico Científico que genera muchas barreras de acceso, dificultades procedimentales y falta de oportunidad en la atención.

La ciudadanía desconoce sus derechos, las EPS desconocen los protocolos y las IPS también desconocen las posibilidades que se han abierto en torno al Acuerdo 008 de 2010 de la CRES.

En tal sentido, este Ministerio considera que este proyecto de ley constituye una oportunidad para asegurar que las entidades aseguradoras y prestadoras de servicios de salud, así como las entidades territoriales comprendan que ya existen paquetes de prestación de servicios, en el marco de las actividades, procedimientos e intervenciones consagrados en el Acuerdo 008, previstos por este Ministerio que deben proveerse en su totalidad y con oportunidad a toda persona que consulte por consumo de sustancias psicoactivas.

Así mismo, es importante que se reconozca que el único trastorno a tratar no será el trastorno por dependencia, sino que es necesario desarrollar acciones de promoción de la salud y prevención primaria, selectiva e indicada en diferentes ámbitos que permitan atender tempranamente a las personas que tienen un consumo experimental o socio-recreativo, con el fin de evitar que avancen hacia el desarrollo de una dependencia o que profundicen su trastorno y este se cronifique.

Considerando lo anterior se recomienda la redacción del **artículo 1°** en los términos que garanticen lo anteriormente expuesto y que se elimine la expresión “alto costo” pues ello impediría su manejo en el marco de la unidad de pago por ca-

pitación ya que derivaría la responsabilidad a la subcuenta ECAT del Fosyga lo cual sería poco sostenible en el mediano y largo plazo, dada la alta frecuencia de la presentación del evento. Así mismo, el manejo especializado de este trastorno en todas sus manifestaciones no amerita actividades, procedimientos e intervenciones de alto costo.

En referencia al **artículo 2º** recomendamos modificar el articulado a “toda persona que sufra trastornos de adicción o cualquier otra consecuencia derivada del consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas, tendrá derecho a ser atendida por las Entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud...”.

El **artículo 3º** señala que “la atención de las personas que sufran adicción a las sustancias psicoactivas se realizará a través de Centros de Atención en Drogadicción (CAD) o servicios de farmacodependencia debidamente habilitados”. Al respecto recomendamos tener en cuenta lo siguiente:

El Ministerio de la Protección Social viene avanzando en la integración del componente de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas en **atención primaria en salud** (incluyendo los **servicios amigables para adolescentes y jóvenes**) y en el desarrollo de **servicios de atención de base comunitaria** (centros y zonas de escucha comunitaria). Esta perspectiva busca contribuir a la detección y atención temprana de casos con el fin de minimizar el riesgo de patologías y situaciones crónicas asociadas al consumo de SPA. Es decir, que la dependencia a las sustancias psicoactivas, incluyendo el alcoholismo y el tabaquismo, no son los únicos eventos de que requieren ser atendidos en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

De esta forma además de los CAD y los servicios de farmacodependencia, será posible atender los trastornos asociados al consumo de SPA en instituciones prestadoras de **servicios de salud de primer y segundo nivel**, así como en servicios amigables para jóvenes, centros de escucha comunitaria y otros dispositivos comunitarios de acuerdo con los lineamientos que al respecto definirá este Ministerio. En tal sentido, recomendamos que los **artículos 3º, 4º y 5º** incluyan también estos niveles y tipos de atención.

En referencia al **artículo 8º** consideramos que la iniciativa de emitir un “Certificado de Entidad Libre de Drogas” no es pertinente ni viable operativamente. Las consideraciones de la manera como podría hacerse posible la emisión de un certificado de este tipo en el ámbito laboral, podrían propiciar acciones que violen los derechos civiles y laborales de las personas vinculadas a tales entidades. Podría incurrirse, por ejemplo, en la aplicación de

pruebas toxicológicas aleatorias y obligatorias, cuyos resultados podrían llevar a tomar decisiones que pongan en riesgo la estabilidad laboral, la autonomía y la intimidad de las personas. Así mismo, aspectos como el estigma, la discriminación y la exclusión podrían incrementar las condiciones de vulnerabilidad quienes que consumen sustancias psicoactivas.

Adicionalmente, existe un amplio desarrollo normativo en torno a la prohibición del consumo de sustancias psicoactivas en el ambiente laboral y a la prevención del mismo en los lugares de trabajo; por lo tanto, definir un proceso de certificación voluntaria, contraría las siguientes normas:

1. Código Sustantivo del Trabajo (1950): Artículos 60 y 62.

2. Resolución 1016 de 1989 - Administración de los Programas de Salud Ocupacional: Artículo 10.

3. Decreto-ley 1295 de 1994, Administración del Sistema General de Riesgos Profesionales: Artículo 22.

4. Resolución 1075 de 1992. Reglamenta actividades de Salud Ocupacional en farmacodependencia, alcoholismo y tabaquismo.

5. Decreto 1108 de 1994, por el cual se sistematizan, coordinan y reglamentan algunas disposiciones en relación con el porte y consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas: Artículos 41,42 y 43.

6. Resolución 1956 de 2008. Espacios libres de humo de tabaco: Artículos 2º y 8º.

7. Ley 1335 de 2009. Ley Antitabaco: Artículos 12 y 19.

8. Decreto 120 de 2010. Medidas en relación al consumo de alcohol: Artículos 1º y 11.

9. Circular 038 de 2010. Espacios libres de humo de tabaco y de sustancias psicoactivas en las empresas.

Así mismo, las normas citadas plantean que la implementación de las políticas de prevención y prevención son de obligatorio cumplimiento, no solo para sustancias ilícitas sino para lícitas, por lo que se sugiere suprimir los **artículos 6º, 7º y 8º** del proyecto de ley y se propone el siguiente articulado o texto.

Artículo 6º. “Las empresas públicas y privadas, los contratistas y las organizaciones de economía solidaria, deben organizar, ejecutar y evaluar en las actividades de medicina preventiva y del trabajo y de higiene y seguridad industrial, programas y acciones específicas tendientes a la prevención

y control del consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas y de estilos de vida y trabajo saludable. El Ministerio de la Protección Social reglamentará los programas, acciones y procedimientos que se deben cumplir al respecto”.

“Así mismo, las EPS y las entidades territoriales, deben cumplir con la obligación de desarrollar acciones de promoción y prevención frente al consumo de sustancias psicoactivas en el marco del Plan de Salud Territorial conforme a lo contemplado en la Resolución 0425 de 2008 y sus anexos, requiriendo para su construcción la participación activa de todos los sectores productivos, educativos y comunitarios en las respectivas entidades territoriales”.

Finalmente con respecto al **artículo 9º** que señala que “el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) diseñará, promoverá y ejecutará programas de formación integral profesional...”. Cabe señalar que el manejo de la problemática del consumo de SPA en todas sus fases (descritas anteriormente) por tratarse de un trastorno de comportamiento con incidencia en la salud mental integral de las personas, amerita la intervención de equipos interdisciplinarios y en algunos casos de profesionales con formación de posgrado en el tema.

En tal sentido y dada la insuficiencia de talento humano con formación en el área, este Ministerio celebra la iniciativa de impulsar procesos de formación desde el SENA. No obstante, es necesario tener presente que estos procesos deberán estar enmarcados en la baja complejidad con énfasis en procesos preventivos y no psicoterapéuticos. De igual manera, podrán incluirse procesos de formación para la operación de dispositivos comunitarios (como los descritos previamente) conforme a los lineamientos técnicos que emitirá el Ministerio de la Protección Social y que deberán ser complementarios y no suplementarios de los procesos institucionales de las instituciones prestadoras.

En conclusión, este Ministerio emite criterio de favorabilidad al proyecto de ley siempre y cuando se realicen los ajustes propuestos en los términos utilizados, los alcances y los niveles de atención aquí previstos.

Cordialmente,

Mauricio Santamaría Salamanca,

Ministro de la Protección Social.

Copia: Senador Juan Manuel Galán Pachón y Senadores ponentes Gilma Jiménez Gómez, Teresita García Romero, Dilian Francisca Toro Torres.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los dieciocho (18) días del mes de noviembre año dos mil diez (2010)

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso** de la República, el Concepto Jurídico del Ministerio de la Protección Social, doctor Mauricio Santa María Salamanca, en cinco (5) folios, al Proyecto de ley número 111 de 2010 Senado, *por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral de drogadictos y se crea el certificado de conformidad* “entidad libre de drogas”. Autoría del proyecto de ley del honorable Senador: *Juan Manuel Galán Pachón*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

C O N T E N I D O

Gaceta número 950 - martes 23 de noviembre de 2010

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY Págs.

Proyecto de ley número 200 de 2010 Senado Ley de protección al deudor hipotecario de vivienda principal..... 1

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 145 de 2010 Senado por medio de la cual se declara Patrimonio Artístico y Cultural de la Nación el Festival de Acordeoneros y Compositores “Princesa Barají”, la Semana Cultural y las Fiestas Taurinas de Sahagún-Córdoba..... 16

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 146 de 2010 Senado por medio de la cual se declara Patrimonio Histórico, Educativo y Cultural de la Nación la Institución Educativa Andrés Rodríguez Balseiro, de Sahagún-Córdoba..... 18

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al Proyecto de ley número 06 de 2010 Senado por la cual se crea el Registro Único Nacional de Información de Subsidios y se dictan otras normas 20

Concepto jurídico del Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial al proyecto de ley número 19 de 2010 Senado por la cual se dictan medidas para la prevención, detección, control e investigación de las enfermedades zoonóticas y se dictan otras disposiciones..... 22

Concepto jurídico del ministerio de la Protección Social frente al texto propuesto al Proyecto de ley número 111 de 2010 Senado por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a drogadictos y se crea el Certificado de Conformidad ‘Entidad Libre de Drogas’ 24

