AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

PL 63/24

Bogotá D.C., julio de 2024

Doctor
Gregorio Eljach Pacheco
Secretario General
Senado de la República de Colombia

Asunto: Radicación Proyecto de Ley "Por medio del cual se garantiza la segunda postulación al subsidio de vivienda a las víctimas del conflicto armado interno y a las personas que perdieron su vivienda por razones ajenas a su voluntad".

De manera atenta y respetuosa y en consideración a los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presentó a consideración del Senado de la República el Proyecto de Ley "Por medio del cual se garantiza la segunda postulación al subsidio de vivienda a las víctimas del conflicto armado interno y a las personas que perdieron su vivienda por razones ajenas a su voluntad". Iniciativa legislativa que cumple con las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagrado en el artículo 145 de la citada Ley. Agradezco disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992 respecto del siguiente proyecto.

Cordialmente,

JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Maelen Castillo

Proyecto de Ley No. 063 de 2024 Senado

"Por medio del cual se garantiza la segunda postulación al subsidio de vivienda a las víctimas del conflicto armado interno y a las personas que perdieron su vivienda por razones ajenas a su voluntad"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1.- Objeto. La presente Ley tiene por objeto modificar un parágrafo del artículo 6 de la ley 3 de 1991 con la finalidad de incluir a las víctimas del conflicto armado y personas que pierdan su vivienda por razones ajenas a su voluntad, como sujetos dentro de la excepción a la regla general de única postulación al subsidio familiar de vivienda.

Artículo 2.- Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991 - por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial - el cual quedará así:

Artículo 6°.- Establézcase el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario de las señaladas en el artículo 5° de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley.

La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.

Los recursos de los subsidios familiares de vivienda, una vez adjudicados y transferidos a los beneficiarios o a las personas que estos indiquen, independientemente del mecanismo financiero de recepción, pertenecen a estos, y se sujetarán a las normas propias que regulan la actividad de los particulares.

Parágrafo 1°. Los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en cualquiera de sus modalidades, cuyas viviendas hayan sido o fueren afectadas por desastres naturales o accidentales, por la declaratoria de calamidad pública o estado de emergencia; por atentados terroristas ; o hayan sido abandonadas o despojadas **en el marco del conflicto armado interno, o por cualquier otra razón completamente ajena a su voluntad**, debidamente justificados y tramitados ante las autoridades competentes, tendrán derecho a postularse nuevamente, para acceder al subsidio familiar de vivienda, de acuerdo con las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno nacional.

Artículo 4. Vigencia y derogatorias: La presente Ley rige a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Marcela Castillo

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 31 del mes Julio del año 2024 se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 63 Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Jonathan Pulido Hernández

H.R Nareth Castillo Torres

_____

SECRETARIO GENERAL

Proyecto de Ley No. 063 de 2024 Senado

"Por medio del cual se garantiza la segunda postulación al subsidio de vivienda a las víctimas del conflicto armado interno y a las personas que perdieron su vivienda por razones ajenas a su voluntad"

I. Exposición de motivos

1. Objeto de la iniciativa.

A través de la presente iniciativa se pretende modificar un parágrafo del artículo 6 de la Ley 3 de 1991 con la finalidad de incluir a las víctimas del conflicto armado y personas que pierdan su vivienda por razones ajenas a su voluntad, como sujetos dentro de la excepción a la regla general de única postulación al subsidio familiar de vivienda.

2. Sobre la iniciativa en concreto.

2.1 Fundamento constitucional.

El derecho a la vivienda se encuentra establecido en el artículo 51 de la Constitución Política. En el ámbito internacional, se destaca la Declaración Universal de Derechos Humanos que contempla este derecho en el artículo 25, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra el derecho a la vivienda adecuada (art. 11.1).

La Corte Constitucional ha desarrollado el derecho a la vivienda en tres momentos diferentes: en un primer momento lo catalogó como un derecho de carácter prestacional, es decir que su garantía y prestación dependía de la disponibilidad jurídico material del Estado. Por lo tanto, su prestación no era posible adquirirla a través de la acción de tutela o judicial[1]. En un segundo estadio de la jurisprudencia, la Corte Constitucional sustentó que el derecho a la vivienda no es concebido como un derecho de carácter autónomo, sino que, para su exigencia o reclamo, se debe

[1] Sentencia de la Corte Constitucional T- 585 de 2008

acudir al criterio de conexidad cuando se afecte el derecho a la vida o el mínimo vital. Por último, la actual jurisprudencia del Alto Tribunal considera el derecho a la vivienda como un derecho autónomo, toda vez que puede ser requerido ante un juez.

2.2 El carácter progresivo del derecho a la vivienda.

El derecho a la vivienda, es un derecho fundamental de carácter prestacional, es decir, las autoridades, en este caso el ejecutivo, debe garantizar los medios para su acceso progresivo a través de beneficios, estímulos, facilidades de subsidios, eliminación de barreras u obstáculos, para que las personas con menos recursos puedan garantizar una vida digna.

Respecto a lo anterior, el Alto Tribunal Constitucional ha establecido en su jurisprudencia[2], las obligaciones que el Estado debe cumplir con la finalidad de desarrollar este derecho, las cuales son:

(i) diseñar los planes y programas de vivienda, con un énfasis prioritario en atender las especiales necesidades de dicha población;
ii) brindar asesoría clara y efectiva a estas personas sobre los trámites y requisitos para acceder a los programas de vivienda;
(iii) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado.
(iv) proveerles soluciones de vivienda asequibles, con gastos de mantenimiento soportables y dotadas de protección jurídica.

El Estado, en aras de materializar el derecho a la vivienda en condiciones dignas, ha desarrollado un sistema normativo y políticas públicas, que promueven planes de vivienda o subsidios para que personas con menos recursos económicos o capacidad de pago, puedan tener acceso a vivienda de manera más fácil.

Lo anterior, se traduce en subsidios otorgados por el Estado para programas específicos, esto es proyectos de vivienda de interés social, diseñados para personas con recursos limitados o que, de otra forma, no podrían adquirir vivienda en el corto

[2] Sentencias SU-016 de 2021, T-299 de 2017, T-409 de 2016, T-472 de 2010, entre otras.

plazo. De esta manera, en desarrollo de las ordenanzas constitucionales, se promulgó la Ley 3 de 1991, por medio de la cual se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social que es un instrumento legal que establece el régimen del subsidio de vivienda.

Uno de los puntos relevantes de la citada política, es que, en razón a los recursos limitados y en aras de impactar al mayor número de personas de manera equitativa, se dispuso, por regla general, que las personas sólo podrían ser beneficiadas por una sola vez (artículo 6).

No obstante, la norma estableció excepciones que permiten que una persona se postule por segunda vez, cuando quienes accedieron al beneficio, pero sus viviendas fueron afectadas por desastres naturales o accidentales, por la declaratoria de calamidad pública o estado de emergencia "o por atentados terroristas" debidamente justificados y tramitados ante las autoridades competentes.

La ley fue demandada ante la Corte Constitucional bajo el argumento de que no se incluyó en la ley a las personas que fueron beneficiadas por los programas de subsidio de vivienda pero que por razones del conflicto armado perdieron el uso y goce de la vivienda. Por lo tanto, estas personas no pueden acceder nuevamente a subsidios de vivienda.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-191 de 2021, argumentó, que si bien el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1077 de 2015, el cual incluyó a las víctimas del conflicto armado, a través del artículo 2.1.1.1.1.3.3.1.2 como sujetos dentro de la excepción a la regla general de única postulación al subsidio familiar de vivienda, el derecho a la vivienda es un derecho de rango constitucional e internacional de los derechos humanos, **por lo tanto la protección debe ser a través de una norma de igual o superior jerarquía y no por medio de un decreto.**

En ese sentido, la Corte instó al Congreso de la República a modificar la Ley 3 de 1991 para que incluya a las víctimas del conflicto armado y a las personas que pierdan su vivienda por razones ajenas a su voluntad, dentro de la excepción de la única postulación.

"La Sala Plena encuentra que en materia de derechos fundamentales y, en concreto, la materialización de la faceta prestacional de la garantía a la vivienda digna impone deberes al Estado. Entre otros, uno específico al legislador que consiste en adecuar el ordenamiento jurídico para garantizar el acceso progresivo a la vivienda digna. Eso supone que las medidas dictadas ostenten una jerarquía que otorgue seguridad jurídica a sus destinatarios a través de un procedimiento complejo de reforma o derogatoria que asegure la deliberación democrática.

"Lo anterior significa que el deber del Estado dentro del sistema de fuentes es implementar mecanismos eficaces y obligatorios que desarrollen de forma progresiva el contenido de derechos sociales mediante normas de rango legal. Por el contrario, es insuficiente la reglamentación a través de medidas administrativas que carecen del respaldo deliberativo democrático que exige el derecho internacional de derechos humanos. En todo caso, la Corte estima pertinente advertir que la existencia normativa en reglamentos o normas de inferior jerarquía, en todo caso, son de obligatorio cumplimiento para las autoridades y la sociedad en general. Lo que corresponde es que, en el futuro, el Congreso de la República adopte le legislación sobre la materia." (subrayas fuera de texto)

En conclusión, se hace necesario modificar la Ley 3 de 1991 con la finalidad de garantizar el derecho a la vivienda a las personas que fueron beneficiadas por un subsidio familiar de vivienda, **pero que por razones del conflicto armado o por razones ajenas a su voluntad perdieron su vivienda.**

II. Antecedentes de la iniciativa

Como fue expuesto en la parte motiva del proyecto, como antecedentes a la iniciativa, se tiene la ley 3 de 1991 por medio de la cual se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social que es un instrumento legal que establece el régimen del subsidio de vivienda. No obstante, esta ley no estipuló que dentro de las excepciones de única postulación, a las personas que perdieron su vivienda por razones del conflicto armado o por razones ajenas a su voluntad.

Si bien se expidió el Decreto 1077 de 2015, que incluye a las víctimas del conflicto armado para realizar una segunda postulación, los decretos no tienen el rango de ley, carecen del elemento deliberativo y pueden ser cambiados o derogados por el arbitrio del poder ejecutivo. Por ello se hace necesario regular a través del Congreso de la República este beneficio para los ciudadanos.

Esta iniciativa no ha sido tramitada con anterioridad por el Congreso de la República.

III. Impacto fiscal

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado: "Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

(i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo.

(ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.

IV. Causales de impedimento

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, " Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a saber:

*"**ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.*

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista
a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

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

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

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

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

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

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

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

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

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

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

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

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

Por lo anterior, el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación, es un proyecto de carácter general que no crea un beneficio particular, actual y directo. No obstante lo anterior, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

Atentamente,

JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Maselen Castillo.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 31 del mes Julio del año 2024 se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 63 Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Jonathan Pulido Hernandez

H.R. Karen Castillo Torres

SECRETARIO GENERAL