



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 733

Bogotá, D. C., jueves, 24 de agosto de 2017

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO 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 86 DE 2017 SENADO

*por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para el adulto mayor del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto fomentar la participación del Adulto mayor en el ejercicio de la labor legislativa y de control político a través de la creación de la Comisión Legal para el Adulto mayor del Congreso de la República.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 55. Integración, denominación y funcionamiento.** Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas corresponderá integrar aplicando el sistema del cociente electoral y para el Período Constitucional, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia y la Comisión para el Adulto Mayor.

Artículo 3°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de Ley 5ª de 1992, un subtítulo VI Comisión legal para el adulto mayor y un artículo nuevo del siguiente tenor.

**Artículo 61 I. Objeto de la Comisión Legal del Adulto Mayor.** Esta comisión tiene por objeto

fomentar y promover las acciones necesarias para consolidar una política nacional de envejecimiento y vejez que permita la promoción, protección y defensa de los derechos materiales e inmateriales del adulto mayor en nuestra sociedad, propendiendo por la eliminación de cualquier situación de desigualdad y discriminación que se presente en el ejercicio de la ciudadanía por parte de los adultos mayores, y mejoramiento de condiciones en lo referente a temas como: Inclusión social, equidad de género, autodeterminación, calidad y vida digna, económica, física, social, cultural y atención integral básica.

Artículo 4°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

**Artículo 61 J. Composición.** La Comisión Legal del Adulto Mayor tendrá carácter interparlamentario, estará integrada por diecinueve (18) congresistas, de los cuales nueve (9) por la Cámara de Representantes, y nueve (9) por el Senado de la República, quienes sesionarán conjuntamente, previa convocatoria de la Mesa Directiva.

Parágrafo 1°. En el caso de que no se presenten postulaciones por parte de los Congresistas varones, estos cupos serán ocupados por Congresistas que superen los 50 años.

Parágrafo 2°. Los miembros de esta Comisión deberán ser designados dentro de los 15 días siguientes al inicio de cada legislatura ordinaria.

Artículo 5°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

**Artículo 61 K. Funciones.** La Comisión del Adulto Mayor tendrá las siguientes funciones:

1. Elaborar propuestas legislativas que garanticen la calidad de vida y la realización de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los Adultos mayores, con el acompañamiento de organizaciones, centros de investigación, e instituciones de educación superior que promuevan los derechos de los adultos mayores, a través de sus programas académicos.
2. Ejercer el control político a los diversos entes del Estado en relación con la formulación y desarrollo de planes, programas, proyectos y políticas públicas dirigidas al reconocimiento, promoción, realización, ampliación, protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los adultos mayores y el cumplimiento por parte del Estado de los tratados, convenios, protocolos y recomendaciones de organismos internacionales.
3. Promover la participación de los adultos mayores en los cargos de elección popular y en las instancias de dirección y decisión dentro de las diferentes Ramas del Poder Público, órganos de la estructura del Estado, partidos y movimientos políticos.
4. Ser interlocutores de las organizaciones de adultos mayores, ante los órganos de la estructura del Estado, para canalizar sus demandas, conocer sus expectativas y tramitar las soluciones pertinentes a la realización de los derechos de los adultos mayores.
5. Hacer seguimiento a los procesos de verdad, justicia, reparación integral y no repetición, para que los delitos cometidos contra los adultos mayores en el marco del conflicto armado interno no queden en la impunidad.
6. Hacer seguimiento sobre los resultados de los procesos de investigación y/o sanción existentes en los distintos entes de control, relacionados con las violaciones de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y a la integridad física y sexual de los adultos mayores.
7. Coadyuvar al gobierno nacional en todas las acciones necesarias que garanticen la articulación y el desarrollo de planes que busquen la protección de los adultos mayores en temas como: salud, nutrición, cultura, deporte, recreación, educación, vivienda, violencia intrafamiliar, desplazamiento forzado.
8. Promover y celebrar audiencias públicas, foros, seminarios, simposios, encuentros, mesas de trabajo, conversatorios y campañas de difusión sobre proyectos de ley, de

Acto legislativo, normativa reglamentaria y planes o programas que incluyan a los adultos mayores.

9. Tramitar ante las Comisiones Constitucionales las observaciones, adiciones y modificaciones que por escrito hagan llegar a la Comisión para el adulto mayor, las y los ciudadanos con respecto a proyectos de ley o de actos legislativos alusivos a los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los adultos mayores.
10. Promover iniciativas y acciones que contribuyan a la promoción y reconocimiento del trabajo y los aportes que hacen los adultos mayores a la economía, la cultura y la política en el país.
11. Promover en el sector público y en el privado acciones que favorezcan la equidad para los adultos mayores en el ámbito de la salud, cultural, y social.
12. Presentar informes anuales a las Plenarias de las Cámaras y a la sociedad civil al término de cada legislatura, sobre el desarrollo de su misión institucional.
13. Solicitar el acompañamiento interinstitucional de organismos nacionales e internacionales, entidades públicas o privadas, para el desarrollo de su misión institucional, desarrollar proyectos de investigación, de promoción, defensa y divulgación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los adultos mayores.
14. Todas las demás funciones que determine la Ley 1251 de 2008 y la C.P.

Artículo 6°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

**Artículo 61 L. Sesiones.** La Comisión Legal del Adulto Mayor se reunirá por convocatoria de su Mesa Directiva, como mínimo una vez al mes o cuando lo considere necesario. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por mayoría simple.

Artículo 7°. *Atribuciones.* La Comisión Legal del Adulto Mayor tendrá las siguientes atribuciones:

1. Elegir la Mesa Directiva de la Comisión Legal del Adulto Mayor.
2. Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto institucional.
3. Verificar el cumplimiento de las leyes relacionadas con el adulto mayor y la equidad para el adulto mayor en los entes territoriales, organismos descentralizados y demás instituciones públicas o privadas.
4. Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la equidad para el adulto

- mayor y de todas aquellas que afectan su condición.
5. Velar porque durante los procesos de negociación y de paz se dé cumplimiento a la Protección Especial de que goza la población de adultos mayores.
  6. Proponer y velar para que en el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, se incluyan programas, proyectos y acciones que hagan efectiva la realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los adultos mayores.
  7. Evaluar y realizar el control político a los entes responsables respecto de los informes de rendición de cuentas que el Gobierno colombiano debe entregar al Sistema Internacional y al Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los adultos mayores.
  8. Conferir menciones honoríficas y reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones sociales y/o personalidades a favor de la defensa, promoción y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los adultos mayores.
  9. Establecer alianzas estratégicas con organismos nacionales e internacionales, entidades de derecho público y/o privado y ONG que defiendan los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los adultos mayores.

Artículo 8°. *Mesa Directiva.* La Mesa Directiva de la Comisión Legal del Adulto Mayor estará conformada por una presidencia y una vicepresidencia elegidas por mayoría simple, al inicio de cada legislatura.

Artículo 9°. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.15, del siguiente tenor:

- 3.15 Comisión Legal del Adulto Mayor
- 2 Profesionales Universitarios, Grado 06.

Artículo 10. Adiciónese el artículo 369 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 2.6.15 así:

- 2.6.15 Comisión Legal del Adulto Mayor.
- 1 Coordinador(a) de la Comisión, Grado 12.
- 1 Secretario(a) Ejecutivo Grado 05.

Parágrafo. El coordinador de la comisión legal para el adulto mayor, será un funcionario de elección, de los referidos en el artículo 384. Para desempeñar el cargo de coordinador(a) de la Comisión del Adulto Mayor, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ciencia política, ciencias sociales y/o carreras afines, posgrado en áreas relacionadas y tres (3) años de experiencia profesional.

Artículo 11. *Funciones del (la) Coordinador(a) de la Comisión del Adulto Mayor.* El(la)

Coordinador(a) de la Comisión del Adulto Mayor tendrá las siguientes funciones:

1. Realizar y coordinar la labor administrativa de la Comisión.
2. Contribuir en la ejecución de las funciones de la Comisión.
3. Elaborar el Orden del Día de cada sesión, en coordinación con la Mesa Directiva de la Comisión.
4. Hacer el control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la equidad para el Adulto Mayor y de todas aquellas que afectan su condición.
5. Llamar a lista a las sesiones, verificar el quórum y ejercer como Secretario ad hoc en las sesiones de la Comisión.
6. Establecer un vínculo constante con la comunidad académica y organismos nacionales e internacionales para facilitar el análisis de los temas tratados por la Comisión.
7. Las demás que le sean asignadas, por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo.

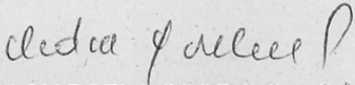
Parágrafo. Para desempeñar el cargo de Secretario(a) de la Comisión del Adulto Mayor, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ciencia política, ciencias sociales y/o carreras afines, posgrado en áreas relacionadas y tres (3) años de experiencia profesional.

Artículo 12. *De los judicantes y practicantes.* La Comisión del Adulto Mayor podrá tener en su planta pasantes y judicantes acogiendo las disposiciones y convenios que para tal efecto ha establecido el Congreso de la República con las distintas Instituciones de Educación Superior.

Artículo 13. *Costo Fiscal.* Las Mesas Directivas de Senado y Cámara incluirán en el Presupuesto Anual de Gastos del Congreso de la República, que hace parte de la Ley de Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal, las partidas correspondientes al pago de la planta de personal conforme con lo estipulado en la presente ley.

Los gastos generales necesarios para la implementación y funcionamiento de la Comisión Legal del Adulto mayor, serán asumidos con cargo a las disponibilidades presupuestales que para cada vigencia se le asigne a la respectiva Corporación.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación, adiciona la Ley 5ª de 1992, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO.**  
 Senadora de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Objeto

Este proyecto tiene por objeto, crear la Comisión Legal para el Adulto Mayor, que pretende: fomentar y promover las acciones necesarias para consolidar una política nacional de envejecimiento y vejez que permita la promoción, protección y defensa de los derechos materiales e inmateriales del adulto mayor en nuestra sociedad, propendiendo por la eliminación de cualquier situación de desigualdad y discriminación que se presente en el ejercicio de la ciudadanía por parte de los adultos mayores, y mejoramiento de condiciones en lo referente a temas como: Inclusión social, equidad de género, autodeterminación, calidad y vida digna, económica, física, social, cultural y atención integral básica.

### Antecedentes

El artículo 46 de la C. P., de Colombia, señala que: *“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.*

El artículo 46 Constitucional crea una obligación al Estado, a la sociedad y a la familia, consistente en la protección y asistencia de las personas de la tercera edad, a través de la promoción de su *“integración a la vida activa y comunitaria”*. Por lo tanto, las autoridades tienen el deber de realizar acciones positivas en beneficio de este grupo poblacional, a través del incentivo del respeto de sus derechos y la asistencia para que vivan en condiciones dignas, teniendo una especial consideración en razón de su avanzada edad<sup>1</sup>.

En la Sentencia C-177/16. La Corte Constitucional, reitera la especial protección constitucional de las personas de la tercera edad, así:

### **“ANCIANOS, ADULTOS MAYORES Y PERSONAS DE LA TERCERA EDAD-Concepto**

*Se evidencia que el término “ancianos” sí tiene un significado jurídico en la jurisprudencia constitucional colombiana, y está ligado a aquellas personas que por su avanzada edad o por estar en el último periodo de la vida, han perdido algunas de sus facultades y ameritan por ello una especial protección constitucional. En ese sentido, en general, los conceptos de “adulto mayor”, de la “tercera edad” o “ancianos”, pueden ser usados indistintamente para hacer referencia a la vejez como un fenómeno preponderantemente natural que trae implicaciones constitucionales.*

*Pero en algunas circunstancias, como sucede con la valoración de la inminencia de un daño por el paso del tiempo, la Corte ha considerado que la ancianidad, por tratarse de una avanzada edad, que supera el estándar de los criterios de adulto mayor, requiere de una protección inmediata a través de la acción de tutela. En general, no es posible determinar un criterio específico para establecer el momento o la circunstancia que permita calificar a una persona con la palabra “anciano”. Pero tampoco es posible adjudicarle un valor peyorativo o discriminatorio, sino que al parecer, la expresión “ancianos” se refiere a un concepto sociológico, más propio del lenguaje común y en general referente a una persona que por su avanzada edad ha visto disminuidas algunas de sus capacidades, por lo que en consecuencia requiere de la protección y el apoyo de la sociedad y del Estado, en el marco del máximo respeto a su dignidad humana”.*

### Justificación.

Como puede observarse, esa especial protección constitucional para la tercera edad, debe ser objeto de mayores garantías que permitan el goce y disfrute de sus derechos fundamentales. Tratándose de personas en estado de debilidad, sujetos de especial protección por parte del Estado como es el caso de los niños, los discapacitados y los adultos mayores (C. P., artículos 13, 46 y 47) la protección al derecho fundamental a la salud se provee de manera reforzada, en virtud del principio de igualdad y la vulnerabilidad de los sujetos enunciados. Así, la omisión de las entidades prestadoras del servicio de salud, la falta de atención médica o la imposición de barreras formales para acceder a las prestaciones hospitalarias que se encuentren dentro del POS que impliquen grave riesgo para la vida de personas en situación evidente de indefensión (como la falta de capacidad económica, graves padecimientos en enfermedad catastrófica o se trate de discapacitados, niños y adultos mayores) son circunstancias que han de ser consideradas para decidir sobre la concesión del correspondiente amparo. Por lo tanto, obligan al juez constitucional a no limitarse por barreras formales en un caso determinado, por el contrario, en aras de la justicia material su función constitucional es proteger los derechos fundamentales<sup>2</sup>.

“En tiempos pasados la sociedad fue generosa con el anciano. Lo hizo gobernante, juez, pontifice y consejero; lo ofrendó con privilegios y lo hizo merecedor de respeto y veneración. Por aquel entonces los promedios de vida eran muy bajos y el hombre longevo era algo excepcional. Pero más tarde, con el surgimiento de la familia nuclear y la crisis de la familia extensa y patriarcal, en la cual los hombres y mujeres de edad desempeñaban roles importantes, el viejo pierde su lugar, pues se limitan las obligaciones de sus parientes y la

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-177/16.

<sup>2</sup> Corte constitucional, Sentencia T-199/13.

sociedad se vuelve esquiva con él. Es así como crean alrededor de la vejez una serie de mitos y tabúes adversos que la asocian con la enfermedad, la inutilidad, la impotencia sexual o el aislamiento; en fin un cúmulo de versiones que le hacen aparecer como una edad estéril y dolorosa, alejada de cualquier clase de placer y satisfacción. Esta situación íntimamente vinculada a problemas de orden económico y socio-cultural, origina una condición de inseguridad para el anciano, que hace cada vez más difícil su convivencia con la familia, porque sus hijos han dejado de ser un apoyo para él.

“Sin embargo, nunca la tercera edad fue tan importante como lo es hoy, por el número de sus individuos y sus posibilidades. En los últimos 140 años, el promedio de vida humana ha aumentado 40 años gracias al desarrollo de la ciencia, y el número de personas mayores de 65 años ha crecido porcentualmente con respecto al resto de la población. A comienzo del siglo pasado solo el 1% de los habitantes eran sexagenarios; al empezar este siglo, los ancianos eran el 4% y hoy son el 20%. Así en la actualidad más de 1.000 millones de personas mayores de esta edad habitan nuestro planeta. Este incremento de la tercera edad ha sacudido a la humanidad entera dando lugar a fenómenos de carácter económico, familiar, social y científico, del que, entre otras cosas se han desprendido disciplinas como la geriatría, la gerontología, y el humanismo de la vejez.

En Colombia se calcula que en 1990 había 2.016.334 personas mayores de 60 años (6.1%), de las cuales 592.402, más de la cuarta parte de esta población, no cuentan con recursos necesarios para subsistir. Además, se sabe que la mayoría de los individuos pertenecientes a la tercera edad sufren de algún tipo de abandono social y muy pocos viejos tienen acceso a la seguridad social. La cifra no alcanza siquiera al 1% en todo el territorio nacional.

Para la Nación es delicada la situación. Cada día se incrementa el número y porcentaje de personas que llegan a esta tercera edad en condiciones de mala salud, bajos ingresos, malas pensiones cuando las hay, mínima capacitación porque su educación fue baja y en alta porción de mujeres que se dedicaron en su época a labores domésticas no remuneradas y por tanto llegan a esta etapa desprovista de los medios requeridos para sobrevivir.

Si se ha de cumplir el paso demográfico, se impone entonces la necesidad de cambiar la idea que se tiene de la vejez y se hace prioritario reeducar a la sociedad para que esta pueda asumir con responsabilidad aquella realidad que se avecina, luego, en esta Constitución social y humanista por excelencia, la tercera edad debe gozar de las garantías que le proporcionen una vida digna. Por esto, el articulado propone que el

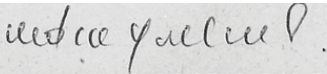
Estado, la familia y la sociedad protejan y asistan al anciano, y aseguren el respeto de los asociados, le integren a la vida comunitaria y le otorguen los servicios de la seguridad social integral y ayuda alimentaria en caso de indigencia”<sup>3</sup>.

La ancianidad, la cual definimos como “**El último período de la vida de un hombre**” era en esas civilizaciones, presea de sabiduría en el manejo de la justicia y del Estado. Los antiguos consideraban que si bien la ancianidad es fuente de sabiduría, no ocurre lo mismo en cuanto a la virilidad como factor determinante en el triunfo en las actividades olímpicas y en la guerra; he ahí la razón por la cual, a excepción de Zeus -hijo de Cronos- griego, o el Saturno romano quienes tienen una avanzada edad, todos los demás dioses de estas mitologías ostentan la cualidad de la juventud y Nunca Envejecen, pues consideran dichas culturas que la vejez, y así lo es en la realidad, constituyen una limitante progresiva de la actividad humana.

Pero la disminución de la capacidad física y mental va aparejada con el respeto a la dignidad del anciano. Han ingresado a la inmortalidad las ancianidades de Epiménedes, Sófocles, Ticiano, Leonardo Da Vinci, Humboldt, Russell, De Gaulle, Borges, o los ancianos desconocidos del friso del Partenón, magistralmente descritos por Rodó en “*Motivos de Proteo*”. En esta misma obra se recuerda:

“*La antigüedad imaginó hijas de la justicia a las horas: mito de sentido profundo*”<sup>4</sup>. Este proyecto busca que nuestra representatividad como Congreso pueda superar uno de desafíos de la democracia, identificados por Przeworki<sup>5</sup>, hacer sentir a la gente que su participación política es efectiva.

Señor Secretario,

  
**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO**  
 Senadora

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 16 del mes de agosto del año 2017 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 86, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Nidia Marcela Osorio*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

<sup>3</sup> Corte Constitucional Sentencia T-456/94.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Adam Przeworki. *¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores, 2010 p. 33.

SECCIÓN DE LEYES  
 SENADO DE LA REPÚBLICA  
 SECRETARÍA GENERAL  
 TRAMITACIÓN DE LEYES

Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 86 de 2017 Senado, *por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para el Adulto Mayor del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora Nidia Marcela Osorio Salgado. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 16 de 2017

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY DE VIVIENDA  
 NÚMERO 91 DE 2017 SENADO**

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

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

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

interés social o una vivienda comercial, rural o urbano, para facilitar el acceso a la vivienda.

Artículo 2°. *Reembolso de recursos.* Los recursos aportados en dinero o en especie por el Estado o los entes territoriales destinados a subsidiar la vivienda en cualquier forma, modalidad o cuantía, cuando se otorguen como complemento del ahorro, como garantía de la cuota, como subsidio a la tasa de interés o para adquirir, construir en sitio propio, o para mejorar una vivienda de interés prioritario, una vivienda de interés social o una vivienda comercial, rural o urbano, no podrán ser apropiados por ninguna persona o entidad diferente al beneficiario del subsidio, y deben ser restituidos al Estado o a los entes territoriales que los otorgaron, cuando ocurran alguno de los siguientes eventos:

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

Cuando el bien al que se destina el subsidio de vivienda, es objeto de un remate judicial, de un acuerdo de pago en especie entre el beneficiario del subsidio y sus acreedores, o por venta acordada ente las partes para cubrir una deuda.

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

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

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

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

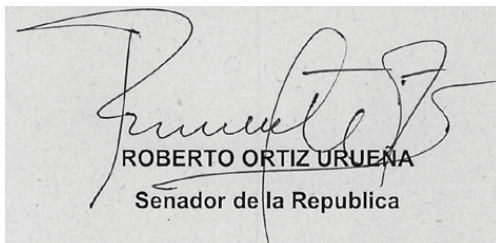
Artículo 4°. *Monitoreo e información integrada e integral.* El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como rector de las políticas de vivienda, deberá conservar de manera actualizada la relación de entidades otorgantes, beneficiarios de los subsidios, bienes objeto del subsidio, valores, tiempos y modalidad de otorgamiento de los subsidios asignados en especie o en dinero, discriminando todas las modalidades existentes en el país para facilitar su monitoreo y veeduría,

entre otras las asignaciones de subsidios a vivienda realizadas como complemento del ahorro, como garantía de la cuota, como subsidio a la tasa de interés o para adquirir, construir en sitio propio, o para mejorar una vivienda de interés prioritario, una vivienda de interés social o una vivienda comercial, rural o urbano.

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

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

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



ROBERTO ORTIZ URUEÑA  
Senador de la Republica

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### 1. OBJETO

El objeto del presente proyecto de ley es unificar condiciones y criterios de reembolso de recursos destinados a subsidios de vivienda realizados por el gobierno nacional y los entes territoriales a fin de proteger estos recursos públicos y lograr que los mismos, una vez reembolsados, sean destinados continuamente a superar el déficit de vivienda.

### 2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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

**plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.**

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

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

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

- Artículo 11 del pacto internacional de derechos sociales, económicos y culturales de 1966.
- Artículo 5°, literal e), III de la convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.
- Numeral 1 del artículo 25 de la declaración universal de derechos humanos de 1948.
- Artículo 34 de la carta de la Organización de los Estados Americanos.
- Artículo 5.2 del convenio 117 de la organización internacional del trabajo sobre política social.
- Artículo 21 de la convención sobre el estatuto de los refugiados.
- Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Artículos 14, 16 y 17 del convenio 169 de la organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- Artículo 43.1 literal d) de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- Artículo 14.2 literal h) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de discriminación contra la Mujer.
- Artículo 28.1 y 2, literal d) de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

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

a) La Sentencia T-583-13 de la Honorable Corte Constitucional describe la naturaleza

jurídica del derecho humano de vivienda de la siguiente manera:

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

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

**De esa manera, a fuer de ser derecho social, económico y cultural de máxima dimensión, por sí mismo y por su inescindible interrelación con la dignidad humana, la Corte ha reconocido reiteradamente a la vivienda digna su connatural nivel de derecho fundamental, frente al cual el Estado tiene el deber de fijar las condiciones necesarias para hacerlo real y efectivo, sin distinción, con tres campos específicos de regulación, en torno a la realización de planes de vivienda de interés social; el establecimiento de sistemas adecuados de financiación a largo plazo; y las formas asociativas de ejecución de programas.**

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

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

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

#### **b) LA SENTENCIA T-908 DE NOVIEMBRE 7 DE 2012.**

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

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

##### **DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Contenido**

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

#### **4. REPORTE DE REMATES JUDICIALES DE LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**

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

**Cuadro 1**

REPORTE MENSUAL	
MES	TOTAL
ene-15	326
feb-15	511
mar-15	594
abr-15	534
may-15	512
jun-15	511
juñ-15	620
ago-15	589
sep-15	599
oct-15	591
nov-15	564
dic-15	558
ene-16	334
feb-16	426
mar-16	430
abr-16	562
may-16	618
jun-16	421
juñ-16	342
ago-16	335
sep-16	346
oct-16	346
nov-16	545
dic-16	365
ene-17	239
feb-17	330
mar-17	385
abr-17	351
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>35.828</b>



## 5. CIFRAS DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN COLOMBIA

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

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

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

### 5.1. DÉFICIT DE VIVIENDA SEGÚN ESTUDIO BBVA RESEARCH

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

1. La oferta de vivienda en Colombia no alcanza para cubrir la demanda de vivienda, no se logra superar el déficit de vivienda debido a que el número de hogares que sin casa propia es de 400.000 viviendas (déficit cuantitativo) y 1,6 millones hogares requieren mejoras de vivienda (déficit cualitativo), para un total de déficit de vivienda de 2,2 millones de viviendas.
2. En los últimos 10 años se construyeron cerca de 1,4 millones de viviendas formales, distribuidas así: Bogotá: 374.000. Antioquia: 224.000. C/marca: 153.000. Valle: 111.000. Santander: 86.000. Eje Cafetero: 87.000 y Atlántico: 74.000.
3. El nivel de construcción no iguala la formación anual de hogares, la cual fue el doble de este nivel en el mismo período.

4. Colombia formará 280 mil hogares por año en esta década vs. 226 mil por año en los ochenta.
5. Las personas con ingresos de más de 4 smlmv (\$2,9 millones), que representan el 5,6% de los ocupados urbanos (660.000 personas), también reportaron déficit cuantitativo.
6. La vivienda de interés social (VIS) corresponde al 36% de las ventas totales del país y aumentar su participación ayudará a resolver el déficit de vivienda.
7. El mercado de arrendamientos de vivienda es de 22 billones de pesos anuales, conformado por 5 millones de hogares urbanos, es el doble de la media latinoamericana y ha aumentado 1,4 millones de viviendas arrendadas más desde el 2010 cuando estaba 3,6 millones de hogares.
8. El 80% de los arrendatarios son hogares con ingresos menores a 8 smlmv, \$6 millones de pesos, y el 28% de los arrendatarios tiene ingresos superiores a 4 smlmv, \$2,9 millones.
9. El crecimiento de vivienda en Colombia es de 0,7% en 2017 y se expandirá un 3,6% en 2018 debido a la política de subsidios.
10. Más del 40% de las ventas de vivienda nueva se financia a través de crédito hipotecario.
11. La cartera hipotecaria, que hoy representa el 6,4% del PIB.
12. La oferta de vivienda y el precio de las mismas aumentó a 73%, el porcentaje de vivienda en oferta (antes representaba el 61%) contemplando viviendas hasta 250 millones.
13. El crédito promedio para la compra de vivienda es de \$96 millones de pesos.
14. El crédito promedio para los constructores es de \$670 millones de pesos.
15. El sector de las edificaciones ha creado puestos de trabajo para 3,1 millones de personas, aunque el último año “el empleo en la construcción cayó 3,5%” y en las inmobiliarias creció 3,0%.
16. El crédito al sector de la construcción creció 6,3%.
17. Aumentó el período de preventas y la acumulación de inventarios porque en los primeros meses de vida del proyecto se vendieron menos unidades que en el promedio de años anteriores. En 2011 el período de preventas demoraba en promedio 8,9 meses para las viviendas No VIS, y a 2017 el período de preventas se ubica en cerca de 12,5 meses.

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

18. Para vender una vivienda actualmente se requieren en promedio en Bogotá 7,3 meses, en Cali 6,4 meses y en Medellín 7,0 meses. Y para arrendar se requieren 4,9 meses en Bogotá, 6,8 meses en Barranquilla, 3,2 meses en Cali y 3,8 meses en Medellín.

19. El sector de la construcción emplea a 3,1 millones de personas. Del total de empleados del sector, 43% se ocupan en la actividad constructora y 57% en actividades y servicios inmobiliarios. En el último año, el empleo en la construcción cayó 3,5% y el empleo en inmobiliarias creció 3,0%.

### 5.1.1. Un informe previo del mismo equipo de técnicos de octubre de año 2016

Estimó un impacto fuerte en la oferta en el segmento VIS, afectada por elevados costos de las materias primas, inflación, dólar, costos de la tierra y alza en las tasas de interés.

La cartera hipotecaria de vivienda llegó a 48,7 billones de pesos, un crecimiento del 3,3% comparado con el primer trimestre del año.

En vivienda VIS, el saldo de capital fue de 13.620 millones de pesos, un crecimiento del 3,5% frente a los 13.156 millones del primer semestre de 2016, se llegó a la construcción de 396.947 metros cuadrados, un crecimiento del 8,2% frente a los 366.936 del primer trimestre del año.

La clase media, que representa el 50% de las ventas a nivel nacional.

### 5.2. DÉFICIT DE VIVIENDA LONJA DE PROPIEDAD RAÍZ DE BOGOTÁ

María Clara Luque, directora de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, estima que el 35% de la población colombiana vive en arriendo, aproximadamente 17 millones de colombianos.

### 5.3. CIFRAS DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE)

Las cifras más recientes sobre el déficit habitacional y aspectos relativos a la vivienda revelados por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) son los siguientes:

- De los 13 millones de hogares que existen en Colombia, hay 3 millones 300 viviendas en déficit.
- Reducción del déficit habitacional, que pasó de 12,9 a 6,7.
- El aumento de 6,77% del valor de los arriendos, que corresponde al índice de precios al consumidor fijado de 2015, es el incremento más alto de los últimos 8 años, cuando ha sido en promedio 3,73%.
- El incremento de 6,77% del valor de los arriendos afecta a 1 de cada 3 hogares en Colombia, y ha incentivado la compra de una segunda vivienda para inversión.
- El arriendo es el gasto básico de mayor peso dentro de la canasta familiar.
- El déficit cuantitativo habitacional se ha reducido en un 50%, estábamos en 12,9% en 2005 y estamos en 6,7% a 2017.
- En 2016, las entidades crediticias respaldaron 128.196 casas y apartamentos en todos los segmentos, lo que representó un incremento de 33,1%, respecto al 2015.
- En 2016 la VIS participó con 71.947 unidades, el 56,1% de ese total.
- De los 6,6 billones entregados por entidades financieras en 2016 para todo tipo de vivienda –que significaron un alza de 0,5% frente al 2015–, los recursos entregados para la compra de oferta subsidiada aumentaron 21,7%.

### Cuadro 2

■ Número ■ Valor

Fuente: DANE-FIVL

Nota: La diferencia en la suma de las variables, obedece al sistema de aproximación en el nivel de dígitos trabajados en la investigación.

**Cuadro 4. Valor de los créditos, según entidades financiadoras I trimestre y doce meses (2015-2017)**

Años	I trimestre	Variación %	Precios constantes IV trimestre de 2005	
			Doce meses a Marzo	Variación %
<b>Total créditos entregados</b>				
2015	1.600.751	-7,2	6.661.417	-8,6
2016	1.502.126	-6,2	6.491.621	-2,5
2017	1.441.031	-4,1	6.570.979	1,2
<b>Fondo Nacional del Ahorro</b>				
2015	126.067	-39,5	602.664	-33,5
2016	73.375	-41,8	333.441	-44,7
2017	152.381	107,7	579.040	73,7
<b>Cajas y Fondos de Vivienda</b>				
2015	2.183	-47,0	29.144	53,0
2016	4.033	84,8	15.197	-47,9
2017	3.811	-5,5	15.867	4,4
<b>Banca Hipotecaria</b>				
2015	1.472.502	-2,7	6.029.609	-5,2
2016	1.424.718	-3,2	6.142.983	1,9
2017	1.285.839	-9,8	5.976.072	-2,7

Fuente: DANE-FIVL

Deflactor utilizado: índice de Costos de la Construcción de Vivienda - ICCV.

Cifras en millones de pesos

Cuadro 3

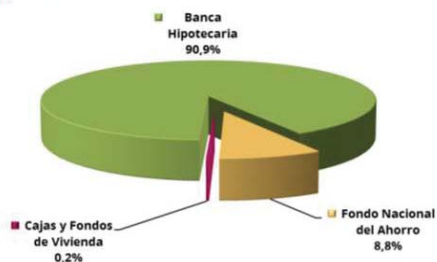
**Cuadro 5. Número de viviendas financiadas, según entidades financiadoras I trimestre y doce meses (2015-2017)**

Años	I trimestre	Variación %	Doce meses a Marzo	Variación %
<b>Total viviendas financiadas</b>				
2015	28.067	-15,0	119.207	-13,0
2016	29.656	5,7	115.171	-3,4
2017	28.207	-4,9	126.759	10,1
<b>Fondo Nacional del Ahorro</b>				
2015	3.200	-37,2	14.782	-32,8
2016	2.509	-21,6	8.949	-39,5
2017	4.562	81,8	16.502	84,4
<b>Cajas y Fondos de Vivienda</b>				
2015	38	-61,6	764	76,9
2016	48	26,3	216	-71,7
2017	61	27,1	268	24,1
<b>Banca Hipotecaria</b>				
2015	24.829	-10,7	103.661	-9,5
2016	27.099	9,1	106.006	2,3
2017	23.584	-13,0	109.989	3,8

Fuente: DANE-FIVL

Cuadro 4

Gráfico 10. Distribución del valor de los créditos entregados para vivienda Total nacional Doce meses a marzo 2017

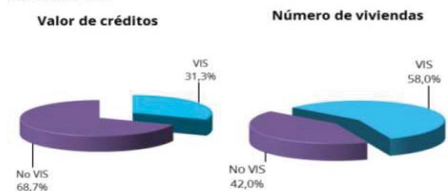


Fuente: DANE-FIVL

Nota: La diferencia en la suma de las variables, obedece al sistema de aproximación en el nivel de dígitos trabajados en la investigación.

Cuadro 5

Gráfico 11. Distribución del valor de créditos y número de viviendas financiadas Total nacional I trimestre 2017



Fuente: DANE-FIVL

Cuadro 6

Cuadro 7. Valor de los créditos entregados para compra VIS I trimestre y doce meses (2015-2017)

Precios constantes IV trimestre de 2005

Años	I trimestre	Variación %	Doce meses a Marzo	Variación %
<b>Total créditos entregados</b>				
2015	413.870	-10,4	1.680.442	-8,5
2016	448.133	8,3	1.605.144	-4,5
2017	450.523	0,5	1.913.953	19,2
<b>Vivienda nueva</b>				
2015	330.586	-5,8	1.311.749	-2,8
2016	387.701	17,3	1.306.665	-0,4
2017	389.429	0,4	1.637.191	25,3
<b>Vivienda usada</b>				
2015	83.284	-25,0	368.693	-24,4
2016	60.432	-27,4	298.478	-19,0
2017	61.094	1,1	276.763	-7,3

Fuente: DANE-FIVL

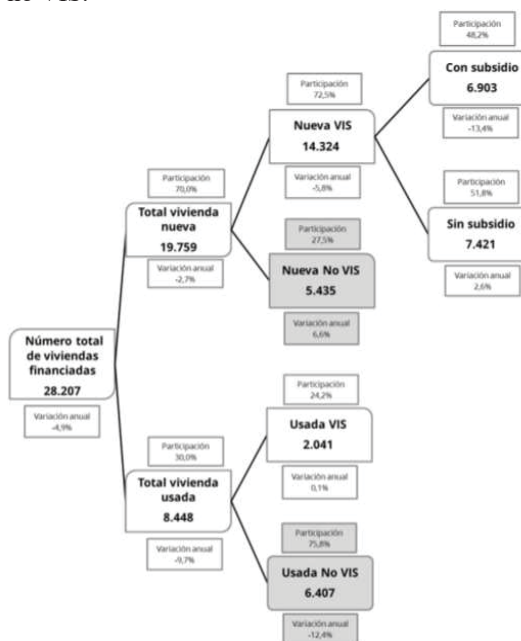
Deflactor utilizado: índice de Costos de la Construcción de Vivienda - ICCV.

Cifras en millones de pesos

Cuadro 7

Estructura general – Número de viviendas financiadas I trimestre de 2017

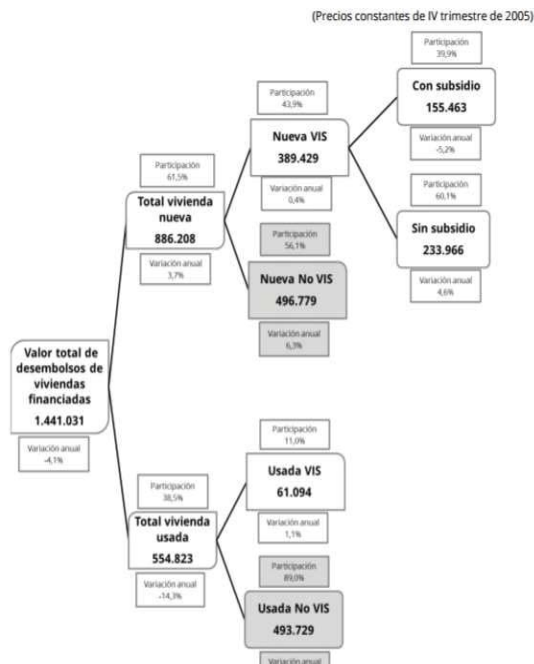
El diagrama tiene como objetivo desagregar el número de viviendas financiadas en el I trimestre de 2017, identificando las viviendas nuevas y usadas, por VIS (con subsidio y sin subsidio) y no VIS.



Cuadro 8

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

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



**5.4. ESTUDIOS DEL BID EN MATERIA DE VIVIENDA**

El estudio del BID en 2012, titulado “**Estudio sobre el mercado de arrendamiento de vivienda en Colombia**”, establece que

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

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

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

**5.5. ESTUDIOS DE DÉFICIT DE VIVIENDA FEDELONJAS Y CAMACOL**

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

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

Coyuntura caracterizada por la incertidumbre en el consumo y la inversión, y del endurecimiento de las condiciones de acceso al crédito, es fundamental profundizar los mecanismos de financiación y acceso a la vivienda en el segmento social y de clase media, que es precisamente donde se concentra más del 80% de la demanda.

Extendiendo los subsidios a la tasa de interés en 40.000 cupos adicionales para los años 2018 y 2019 y ampliando el rango de precios para su aplicación (hasta \$ 320,9 millones) con un subsidio de 2.5 puntos porcentuales de la tasa de interés del crédito hipotecario, vemos una perspectiva muy favorable para la reactivación de la inversión en Vivienda no VIS.

Es un segmento que mueve inversiones por \$ 14 billones al año (42% del total).

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

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

El reto en materia de vivienda, según la ex-Ministra de Vivienda Elsa Noguera, es reducir más el déficit habitacional que se presenta en todos los estratos socioeconómicos y llevarles vivienda a los informales, pues ellos no tienen cómo demostrar su capacidad de endeudamiento.

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

Este nuevo programa busca complementar el esquema actual Frech No VIS, que entre el 2016 y 2017 ofrece 50.000 coberturas a la tasa de interés de créditos hipotecarios o contratos de leasing habitacional para viviendas nuevas con un valor desde 135 hasta 335 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Los programas que actualmente tiene en desarrollo el Gobierno Nacional son:

**Mi Casa Ya:** Para hogares con ingresos superiores de 2 y hasta 4 salarios mínimos, beneficia con un subsidio por el valor de la cuota inicial de la vivienda a adquirir.

Los subsidios a la tasa de interés tienen las siguientes modalidades:

**Mi Casa Ya Ahorradores:** cuenta con 71.000 subsidios que se encuentran en etapa de cierre y ha podido atender una parte considerable de la demanda para bogotanos que buscan vivienda de hasta 48 millones de pesos.

**Mi Casa Ya Cuota Inicial:** cuenta con 100.000 subsidios, 15.000 para impulsar la oferta de vivienda de interés prioritario y 85.000 para vivienda social.

**Mi Casa Subsidio a la Tasa:** Para vivienda de interés social y vivienda de interés prioritaria,

son 130.000 cupos, de los cuales hay 80.000 disponibles.

Para viviendas con precios entre 93 y 231 millones de pesos hay 50.000 cupos, actualmente, 40.000 sin utilizar.

**Cuadro 9**  
**Estas son las opciones de inversión**

Cifras en pesos

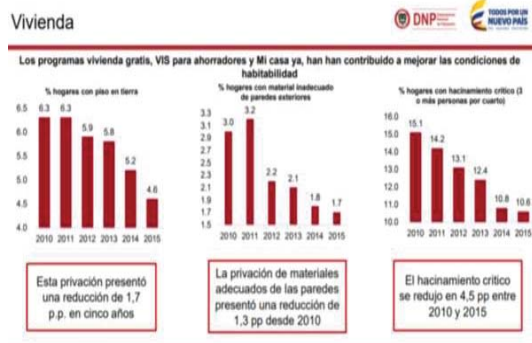
Para el programa 'Mi Casa Ya - cuota inicial'				
Ingresos Millones	Tipo de vivienda.	Precio Millones	Subsidio recibido Millones.	Valor cuota en pesos.
0 a \$ 1'475.434	VIP*	51,6	22,1 + 5 puntos de tasa de interés (pti)	200.000 a 240.000
0 a \$ 1'475.434	VIS**	Más de 51,6 hasta 99,5	22,1 + 4 pti	400.000 a 490.000
1'475.434 a 2'950.868	VIP	51,6	14,7 + 5 pti	230.000 a 275.000
1'475.434 a 2'950.868	VIS	Más de 51,6 Hasta 99,5	14,7 + 4 pti	390.000 a 480.000
Para 'Mi Casa Ya - Subsidio a la tasa'				
Hasta 5'901.736	VIP	51,6	5 pti	230.000 a 290.000
Hasta 5'901.736	VIP	Más de 51,6 Hasta 99,5	4 pti	430.000 a 480.000
Hasta 5'901.736	No VIS***	Más de 99,5 hasta 247	2,5 pti	Tiene variaciones.

Fuente: Ministerio de Vivienda  
\* Vivienda de Interés Prioritario. \*\* Vivienda de Interés Social \*\*\*Vivienda de rangos medio y alto.

**7. ESTUDIO DE SUBSIDIOS EN COLOMBIA DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**

El estudio sobre destinación de subsidios y condiciones de pobreza fue realizado por el Departamento Nacional de Planeación, el cual arroja los siguientes resultados:

**Cuadro 10**



Según informe de Planeación Nacional, en el 2015, se destinaron 71,7 billones de pesos a subsidios, cifra equivalente al 9% del Producto Interno Bruto (PIB).

La distribución de los subsidios por sectores fue el siguiente:

Al sistema de salud, con los beneficios del Plan Obligatorio de Salud (POS), se destinaron 14,8 billones de pesos, mientras que a servicios públicos (acueductos, alcantarillado, aseo y energía), los subsidios alcanzaron \$3,7 billones.

Los subsidios sociales más representativos se destinan al sector de educación, que se lleva cerca del 31% (\$22 billones), seguido por pensiones, con alrededor del 26% (\$18,4 billones); salud, con 21% (\$14,8 billones) y servicios públicos con el 5,2% (\$3,7 billones).

El resto de subsidios representaron en el 2015 el 5% del total, o menos, siendo los más importantes la pobreza (5,2%), atención a la primera infancia (4,6%), vivienda (2,6%) y otros (4,4%). En promedio, alrededor del 78% de los recursos para subsidios sociales (\$55,2 billones) se destinan a beneficios en educación, pensiones y salud.

**Cuadro 11**



**Cuadro 12**



**Cuadro 13**



**7.1. POBREZA**

El estudio sobre la situación y destinación de los subsidios en Colombia realizado por el Departamento Nacional de Planeación también abarcó un análisis de las cifras de pobreza en el país:

**Cuadro 14**



**Cuadro 15**



**Cuadro 16**



Atentamente,

**ROBERTO ORTIZ URUENA**  
Senador de la República

SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL  
TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 91 de 2017 Senado**, por medio de la cual se brinda protección de los recursos destinados al subsidio de vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda, me permito remitir

a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Roberto Ortiz Uruena*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

agosto 17 de 2017

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 92 DE 2017  
SENADO**

por medio del cual se establecen medidas para la mitigación y adaptación a los fenómenos climáticos y se establecen otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es fortalecer las acciones orientadas a mitigación y adaptación a los fenómenos climáticos, con el fin de garantizar una gestión integral en el país.

Artículo 2°. *Del fortalecimiento de la capacidad nacional frente al cambio climático.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en coordinación con las entidades competentes en la materia, serán las entidades encargadas de diseñar los lineamientos, instrumentos y mecanismos que fortalezcan la capacidad de las entidades nacionales y territoriales, para optimizar la gestión frente a la variabilidad y el cambio climático.

Parágrafo. Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Relaciones Exteriores definirán y desarrollarán dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley, una estrategia de fortalecimiento de la capacidad negociadora del país en los escenarios internacionales frente a los temas prioritarios del régimen internacional de Cambio Climático.

Artículo 3°. *De la inclusión de medidas de adaptación al cambio climático en las políticas del Estado.* Los planes de desarrollo del Gobierno nacional y de las entidades territoriales, deberán tener en cuenta para su elaboración, los lineamientos, instrumentos y mecanismos para la gestión del cambio climático, e incluir en los mismos, políticas de gestión ambiental y de desarrollo sectorial, acciones e instrumentos orientados a la minimización de los impactos, la reducción de la vulnerabilidad y la mayor resiliencia al cambio climático.

Artículo 4°. *De la adaptación en los planes de ordenamiento territorial.* Los planes de ordenamiento territorial o el instrumento que haga sus veces incluirá en sus determinantes ambientales, la identificación de áreas vulnerables a los efectos del cambio climático a corto, mediano y largo plazo, y la definición de estrategias de adaptación para reducir esta vulnerabilidad.

Parágrafo 1°. Los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde deberán revisar y ajustar el Plan de Ordenamiento Territorial, dentro de los dos años siguientes a la expedición de la presente ley, con el fin de incluir políticas de gestión ambiental y de desarrollo sectorial, acciones e instrumentos orientados a la minimización de los impactos, la reducción de la vulnerabilidad y la mayor resiliencia al cambio climático.

Parágrafo 2°. Las entidades territoriales, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y demás entidades competentes, deberán ajustar los diferentes instrumentos de planificación y gestión urbana con las políticas de gestión ambiental.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrollará acciones de acompañamiento a las entidades territoriales, para garantizar el abastecimiento de agua.

Las entidades territoriales deberán realizar un diagnóstico semestral sobre el manejo y gestión del déficit y del exceso de agua, con el fin de establecer medidas de adaptación y de prevención de futuros desabastecimientos del recurso hídrico.

Artículo 5°. *De la gestión del riesgo asociado a fenómenos climatológicos en la planeación del desarrollo territorial.* En la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial, con el fin de incluir políticas de gestión ambiental y de desarrollo sectorial, acciones e instrumentos orientados a la minimización de los impactos, la reducción de la vulnerabilidad y la mayor resiliencia al cambio climático, se deberá tener en cuenta:

- a) Actualizar los análisis de impacto y evaluación de vulnerabilidad desarrollados en el marco de la estrategia de gestión del riesgo de desastres naturales que actualmente se implementan a nivel nacional.

- b) Adelantar estudios de las implicaciones de carácter económico, social y ambiental del riesgo por desastres climatológicos.
- c) Formular los mecanismos de Gestión Prospectiva del riesgo de desastres meteorológicos, a través de la planificación del desarrollo y del territorio, incorporando criterios que consideren el potencial incremental de afectación por eventos climatológicos extremos originados o acentuados por el Cambio Climático.
- d) Formular los mecanismos de gestión correctiva o compensatoria del riesgo de desastres meteorológicos.
- e) Evaluar la capacidad actual de los mecanismos de reacción, atención de emergencias y alertas tempranas ante la magnitud de los posibles impactos debidos a la ocurrencia de eventos climatológicos extremos.
- f) Fortalecer la capacidad financiera para la retención y transferencia del riesgo de desastres climatológicos.
- g) Los demás que determinen las entidades competentes.

Artículo 6°. *Gestión al cambio climático en los proyectos de infraestructura.* Los proyectos de obra de infraestructura deberán contemplar los lineamientos, instrumentos y mecanismos para la gestión del cambio climático.

Los proyectos que se encuentren en etapa de estudios, diseño, y formulación, deberán acoger las políticas para la gestión al cambio climático.

Artículo 7°. *Tecnologías alternativas de producción de energía en zonas no interconectadas.* El Ministerio de Minas y Energía en un término no mayor de seis (6) meses a la entrada en vigencia de la presente ley, diseñará un plan para el fortalecimiento fiscal, fomento e incentivo para el desarrollo de proyectos de generación de energía alternativa y de fuentes renovables en zonas no interconectadas.

Artículo 8°. *Sistema integral de monitoreo al cambio climático.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales, diseñará y desarrollará un Sistema Integral de Monitoreo al cambio climático, que tendrá en cuenta como mínimo: variación del estado del clima; impactos físicos; zonas en riesgo; efectos negativos sobre la salud; impacto de los proyectos de infraestructura; entre otros.

Parágrafo. El Sistema Integral de Monitoreo al Cambio Climático podrá ser consultado por los ciudadanos.

Artículo 9°. *Promoción de líneas de investigación sobre cambio climático.* Los Ministerios de Educación Nacional, Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de los institutos, entidades adscritas pertinentes y universidades públicas establecerán y/o fortalecerán la línea de

investigación sobre cambio climático, incluida la planeación, la adaptación, la mitigación y la prevención del mismo y el apoyo para la identificación, formulación, desarrollo e implementación de proyectos.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

ANA PAOLA AGUDELO  
Representante a la Cámara

GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO  
Representante a la Cámara

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN  
Representante a la Cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. ANTECEDENTES

El Movimiento Político MIRA, en el año 2014 radicó el Proyecto de ley número 28 de 2014 Senado, que buscaba fortalecer los mecanismos económicos, de política y la institucionalidad pública del país para responder adecuadamente a los impactos del cambio climático y adaptarse a sus consecuencias, el cual fue archivado por tránsito de legislatura.

Teniendo en cuenta los avances, dificultades y retos frente a la mitigación y adaptación al cambio climático, se hicieron los ajustes pertinentes a la iniciativa radicada.

### II. OBJETO DE LA LEY

La presente ley busca fortalecer las acciones orientadas a mitigación y adaptación a los fenómenos climáticos, con el fin de garantizar una gestión integral en el país.

La iniciativa plantea que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en coordinación con las entidades competentes en la materia, diseñaran los lineamientos, instrumentos y mecanismos que fortalezcan la capacidad de las entidades nacionales y territoriales, para optimizar la gestión frente a la variabilidad y el cambio climático. De igual manera, plantea una estrategia de fortalecimiento de la capacidad negociadora del país en los escenarios internacionales frente a los temas prioritarios del régimen internacional de Cambio Climático.

Se contempla que los planes de desarrollo del Gobierno nacional y de las entidades territoriales, deberán contemplar los lineamientos, instrumentos y mecanismos para la gestión del cambio climático, políticas de gestión ambiental y de desarrollo sectorial, acciones e instrumentos orientados a la minimización de los impactos, la reducción de la vulnerabilidad y la mayor resiliencia al cambio climático.

La iniciativa establece que los planes de ordenamiento territorial o el instrumento que haga sus veces deberá incluir en sus determinantes

ambientales, la identificación de áreas vulnerables a los efectos del cambio climático a corto, mediano y largo plazo, y la definición de estrategias de adaptación para reducir esta vulnerabilidad, y le da dos (2) años revisar y ajustar el Plan de Ordenamiento Territorial, y ordena ajustar los diferentes instrumentos de planificación y gestión urbana con las políticas de gestión ambiental.

Por otro lado, se establece el acompañamiento a las entidades territoriales, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para garantizar el abastecimiento de agua, para lo cual se deberá realizar un diagnóstico semestral sobre el manejo y gestión del déficit y del exceso de agua, con el fin de establecer medidas de adaptación y de prevención de futuros desabastecimientos del recurso hídrico.

El proyecto de ley contempla que, en la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial, para incluir políticas de gestión ambiental y de desarrollo sectorial, acciones e instrumentos orientados a la minimización de los impactos, la reducción de la vulnerabilidad y la mayor resiliencia al cambio climático.

Para lo cual, se deberá tener en cuenta: actualización de los análisis de impacto y evaluación de vulnerabilidad desarrollados en el marco de la estrategia de gestión del riesgo de desastres naturales que actualmente se implementan a nivel nacional; estudios de las implicaciones de carácter económico, social y ambiental del riesgo por desastres climatológicos; formulación de los mecanismos de Gestión Prospectiva del riesgo de desastres meteorológicos, a través de la planificación del desarrollo y del territorio, incorporando criterios que consideren el potencial incremental de afectación por eventos climatológicos extremos originados o acentuados por el Cambio Climático; formulación de los mecanismos de Gestión Correctiva o compensatoria del riesgo de desastres meteorológicos; evaluación de la capacidad actual de los mecanismos de reacción, atención de emergencias y alertas tempranas ante la magnitud de los posibles impactos debidos a la ocurrencia de eventos climatológicos extremos, entre otros.

De igual manera, la iniciativa contempla que los proyectos de obra de infraestructura deberán contemplar los lineamientos, instrumentos y mecanismos para la gestión del cambio climático, así como, los proyectos que se encuentren en etapa de estudios, diseño, y formulación, deberán acoger las políticas para la gestión al cambio climático.

Asimismo, señala que el Ministerio de Minas y Energía en un término no mayor de seis (6) meses a la entrada en vigencia de la presente ley, deberá diseñar un plan para el fortalecimiento fiscal, fomento e incentivo para el desarrollo de proyectos de generación de energía alternativa y de fuentes renovables en zonas no interconectadas.

Se propone que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con las



entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales, diseñará y desarrollará un Sistema Integral de Monitoreo al cambio climático, que tendrá en cuenta como mínimo: variación del estado del clima; impactos físicos; zonas en riesgo; efectos negativos sobre la salud; impacto de los proyectos de infraestructura; entre otros, el cual podrá ser consultado por los ciudadanos.

Por último, ordena a los Ministerios de Educación Nacional, Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de los institutos, entidades adscritas pertinentes y Universidades públicas establecerán y/o fortalecerán la línea de investigación sobre cambio climático, incluida la planeación, la adaptación, la mitigación y la prevención del mismo y el apoyo para la identificación, formulación, desarrollo e implementación de proyectos.

### III. GENERALIDADES

No podemos desconocer que el cambio climático es un desafío a nivel mundial, y que Colombia por su posición geográfica es un país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático. El país ha venido sufriendo agresivos fenómenos de La Niña y de El Niño, en consecuencia, en las zonas rurales nuestros campesinos han sufrido la muerte de sus animales y destrucción de sus cultivos, sin mencionar el caos generado en las ciudades por las inundaciones, el abastecimiento de alimentos y así el súbito incremento de sus precios.

La Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés) señala que, de mantenerse las tendencias actuales, para el 2050 habrá desaparecido el 78% de los glaciares y el 56% de los páramos, habrá variaciones de la precipitación en diferentes regiones del país, habrá incrementos del nivel del mar que implicarán posibles inundaciones en las zonas Caribe y Pacífica, y se darán aumentos de la temperatura anual del aire hasta de 2° C por encima del promedio de 1961-1990, lo que podría favorecer la expansión del área de riesgo de malaria y dengue, entre otros impactos (Ideam, 2001).

En términos económicos, el informe de la Comunidad Andina mencionado anteriormente calcula que el PIB del país en el 2025 sería de US\$318.037 millones de dólares. Sin embargo, debido a los impactos del cambio climático, este PIB se reduciría en US\$14.226 millones, es decir que tendría una reducción del 4,5% (Amat y León, 2008).

El Fenómeno de La Niña ocurrido entre 2010 y 2011 fue uno de los más fuertes de su género, según señalan los registros de los organismos especializados los cuales confirmaron además que Colombia, al lado de la India y Pakistán, fueron los países más afectados en el planeta por ese fenómeno natural<sup>1</sup>.

El Fenómeno de La Niña provocó en Colombia la emergencia masiva más grande y prolongada en la historia reciente del país. El 80% del territorio resultó afectado. Esto significa que 1.060 municipios en 29 departamentos sufrieron las consecuencias por el exceso de lluvia.

Algunas de las cifras que reflejan la magnitud de los daños, son las siguientes: más de 400 personas murieron y cerca de un millón y medio de hectáreas se inundaron, destruyendo cultivos y áreas de pastoreo. Cerca de 2.400.000 personas resultaron damnificadas. Por lo menos 2 mil vías sufrieron daños, así como cerca de 2 mil 300 edificaciones institucionales y unos 500 sistemas de acueducto.

El panorama no es nada alentador cuando reflexionamos sobre los esfuerzos que el país está haciendo, sumado a los esfuerzos de otras naciones, según el Ministerio de Ambiente aún si todos los países desarrollados se vuelven carbono-neutrales para el 2050, la concentración de CO<sub>2</sub> en la atmósfera alcanzará los 631 ppm, sobrepasando el objetivo mundial de limitar el aumento en la temperatura global a 2° C. Lo que los científicos han temido y expresado durante estos largos años frente a las acciones políticas y económicas inmediatas que se deben tomar en un poco más de 30 años lo estaremos viviendo. Nuestros hijos serán los jóvenes y adultos de hoy, pero con un panorama totalmente diferente al que hoy conocemos.

A pesar del panorama a partir de la conferencia de las Naciones Unidas en 1972 donde muchas iniciativas comenzaron a florecer en los diferentes países y compromisos internacionales iniciaron un curso importante para la toma de decisiones e iniciativas gubernamentales. Colombia, aunque ha estado a la vanguardia en el tema, a la fecha cuenta con estrategias para la mitigación del cambio climático, más no cuenta con una política nacional que pueda articular y dar lineamientos a los diferentes sectores de la sociedad colombiana afectados por los efectos del cambio climático, además de articularlo con los esfuerzos a nivel internacional.

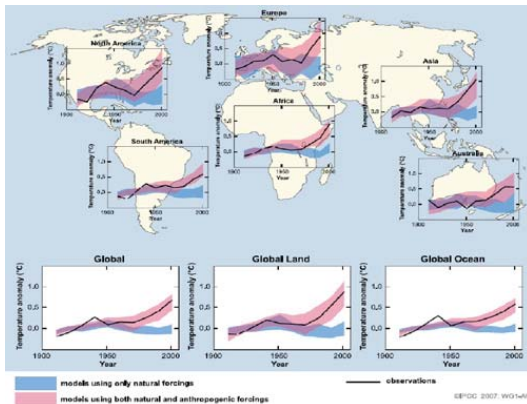
En los últimos años, en el mundo se han presentado diferentes cambios que han sido estudiados por el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés)<sup>2</sup>. En el cuarto informe (4AR) de este panel, se reconoce que algunos de los cambios, entre ellos la reducción en glaciares y en la capa permanente de hielo, disminución del espesor del hielo que flota en el mar, cambios en precipitación y en el nivel del mar y un mayor número de sequías e inundaciones (Trenberth et ál., 2007) son consistentes con las tendencias de calentamiento de la temperatura promedio en los últimos 50 años (Solomon et ál., 2007).

<sup>1</sup> Presidencia de la República de Colombia. *Programa Presidencial Colombia Humanitaria*. Información extraída de Internet el día 21 de enero de 2013 en: [www.colombiahumanitaria.gov.co](http://www.colombiahumanitaria.gov.co)

<sup>2</sup> El IPCC es la máxima autoridad mundial en lo referente a investigación climática, creado en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (WMO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y tiene como objetivo mejorar el nivel de entendimiento científico sobre el cambio climático ([www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)) (Pedro Pinto et ál., 2008).

De igual manera, el panel señala que es muy probable que el aumento de emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) sea causante en una gran medida del incremento de temperatura promedio, lo que es demostrado en la Figura 1. En esta figura se muestran las tendencias de aumento de temperatura en el globo y diferentes regiones (línea negra) y los resultados de los modelos climáticos cuando son generados incluyendo efectos antropogénicos (emisiones de GEI) y cuando no se adicionan los efectos antropogénicos. Como se observa, los modelos que introducen las emisiones de GEI explican de mejor manera las tendencias de temperatura, por lo que se concluye que el cambio climático inducido por el hombre es una realidad y ya se observan los impactos de esta alteración (Klein et ál., 2005).

**Figura 1. Temperaturas anuales estimadas y modelos de temperatura.**

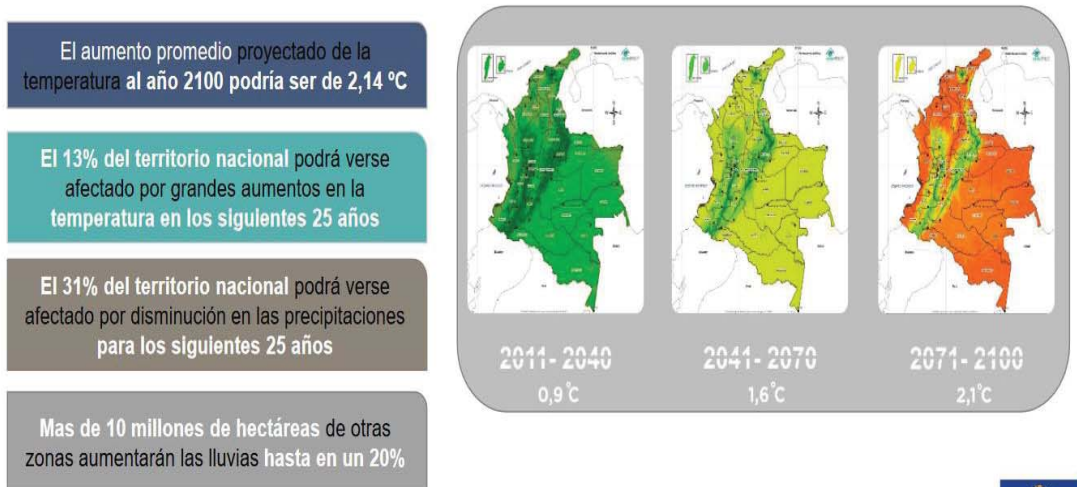


Fuente: Solomon et ál., (2007).

En la región de Latinoamérica y específicamente en la región Andina, los impactos del \*cambio climático ya se aprecian. Un estudio del Banco Mundial señala que las temperaturas en Latinoamérica se han incrementado en un 1° C durante el Siglo XX, que el nivel del mar ha aumentado de 2 a 3 mm/año desde la década de los ochenta, que han cambiado los patrones de precipitación y que los fenómenos climáticos extremos se han vuelto más comunes en varias partes de la región, incluyendo más periodos de lluvias intensas y más días de sequía consecutivos (de la Torre et ál., 2009).

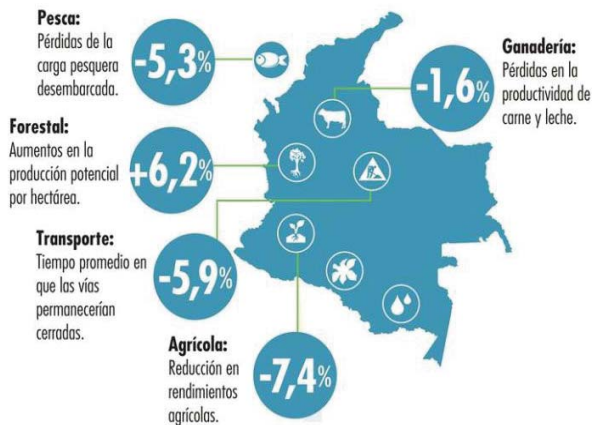
Asimismo, para la región Andina, un estudio de la Comunidad Andina menciona serios impactos ambientales, como por ejemplo el retroceso glaciario y la reducción de la disponibilidad de agua; de igual manera impactos sociales, porque aumentan las emergencias debidas a inundaciones, sequías, deslizamientos y heladas; y económicos, ya que se calcula que el daño económico de los países de la comunidad andina estaría alrededor de los US\$30.000 millones (4,5% del Producto Interno Bruto (PIB)) para el 2025 si las condiciones se mantienen (Amat y León, 2008). Asimismo, este estudio encuentra un incremento de la temperatura de 0,34 °C en los Andes Centrales entre los años 1974 y 1998, que corresponde a un 70% más que el promedio mundial (ibíd.).

**Situación en Colombia  
Escenarios del cambio climático – IDEAM**



Fuente: Presentación Taller de Cooperación Horizontal sobre políticas públicas: La innovación peruana para la internalización de riesgos climáticos en los proyectos de inversión pública, 14 y 15 de julio de 2016, Lima, Perú.

**Efectos del cambio climático sobre la productividad (período 2010-2100)**



La economía del país perdería cada año medio punto del PIB, equivalentes a **USD\$ 1.26 millones**

No adaptarse al cambio climático equivaldría a que cada año el PIB fuera **0,49%** menor que en un escenario sin cambio climático



Fuente: Presentación Taller de Cooperación Horizontal sobre políticas públicas: La innovación peruana para la internalización de riesgos climáticos en los proyectos de inversión pública, 14 y 15 de julio de 2016, Lima, Perú.

**Emisiones del país**

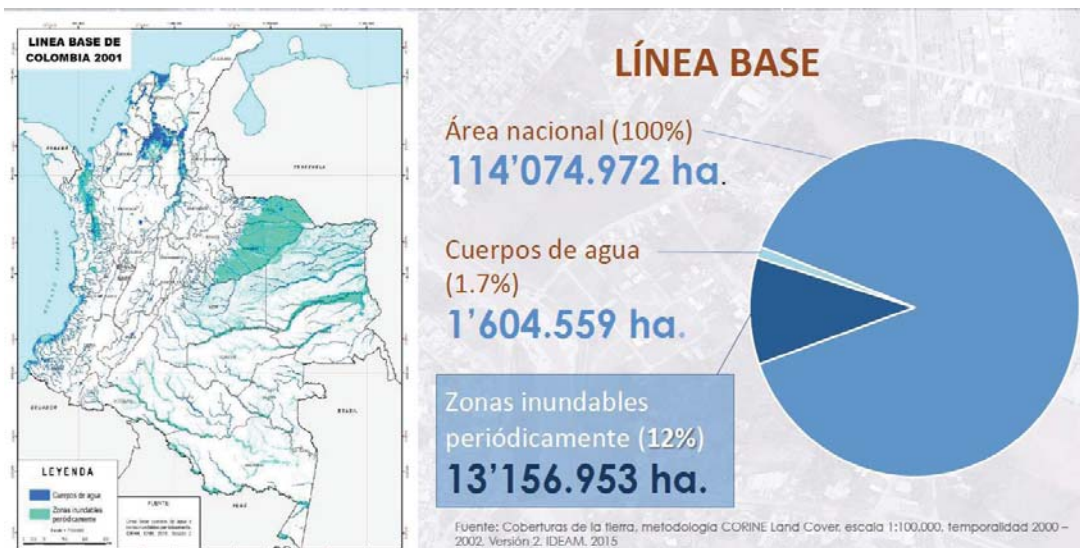
Por otro lado, según un estudio del Ideam “en 20 años las emisiones del país aumentaron en un 15% (35 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalentes) pasó de 245 Mton en el año 90 a 281.5 Mton en el año 2010”<sup>3</sup>.

De igual manera, señala que el Ranking de los departamentos que más emiten, con el total del 37% del 100% de las emisiones totales nacionales, se encuentran: Antioquia con 22.94 megatoneladas de CO<sub>2</sub>, Meta 21.24 Mton, Caquetá 19.84 Mton, Valle del Cauca 16.50 Mton, y Santander 14.30 Mton.<sup>4</sup>

Asimismo, el IDEAM, muestra que los sectores que más aumentaron emisiones en 20 años, son la Industria manufacturera 94% de 14 a 28 Mton, Minas y energía 85% de 14 a 25 Mton, y transporte 53% 18 a 28 Mton.

**Amenaza por inundación en Colombia**

De acuerdo con el IDEAM<sup>5</sup>, el “12% del territorio nacional se encuentra localizado en áreas con una mayor susceptibilidad a inundarse” y “28% de población expuesta a alto potencial de inundación”.



Fuente: Presentación Ideam – Subdirección de hidrología Grupo de Modelación, Actividades del Centro Nacional de Modelación, marzo 2017.

<sup>3</sup> Comunicado de Prensa “En 20 años Colombia aumentó en un 15% sus emisiones de CO<sub>2</sub> equivalentes”, Bogotá, Ideam – Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, 3 de noviembre de 2016.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Fuente: Presentación Ideam-Subdirección de hidrología Grupo de Modelación, Actividades del Centro Nacional de Modelación, marzo 2017.

Por otro lado, el Ideam señala que “31% de población expuesta a amenaza alta y media por movimientos en masa, asociados a crecientes súbitas.

*Las zonas susceptibles de inundación involucran al 48% de la población con niveles de vulnerabilidad altos por índices de pobreza, déficit de vivienda, bajas coberturas de acueducto y alcantarillado potencial de recuperación bajo frente a un desastre”<sup>6</sup>.*

Por lo anterior, se hace necesario fortalecer las acciones orientadas a mitigación y adaptación a los fenómenos climáticos, con el fin de garantizar una gestión integral en el país.

#### IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD CONSTITUCIÓN POLÍTICA

##### Artículo 67.

“ ...

*La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.*

... ”

##### Artículo 79.

*“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”.*

##### Artículo 80.

*“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.*

*Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.*

##### Artículo 82.

*“Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.*

*Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.*

##### Artículo 95.

“ ...

*Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:*

... ”

*8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;*

... ”.

#### LEYES Y DECRETOS

##### • Ley 29 de 1992

“Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono”, suscrito en Montreal el 16 de septiembre de 1987, con sus enmiendas adoptadas en Londres el 29 de junio de 1990 y en Nairobi el 21 de junio de 1991”.

##### • Ley 164 de 1994

“Por medio de la cual se aprueba la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992”.

##### • Ley 629 de 2000

“Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997”.

##### • Ley 1523 de 2012

Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

##### • Ley 1844 de 2017

Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia. [Cambio climático, Acuerdo de París]”.

##### • Decreto 298 de 2016

Organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático (Sisclima)

##### • Decreto 4819 de 2010

“Por el cual se crea el Fondo Adaptación”.

#### V. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no presenta impacto fiscal, ya que no se ordenan gastos, ni se establecen concesiones o beneficios tributarios.

De los honorables Congressistas,

ANA PAOLA AGUDELO  
Representante a la Cámara

GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO  
Representante a la Cámara

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN  
Representante a la Cámara

<sup>6</sup> Ibid.

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECCIÓN DE LEYES  
SECRETARÍA GENERAL  
TRAMITACIÓN DE LEYES

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 92 de 2017 Senado, *por medio del cual se establecen medidas para la mitigación y adaptación a los fenómenos climáticos y se establecen otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por el honorable Representante a la Cámara Carlos Eduardo Guevara Villabón. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 17 de 2017

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 93 DE 2017**  
**SENADO**

*por medio de la cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de hogares sustitutos y tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto establecer aspectos laborales de los responsables de los Hogares Sustitutos y Tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, así como aspectos operativos, en el proceso de atención de los niños, niñas y adolescentes en protección del Estado.

Artículo 2°. En la aplicación de esta ley se tendrán en cuenta los principios de corres-

ponsabilidad, interés superior y prevalencia y exigibilidad de los derechos de niños, niñas y adolescentes, de conformidad con lo establecido en la Ley 1098 de 2006.

Artículo 3°. El Programa de Hogares Sustitutos y Tutores del Bienestar Familiar en su carácter solidario y de corresponsabilidad, tiene como objetivo principal garantizar a los niños, niñas y adolescentes el restablecimiento y cumplimiento de sus derechos, proporcionándoles protección integral en condiciones favorables, mediante un ambiente familiar, sustituto, que facilite su proceso de desarrollo personal, familiar y social que permita superar la situación de vulnerabilidad en que se encuentra.

Artículo 4°. A partir de la vigencia 2018, las Madres Sustitutas y Tutoras, devengarán el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente más las prestaciones sociales de ley.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la materia en cuanto al tiempo y modalidad de labor que se realice en la ejecución del programa.

Artículo 5°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá establecer contratos de aporte preferentemente con las Asociaciones conformadas [WU1] [WU2] por Madres Sustitutas y Tutoras.

Parágrafo 1°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o las Asociaciones conformadas por Madres Sustitutas y/o Tutoras, suscribirán contratos de trabajo con las Madres Sustitutas y/o Tutoras, las cuales se les garantizarán y respetarán todos los derechos y garantías establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas concordantes.

Parágrafo 2°. Para la operación del programa en cuanto a su funcionamiento, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar determinará su forma de ejecución, de acuerdo a las normas vigentes.

Artículo 6°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar garantizará los recursos de manera oportuna a las Asociaciones conformadas por Madres Sustitutas y/o Tutoras, para que estas cumplan con las obligaciones laborales adquiridas, para lo cual el ICBF establecerá los mecanismos.

Artículo 7°. Las Madres Sustitutas y Tutoras, conservarán los beneficios adquiridos en las normas relacionadas con ellas.

Artículo 8°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar brindará Asesoría Técnica y Jurídica a las Madres Sustitutas y Tutoras, así como a las Asociaciones de Madres Sustitutas y/o Tutoras.

Artículo 9°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a través de su Dirección Nacional o Direcciones Regionales, podrá adelantar convenios con Universidades Públicas y Privadas con el fin de garantizar el acceso a

la educación superior de las Madres Sustitutas y Tutoras.

Artículo 10. Cuando la Madre Sustituta o Tutora acceda a la pensión de vejez o invalidez, beneficios económicos periódicos o al subsidio otorgado por la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, realizará acompañamiento psicosocial a la Madre Sustituta o Tutora y a los niños, niñas y adolescentes que al momento de la pensión tengan a su cargo.

Artículo 11. Las disposiciones contenidas en los artículos 164 y 174 de la Ley 1450 de 2011 y demás normas concordantes aplican para las Madres Sustitutas y Tutoras.

Artículo 12. Las Entidades e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, darán prioridad en la atención, a los niños, niñas y adolescentes sujetos de protección del Estado.

Parágrafo. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social en un término no mayor a seis meses, contados partir de la expedición de la presente ley, reglamentará la materia.

Artículo 13. Los Entes Territoriales, propiciarán el ingreso de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del programa objeto de la presente ley, en los niveles de educación básica y media, en cualquier tiempo del año escolar.

Artículo 14. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, propiciará conjuntamente con las Cajas de Compensación Familiar, la afiliación de los niños, niñas y adolescentes a cargo del Estado, en el programa de Hogares Sustitutos o Tutores.

Artículo 15. Los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del Programa de Hogares Sustitutos o Tutores se considera responsabilidad del Estado colombiano en su atención integral.

Artículo 16. Cuando los niños, niñas y adolescentes a cargo del Estado, sean declarados en situación de abandono, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, deberá crear y acompañar un proyecto de vida para estos niños.

Artículo 17. Cuando el niño, niña o adolescente a cargo del Estado concluya los niveles de educación básica y media, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con el fin de garantizar el acceso a la educación superior, adelantará convenios con universidades públicas o privadas para garantizar su educación superior gratuita.

Artículo 18. En los eventos en que los niños, niñas y adolescentes a cargo del Estado demuestren destreza o interés en cualquier disciplina deportiva o artística, el Gobierno nacional a través de las entidades competentes adoptará programas

especiales que garanticen el fomento y la práctica del deporte y la cultura.

Artículo 19. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

MARCO NORMATIVO Y  
JURISPRUDENCIAL

### CONCEPTO TÉCNICO FORMALIZACIÓN MADRES SUSTITUTAS Y TUTORAS

### RESEÑA HISTÓRICA DE LOS HOGARES SUSTITUTOS

Los Hogares Sustitutos, comienzan a estructurarse en la década de los años 70, creándose como “Una modalidad familiar y comunitaria orientada a prevenir la privación afectiva de los niños, niñas y adolescentes que se presentaba en las instituciones”, buscando proporcionarles experiencias de vida en familia y la formación de vínculos afectivos. Para ello acogían niños y niñas menores de 12 años. Aun así, se privilegiaba la ubicación de los niños y niñas de 0 a 7 años que habían sido abandonados, estaban extraviados, en peligro o en proceso de adopción; adicionalmente a los que provenían de hogares en los que los padres presentaban alguna enfermedad, estaban en detención preventiva, incurso en algún proceso penal, tenían problemas mentales o tenían problemas de alcoholismo; en los Hogares Sustitutos, sin embargo, no se tenían en cuenta niños y niñas con enfermedades contagiosas, problemas de conductas graves, limitaciones físicas o mentales o problemas familiares de tipo económico; para estos casos se buscaba otro tipo de ayuda.

El Programa de Hogares Sustitutos, avanzó de tal manera que se formalizó el cuidado solidario de los niños, niñas y adolescentes por parte de los vecinos y la familia extensa en reemplazo de la familia biológica. Para este momento, se incluyeron niños y niñas con limitaciones físicas o mentales, en situaciones familiares de pobreza, con padres abusadores y maltratantes procedentes de zonas urbanas y rurales.

En el año 1995 se afianzan los propósitos de solidaridad y compromiso comunitario en la

protección de los niños y niñas fomentando la formación integral y la disminución de rupturas de vínculos afectivos. Con los niños y niñas de difícil adopción se buscó crear lazos afectivos con alguna familia y con la comunidad, de tal modo que se favoreciera su sentido de identidad y pertenencia, por lo cual se incluyeron en el Programa niños y niñas con discapacidad sensorial y se incrementó la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia intrafamiliar, maltrato infantil, conflicto armado y explotación sexual y laboral<sup>1</sup>.

Las diferentes transformaciones a los Hogares Sustitutos, principalmente la inclusión de nuevas situaciones que ameritaban respuestas de protección en medio familiar, han tenido como escenario de intensificación del conflicto armado en el País, la violencia social y familiar, el desempleo, la pobreza y la vulneración de derechos de los niños en todas sus formas<sup>2</sup>.

Dado que estas situaciones persistían, expresándose en las crecientes demandas sociales de protección a los niños, niñas y adolescentes, a partir del año 2001 se hizo explícito el enfoque de garantía de derechos y la protección integral de la niñez que exige el concurrir de todas las instituciones en forma coordinada y racional, como una unidad de esfuerzos conjuntos, racionalizando gastos, articulando servicios y buscando mecanismos para que la misma comunidad y la familia generaran estrategias de promoción, prevención y protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.

La modalidad Hogares Sustitutos, es una de las pocas modalidades de protección del ICBF que se encontraba en todos los departamentos del País, como una oferta de cuidado personal y familiar para la ubicación de los niños, niñas y adolescentes en proceso administrativo de restablecimiento de derechos.

Con la expedición de la Ley 1098 de 2006, específicamente el artículo 59 se señala (...)

*“Ubicación en Hogar Sustituto. Es una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen”. Esta medida se decretará por el menor tiempo posible de acuerdo con las circunstancias y los objetivos que se persiguen sin que pueda exceder de seis (6) meses. El Defensor de Familia podrá*

*prorrogarla, por causa justificada, hasta por un término igual al inicial, previo concepto favorable del Jefe Jurídico de la Dirección Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En ningún caso podrá otorgarse a personas residentes en el exterior ni podrá salir del país el niño, niña o adolescente sujeto a esta medida de protección, sin autorización expresa de la autoridad competente.*

*El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asignará un aporte mensual al Hogar Sustituto para atender exclusivamente a los gastos del niño, niña o adolescente. Mientras dure la medida el Instituto se subrogará en los derechos contra toda persona que por ley deba alimentos al niño, niña o adolescente. En ningún caso se establecerá relación laboral entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los responsables del Hogar Sustituto (...).”*

### COMPRENSIÓN ACTUAL DE LOS HOGARES SUSTITUTOS Y TUTORES

Actualmente, la Modalidad Hogares Sustitutos, cuenta con un Lineamiento Técnico, aprobado por la Resolución número 1520 del 23 de febrero de 2016 y sus modificaciones.

En primera instancia, es preciso tener en cuenta que la Modalidad de Hogar Sustituto es una Modalidad Familiar de atención para el restablecimiento de derechos que consiste en “*La ubicación del niño, la niña o el adolescente, en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen*” (Artículo 59 de la Ley 1098 de 2006).

El hogar sustituto proporciona experiencias positivas de vida para los niños, niñas y adolescentes, con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados, facilitando que a través del cuidado proporcionado en el seno de una familia, esta población logre superar las condiciones de alta vulnerabilidad a la cual ha sido expuesta por su familia de origen.

El proceso de restablecimiento de derechos de un niño, niña o adolescente por tanto, supone que en el marco de la corresponsabilidad<sup>3</sup> de la familia, la sociedad y el Estado, se garantice y promueva el ejercicio pleno de sus derechos, restaurando su dignidad e integridad, promoviendo y fortaleciendo las condiciones para que avancen en su integración familiar, social y comunitaria.

Según lo determina el Lineamiento Técnico de Hogares Sustitutos y el ICBF, para el año 2017, la modalidad Hogares Sustitutos dispone atención para niños, niñas y adolescentes con perfiles específicos, en sus tres formas de atención por parte de las madres sustitutas y tutoras a saber:

<sup>1</sup> Documento Evolución del medio familiar hogares sustitutos y amigos del ICBF. Edición 2009- Convenio de Cooperación número 260 de 2006, suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Save the Children.

<sup>2</sup> Lineamientos de HSA 2005.

<sup>3</sup> Artículo 10 Ley 1098 de 2006.

SERVICIO DE ATENCIÓN	MOTIVO DE INGRESO AL HOGAR SUSTITUTO	NÚMERO DE BENEFICIARIOS ATENDIDOS
HOGAR SUSTITUTO VULNERACIÓN	Niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados en general: víctimas de violencia sexual, huérfanos, víctimas de violencia sexual dentro y fuera del conflicto armado y víctimas de trata.	11.404
HOGAR SUSTITUTO DISCAPACIDAD	Niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados, con discapacidad y mayores de 18 años con discapacidad que al cumplir su mayoría de edad se encontraban con declaratoria de Adoptabilidad. Niños, niñas y adolescentes con enfermedad de cuidado especial, víctimas de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos.	3.269
HOGAR SUSTITUTO TUTOR	El programa de atención especializado para niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niños, niñas y adolescentes menores de 15 años.</li> <li>• Adolescentes mayores de 15 años y menores de 18 años, con permanencia inferior a un mes en el grupo armado.</li> <li>• Niños, niñas y adolescentes pertenecientes a pueblos indígenas quienes pueden ser ubicados en un hogar tutor de su misma etnia.</li> </ul> Adolescentes gestantes o lactantes, y adolescentes (hombres y mujeres) con sus hijos menores de cinco (5) años.	179
<b>TOTAL</b>		<b>14.852</b>

De acuerdo con el cuadro anterior, podemos decir, que al menos el 50% de los niños, niñas y adolescentes que ingresan a un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, se encuentra ubicado en la modalidad de Hogares Sustitutos.

Es importante resaltar que las *Madres Sustitutas Tutoras*, ubicadas en los departamentos de *Meta, Quindío, Caldas y la ciudad de Bogotá*, en el marco de la Ley 1448 de 2011, brindan atención a los niños, las niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito por parte de grupos organizados al margen de la ley, los cuales son sujetos del derecho a la verdad, justicia y reparación integral, que comprende medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, garantías de no repetición y satisfacción.

Esta población con un perfil tan especial, recibe en el espacio de un Hogar Sustituto Tutor, el seno de una familia comprometida en su cuidado y protección, los elementos necesarios para el fortalecimiento de un proyecto de vida integral.

#### Perfil de las Madres Sustitutas y Tutoras:

Los representantes de los Hogares Sustitutos (un hombre o una mujer), son constituidos como Familia Sustituta, después de surtir el proceso estipulado en el Lineamiento Técnico, aprobado mediante la resolución 1520 de 2016; en este sentido, las principales *responsabilidades* que asumen para el cuidado de los niños, niñas y adolescentes ubicados en el Hogar son:

**1. Rol de Cuidador:** Dedicarse en su actividad diaria al cuidado del desarrollo y atención integral de los niños, niñas y adolescentes. Este rol incluye otras actividades como llevar al niño, niña o adolescente al centro educativo, a las citas a salud, a las citas concertadas con las instituciones

para la ocupación sana del tiempo libre o para acompañamiento al Centro Zonal.

**2. Función de formador y educador:** A partir de las prácticas cotidianas en las relaciones de la crianza, transmitir reglas, normas de convivencia, valores y principios morales que rijan el actuar y la interacción del niño, niña y adolescente como un ser individual y socialmente funcional.

**3. Modelo de referente familiar:** Mediante la presencia del modelo familiar, se espera que se construyan vínculos sanos y seguros y se desarrollen habilidades y destrezas resilientes (capacidad de una persona para sobreponerse a periodos de dolor emocional y seguirse proyectando en el futuro a pesar de los acontecimientos desestabilizadores).

De igual manera es preciso tener en cuenta algunos *criterios* que según el Lineamiento Técnico de la modalidad, debe cumplir la familia que desee ser Familia Sustituta, de forma libre, espontánea y sin ánimo de lucro, para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de amenaza y vulneración:

#### Rango de edad

- La persona responsable del hogar en el momento de la selección, debe encontrarse entre los **23 y 55 años** de edad. Para la selección de familia sustituta tutora, el rango de edad estipulado es entre **30 y 55 años**.
- La edad de retiro de la madre sustituta será de 65 años y estará supeditada a su capacidad de brindar cuidado y atención a los niños, niñas y adolescentes, ejerciendo el rol de madre: cuidado personal, preparación de los alimentos, gestión y asistencia en citas médicas, citas con Autoridad Administrativa, participación activa en los



espacios de recreación y cultura, asistencia a capacitaciones de manera permanente, etc., además de todas aquellas responsabilidades que sean inherentes al cuidado y la protección de los niños, niñas y adolescentes ubicados en su hogar sustituto.

#### **Escolaridad:**

La persona que fungirá como responsable del hogar sustituto, al momento de la constitución del Hogar, debe contar con un grado de escolaridad mínimo de noveno grado aprobado y certificado. Desde el momento que se constituya como hogar sustituto, tendrá 12 meses para completar su bachillerato y adquirir el respectivo diploma. El ICBF o el operador gestionarán lo pertinente para apoyar a la madre sustituta a cumplir con este compromiso. Dicho requisito deberá ser flexible para el caso de los hogares sustitutos étnicos, contemplando que en su gran mayoría las mujeres indígenas alcanzan un nivel máximo de estudio de sexto grado.

#### **Salud:**

La persona responsable del hogar sustituto, debe acreditar buenas condiciones de salud física. La certificación es obligatoria para la persona responsable directa del servicio, como de su cónyuge o compañero(a) y de los miembros de la familia próxima del solicitante, unida por lazos de consanguinidad, afinidad o civil, con la que comparte en el hogar sus derechos y sus obligaciones. Estas certificaciones deben ser expedidas por la entidad prestadora de los servicios de salud en donde se encuentran vinculados los miembros de la familia aspirante.

#### **Disponibilidad de tiempo:**

La persona responsable del hogar sustituto, debe tener disponibilidad de tiempo completo, es decir, desarrollar su labor solidaria brindando la atención y cuidados básicos al niño, la niña o el adolescente las 24 horas del día los 7 días de la semana.

#### **Ingresos económicos:**

La familia aspirante deberá demostrar ingresos económicos mensuales que le permitan el adecuado sostenimiento de los miembros de su hogar biológico. Para el caso de hogares sustitutos étnicos, los ingresos se podrán demostrar y certificar por la autoridad tradicional, dadas las distintas prácticas de producción como ejercicios de subsistencia. Cada año se actualizará la condición económica del hogar sustituto.

#### **Experiencia:**

La persona que se postula para constituirse como hogar sustituto, debe acreditar habilidades y competencias en la crianza o trabajo con niños, niñas o adolescentes, sin que la falta de experiencia sea un criterio excluyente. Sin embargo, la familia sustituta deberá comprometerse a la adquisición de conocimientos y herramientas para brindar una

adecuada atención a la población que se ubica en su hogar, en el marco del proceso de fortalecimiento que tanto el ICBF como el operador adelantan de manera permanente, con cada una de las madres sustitutas.

#### **Red de apoyo:**

El apoyo o acompañamiento que pueda requerir la familia sustituta durante su labor social, puede ser asumido por personas de la familia, por la comunidad, por la autoridad tradicional en caso de grupos étnicos o por la red vincular de apoyo que hayan participado en el proceso de selección y estén debidamente autorizadas por el Coordinador de Centro Zonal.

#### **Capacidad de atención de las Madres Sustitutas y Tutoras**

El siguiente cuadro, tomado del Lineamiento Técnico de Hogares Sustitutos, ilustra la forma como la autoridad administrativa realiza las ubicaciones de niños, niñas o adolescentes en un Hogar, siendo evidente el perfil tan especial de las madres sustitutas y tutoras, para el cuidado y protección de la población con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados:

Nº	Edad	Condición	Nº de niños, niñas o adolescentes
1	Niños, niñas y adolescentes, sin discapacidad.	En situación de vulneración de derechos.	Entre 1 y 3 máximo (excepto si es grupo de hermanos).
2	Niños, niñas y adolescentes con y sin discapacidad.	En situación de vulneración de derechos.	1 con discapacidad con grado de limitación leve o moderada. Entre 1 y 2 sin discapacidad.
3	Personas mayores de 18 años <sup>4</sup> , que se encuentren realizando algún tipo de estudio técnico, tecnológico o universitario.	Sin discapacidad, con declaratoria de adoptabilidad	1 máximo por Hogar Sustituto. Esta ubicación podrá ser complementada con la de niños, niñas y adolescentes en vulneración de derechos.
4	Niños, niñas, adolescentes y personas mayores de 18 años en situación de vulneración de derechos	Con discapacidad	Entre 1 y 2 con discapacidad con grado de limitación leve o moderada. 1 con discapacidad con grado de limitación severo y 1 con grado de limitación leve.

<sup>4</sup> Al mencionar personas mayores de 18 años, se refiere a los niños, niñas o adolescentes que se encuentran en proceso administrativo de restablecimiento de derechos y cumplieron la mayoría de edad en el servicio.

Nº	Edad	Condición	Nº de niños, niñas o adolescentes
		Con discapacidad y con enfermedad de cuidado especial.	Entre 1 y 2 con enfermedad de cuidado especial, teniendo en cuenta la complejidad de la enfermedad y el cuidado requerido, con concepto médico y revisión en equipo técnico interdisciplinario de la autoridad, de acuerdo al perfil de la familia sustituta. Si la madre sustituta no cuenta con red de apoyo, solo podrá ubicarse un beneficiario con enfermedad de cuidado especial y uno con vulneración de derechos.
5	Niños, niñas o adolescentes de cero (0) hasta 18 años de edad.	Con discapacidad, víctimas de violencia sexual.	Entre 1 y 2 con discapacidad con un grado de limitación leve o moderada 1 con discapacidad con grado moderado de limitación y 1 con grado leve.
		Sin discapacidad, víctimas de violencia sexual.	Entre 1 y 3 (Teniendo en cuenta su edad y género, lo cual debe facilitar el manejo y atención por parte de la madre sustituta).
		Con enfermedad de cuidado especial, víctimas de violencia sexual	Entre 1 y 2 con enfermedad de cuidado especial permanente, teniendo en cuenta la complejidad de la enfermedad y el cuidado requerido, con concepto médico y revisión en equipo técnico interdisciplinario de la autoridad, de acuerdo al perfil de la familia sustituta.

Nº	Edad	Condición	Nº de niños, niñas o adolescentes
		Con enfermedad de cuidado especial, víctimas de violencia sexual	Si la madre sustituta no cuenta con red de apoyo, solo podrá ubicarse un beneficiario con enfermedad de cuidado especial víctima de violencia sexual y uno con vulneración de derechos.
6	Hijos e hijas recién nacidos o de cuidado temporal de adolescentes ubicadas en el Hogar Sustituto.	Hijos e hijas recién nacidos o de cuidado temporal de adolescentes ubicadas en el Hogar Sustituto.	1 adolescente con sus dos hijos o hijas máximo por hogar. (3 cupos de vulneración). 1 adolescente con su hijo o hija (2 cupos de vulneración, y se podría ubicar uno más en vulneración).

Según el cuadro, una familia sustituta cuenta con la disponibilidad permanente para la atención de niños, niñas y adolescentes de diversas características, los cuales son acogidos en el seno de una familia sustituta, de forma transitoria, en tanto se fortalece su red familiar para su retorno al hogar biológico.

Actualmente los Hogares Sustitutos son la única modalidad de Protección que existe en todos los Departamentos del País, donde se ubican 33 Regional ICBF.

La administración de los Hogares Sustitutos se encuentra en Regionales a cargo de Operadores, que son Entidades sin ánimo de lucro que a través de un contrato de aporte, asumen la responsabilidad del acompañamiento a cada una de las madres sustitutas para brindar atención y cuidado a los niños, niñas y adolescentes en proceso administrativo de restablecimiento de derechos, ubicados por la autoridad competente en su Hogar; de otra parte, el ICBF cuenta con 11 regionales que administran directamente la Modalidad de Hogar Sustituto a través de los diferentes centros zonales y, finalmente, se cuenta con 1 regional que administra la modalidad tanto con operador como de manera directa (administración mixta).

Para el caso de los Hogares Sustitutos Tutores, quienes acogen a los niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados al margen de la ley, la modalidad se encuentra en 4 regionales ICBF ( Bogotá, Meta, Quindío y Caldas) y es administrada únicamente por operador.

Regional	Modalidad		
	Hogar sustituto	Hogar tutor	Total general
REGIONAL AMAZONAS	12		12
REGIONAL ANTIOQUIA	1194		1194
REGIONAL ARAUCA	63		63
REGIONAL ATLÁNTICO	155		155
REGIONAL BOGOTÁ	169	23	192
REGIONAL BOLÍVAR	128		128
REGIONAL BOYACÁ	155		155
REGIONAL CALDAS	380	22	402
REGIONAL CAQUETÁ	82		82
REGIONAL CASANARE	96		96
REGIONAL CAUCA	211		211
REGIONAL CESAR	58		58
REGIONAL CHOCÓ	42		42
REGIONAL CÓRDOBA	83		83
REGIONAL CUNDINAMARCA	214		214
REGIONAL GUAINÍA	3		3
REGIONAL GUAVIARE	14		14
REGIONAL HUILA	116		116
REGIONAL LA GUAJIRA	14		14
REGIONAL MAGDALENA	60		60
REGIONAL META	248	20	268
REGIONAL NARIÑO	294		294

Regional	Modalidad		
	Hogar sustituto	Hogar tutor	Total general
REGIONAL NORTE DE SANTANDER	133		133
REGIONAL PUTUMAYO	47		47
REGIONAL QUINDÍO	171	27	198
REGIONAL RISARALDA	125		125
REGIONAL SAN ANDRÉS	3		3
REGIONAL SANTANDER	171		171
REGIONAL SUCRE	62		62
REGIONAL TOLIMA	311		311
REGIONAL VALLE DEL CAUCA	339		339
REGIONAL VAUPÉS	5		5
REGIONAL VICHADA	18		18
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>5.176</b>	<b>92</b>	<b>5.268</b>

Actualmente, el ICBF cuenta con 5.268 familias constituidas que brindan cuidado y protección de manera solidaria y voluntaria a 11.800 niños, niñas y adolescentes en proceso administrativo de restablecimiento de derechos, que se encuentran ubicados por la Autoridad Administrativa Competente en la Modalidad de Hogar Sustituto.

REGIONAL	TIEMPO EN LA MODALIDAD				TOTAL GENERAL
	DE 10 A 15 AÑOS	DE 16 A 19 AÑOS	MÁS DE 20 AÑOS	MENOS DE 10 AÑOS	
REGIONAL AMAZONAS	5	1		6	12
REGIONAL ANTIOQUIA	172	76	55	891	1194
REGIONAL ARAUCA	10	8	11	34	63
REGIONAL ATLÁNTICO	31	16	14	94	155
REGIONAL BOGOTÁ	45	22	17	108	192
REGIONAL BOLÍVAR	28	25	15	60	128
REGIONAL BOYACÁ	37	28	24	66	155
REGIONAL CALDAS	73	25	34	270	402
REGIONAL CAQUETÁ	19	4	5	54	82
REGIONAL CASANARE	15	14	2	65	96
REGIONAL CAUCA	24	11	25	151	211
REGIONAL CESAR	16	1	19	22	58
REGIONAL CHOCÓ	6	15	5	16	42
REGIONAL CÓRDOBA	28	8	5	42	83
REGIONAL CUNDINAMARCA	41	16	21	136	214
REGIONAL GUAINÍA	2	1			3
REGIONAL GUAVIARE				14	14
REGIONAL HUILA	16	10	12	78	116
REGIONAL LA GUAJIRA	1	3	5	5	14
REGIONAL MAGDALENA	7		2	51	60
REGIONAL META	31	13	24	200	268
REGIONAL NARIÑO	57	33	37	167	294
REGIONAL NORTE DE SANTANDER	14	17	13	89	133
REGIONAL PUTUMAYO	11	1	1	34	47
REGIONAL QUINDÍO	28	13	14	143	198
REGIONAL RISARALDA	16	14	11	84	125
REGIONAL SAN ANDRÉS				3	3
REGIONAL SANTANDER	37	7	16	111	171

REGIONAL	TIEMPO EN LA MODALIDAD				TOTAL GENERAL
	DE 10 A 15 AÑOS	DE 16 A 19 AÑOS	MÁS DE 20 AÑOS	MENOS DE 10 AÑOS	
REGIONAL_SUCRE	7	3	7	45	62
REGIONAL_TOLIMA	51	7	17	236	311
REGIONAL_VALLE_DEL_CAUCA	52	37	54	196	339
REGIONAL_VAUPÉS				5	5
REGIONAL_VICHADA				18	18
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>880</b>	<b>429</b>	<b>465</b>	<b>3.494</b>	<b>5.268</b>

Del total de madres sustitutas, al menos 1.000 de ellas ostentan una edad superior a los 57 años, lo cual indica que como labor solidaria, las mujeres que han alcanzado una edad madura, disponen junto a su familia y red vincular cercana, de todo lo necesario para emprender una labor de reconocimiento social a favor de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables del país.

Es así como la familia sustituta, que alrededor de la madre brinda cuidado y protección a los niños, niñas y adolescentes ubicados en su Hogar Sustituto, se convierte en una red propicia que apoya y participa activamente en la protección y restablecimiento de derechos de los más vulnerables.

En lo que se refiere al tiempo de permanencia de las madres sustitutas en la modalidad, el promedio de permanencia es de 10 años, alcanzando al menos 880 de ellas, más de este promedio, con antigüedad hasta de 43 años como madres sustitutas, donde la permanencia obedece al apoyo de su red vincular en el cuidado y protección de los niños, niñas y adolescentes que han sido ubicados en sus hogares por tiempos que oscilan entre los 15 y 20 años; esta población de niños, niñas y adolescentes que han sido ubicados por este tiempo tan considerable en los hogares sustitutos, en su mayoría responden al perfil de tener una discapacidad además de una enfermedad de cuidado especial y no haber sido adoptados por ninguna familia.

### COSTOS FORMALIZACIÓN MADRES SUSTITUTAS Y TUTORAS 2017

#### COSTEO 2017

	Madres sustitutas	Beca	Costo mensual	Costo anual
Madres sustitutas	5.295	\$737.717	3.906.211.515	46.874.538.180
Madres tutoras	206	\$737.717	151.969.702	1.823.636.424
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>5.501</b>		<b>4.058.181.217</b>	<b>48.698.174.604</b>

#### COSTEO FORMALIZACIÓN

SMMMLV (2016)	\$737.717	Crecimiento de smmlv de 7%
Sub. Transporte	\$0	
SALUD	8,5%	\$0
PENSIÓN	12,0%	\$0
ARP	0,52%	\$3.851
CESANTÍAS	8,3%	\$61.476
INTERESES CESANTÍAS	1,0%	\$7.377
PRIMA	8,3%	\$61.476
PARAFISCALES	4%	\$29.509
Dotación (Proporción mensual) /3 al año	\$31.699	Ajuste de 4.5%
Subtotal	\$195.389	
<b>TOTAL</b>	<b>\$933.106</b>	

	Madres sustitutas	Salario	Costo mensual	Costo Anual
Madres sustitutas	5.295	933.106	4.940.796.270	59.289.555.240
Madres Tutoras	206	933.106	192.219.836	2.306.638.032
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>5.501</b>		<b>5.133.016.106</b>	<b>61.596.193.272</b>

#### Presupuesto Asignado ICBF 2017

TOTAL CUPOS	HST	VALOR CUPO	TOTAL BECA
11.404	VULNERACIÓN	245.906	33.651.699.128
3.269	DISCAPACIDAD	368.859	14.469.581.238
<b>14.673</b>			<b>48.121.280.366</b>

<b>Costo adicional de formalización</b>	<b>13.474.912.906</b>
---	-----------------------

En el anterior cuadro los aportes en salud aparece en cero (0), en razón a que estos recursos en la actualidad ya están asignados al Fosyga, de conformidad con lo establecido en los artículos 110 de la Ley 1769 de 2015 y artículo 117 de la Ley 1815 de 2016, así como en la Resolución número 0483 del 19 de febrero de 2016, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, y en igual sentido los aportes en pensión aparecen en cero (0), toda vez que estos recursos en la actualidad ya están asignados al Fondo de Solidaridad Pensional de acuerdo a lo previsto en el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 1187 de 2008.

En cuanto a los aportes parafiscales, solo se tuvo en cuenta el 4% con destino a las Cajas de Compensación, en razón a que la Asociaciones de Madres Sustitutas que se conformarían para la operación del programa, estarían exoneradas del pago de aportes parafiscales al ICBF y SENA, tal y como se establece en el artículo 65 de la Ley 1819 de 2016.

### NORMATIVIDAD ESPECIAL DEL GOBIERNO NACIONAL RELATIVA A LAS MADRES SUSTITUTAS Y TUTORAS

A través de los años, la atención a los niños, niñas y adolescentes por parte de las madres sustitutas, pasó de ser una labor voluntaria sin reconocimiento económico, a una labor voluntaria con un reconocimiento económico parcial:

### Reconocimiento económico a la labor solidaria de las Madres Sustitutas y Tutoras (Beca)

En la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan de Desarrollo Nacional 2011-

2014, en el artículo 165, “Bonificación para las madres comunitarias y sustitutas. Durante las vigencias 2012, 2013 y 2014 la bonificación que se les reconozca a las madres comunitarias tendrá un incremento correspondiente al doble del IPC publicado por el DANE. Adicionalmente se les reconocerá un incremento que, como trabajadoras independientes, les permita en forma voluntaria afiliarse al Sistema General de Riesgos Profesionales. Así mismo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá asignar una bonificación para las Madres Sustitutas, adicional al aporte mensual que se viene asignando para la atención exclusiva del Menor”.

En cumplimiento de lo anterior, el Consejo Directivo del ICBF profirió el Acuerdo 001 de 2012 por cual se les reconoce una bonificación a las madres sustitutas por la atención de niños, niñas y adolescentes en proceso de restablecimiento de derechos:

Art. 1° Reconocer para las vigencias 2012, 2013 y 2014 a las madres sustitutas una bonificación mensual adicional por la atención hasta tres niños, niñas y adolescentes.

Art. 2° El reconocimiento de la bonificación mensual adicional se entregará a partir de enero del año 2012 hasta diciembre del año 2014 y será de \$40.000 mensuales por cada niño, niña o adolescente en situación de vulneración o adoptabilidad y de \$50.000 mensuales por cada niño, niña o adolescente en situación de discapacidad o con enfermedad de cuidado especial.

Parágrafo. La bonificación se aumentará anualmente de acuerdo al incremento del salario mínimo legal mensual vigente.

Para el año 2012, la Corte Constitucional profiere la Sentencia T-628/2012. Décimo: “Ordenar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que, de forma inmediata, inicie, lidere y coordine un proceso interinstitucional y participativo de diseño y adopción de todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar que, de forma progresiva pero pronta, las madres comunitarias de tiempo completo del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar devenguen al menos el salario mínimo legal mensual vigente para entonces”.

En cumplimiento de este ordenamiento el ICBF inició el proceso de formalización laboral de las madres comunitarias las cuales se formalizaron a partir del 1° de febrero de 2014 como trabajadoras independientes, con todos los beneficios de Ley en el marco de un contrato de trabajo. (En la actualidad no existe vínculo laboral entre el ICBF y las madres comunitarias).

En la Reforma Tributaria Ley 1607 de 2012 artículo 36 se ordenó: “Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente (...) Las madres

sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo de 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes”.

Teniendo en cuenta la Ley 1607 el Consejo Directivo del ICBF profirió el Acuerdo 002 de 2013: por medio del cual se derogó el Acuerdo 001/2012:

Art. 4° El reconocimiento de la beca a las madres sustitutas equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, se reconocerá a partir del mes de julio de 2013.

Posteriormente el ICBF profiere la Resolución número 2925 de abril de 2013 Regulando la entrega de la beca equivalente al salario mínimo legal mensual vigente a los Hogares Sustitutos y Tutores de ICBF a partir del 1° de julio de 2013, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación durante el mes.

A partir de julio de 2013, se les paga a las madres sustitutas como reconocimiento a la labor desempeñada una beca, proporcional al número de niños, niñas y adolescentes atendidos en el Hogar Sustituto y el número de días de atención, siendo en todo caso la base del pago un salario mínimo legal mensual vigente, que para el año 2017 es de (\$737.717) setecientos treinta y siete mil setecientos diez y siete pesos moneda corriente.

**Resolución 3444 del 21 de abril de 2016.** Se entrega a las madres sustitutas una beca correspondiente a cinco (05) días de smlmv, si la madre sustituta no tuvo ubicación de niños, niñas o adolescentes durante el mes.

#### Reconocimiento de la beca por cupo atendido

Niños, niñas y adolescentes	Cupo	Se reconoce
Con vulnerabilidad	1	1/3 del smlmv
Con discapacidad o enfermedad de cuidado especial	1	1/2 del smlmv
Desvinculados con o sin discapacidad	1	1/2 smlmv
Hijos de adolescentes desvinculados	1	1/3 del smlmv

#### Reconocimiento de la beca por no ubicación durante el mes

Modalidad	Beca	Se reconoce
Madre Sustituta	X	5 días del smlmv
Madre Sustituta Tutora	X	5 días del smlmv

Adicional al recurso entregado por concepto de beca, existen beneficios que les han sido adjudicados por el Gobierno nacional a las madres sustitutas:

#### Subsidio de aporte a la Pensión (PSAP)

• Ley 1187 de 2008, artículo 2°, parágrafo 2°: De conformidad con lo previsto por la Ley 797 de 2003, el Fondo de Solidaridad Pensional subsidiará los aportes al Régimen General de Pensiones de las Madres Comunitarias, cualquiera sea su edad y tiempo de servicio como tales. El Gobierno Nacional garantizará la priorización al

acceso de las Madres Comunitarias al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia de que trata la Ley 797 de 2003, cuando no cumplan con los requisitos para acceder al Fondo de Solidaridad Pensional - Subcuenta de Solidaridad, o cuando habiendo cumplido la edad en los términos de la ley no alcancen a completar el requisito de semanas de cotización exigido.

• **Ley 1753 del 9 de junio de 2015:**

– **Artículo 212. Programa Subsidio Aporte a la Pensión.** Las personas que fueron beneficiarias del programa Subsidio Aporte a la Pensión podrán vincularse al servicio complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y trasladar un porcentaje de dicho subsidio en la proporción y condiciones que reglamente el Gobierno Nacional. En todo caso será prioritario el reconocimiento de la pensión si se logra cumplir los requisitos para ello. Las madres comunitarias, sustitutas y FAMI también podrán beneficiarse de lo dispuesto en este artículo.

Parágrafo 2°. “*Las madres sustitutas, los agentes educativos FAMI (Familia, Mujer e Infancia), tendrán acceso al Fondo de Solidaridad Pensional, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente ley*”.

Regional	Activo en fondo de pensión			Total general
	No	Pensionada	Sí	
REGIONAL AMAZONAS	13			13
REGIONAL ANTIOQUIA	612	7	308	927
REGIONAL ARAUCA	64		1	65
REGIONAL ATLÁNTICO	115		30	145
REGIONAL BOGOTÁ	74	20	113	207
REGIONAL BOLÍVAR	99		18	117
REGIONAL BOYACÁ	87	4	64	155
REGIONAL CALDAS	277		112	389
REGIONAL CAQUETÁ	65		22	87
REGIONAL CASANARE	56		39	95
REGIONAL CAUCA	130		86	216
REGIONAL CESAR	51		8	59
REGIONAL CHOCÓ	42		1	43
REGIONAL CÓRDOBA	80	2	2	84
REGIONAL CUNDINAMARCA	131	2	83	216
REGIONAL HUILA	54	2	55	111
REGIONAL LA GUAJIRA	9		1	10
REGIONAL MAGDALENA	54		3	57
REGIONAL META	140		57	197
REGIONAL NARIÑO	119		127	246
REGIONAL NORTE DE SANTANDER	111	3	16	130
REGIONAL PUTUMAYO	43		6	49
REGIONAL QUINDÍO	97		62	159
REGIONAL RISARALDA	111		14	125
REGIONAL SAN ANDRÉS	1		2	3
REGIONAL SANTANDER	79		16	95
REGIONAL SUCRE			22	22
REGIONAL TOLIMA	218	1	116	335
REGIONAL VALLE DEL CAUCA	250	2	89	341
REGIONAL VAUPÉS	3			3
TOTAL GENERAL	3.185	43	1.473	4.701

En datos actuales del ICBF, al menos 3.185 madres sustitutas no se encuentran activas en Fondo de Pensión, lo cual es un indicio de la necesidad

de garantizar que en el marco del reconocimiento a su labor voluntaria y solidaria, pueda asegurar una vejez con el acceso a un recurso que garantice su sostenimiento y el de su familia.

**Reconocimiento de semanas pensionales**

- **Ley 1687 del 11 diciembre de 2013, artículo 93.** Las Madres Comunitarias, Famis y Sustitutas que ostentaban esta condición entre el 29 de enero de 2003 y el 14 de abril de 2008 y no tuvieron acceso al Fondo de Solidaridad Pensional, durante este período podrán beneficiarse del pago del valor actuarial de las cotizaciones para el citado período, conforme lo establece el artículo 166 de la Ley 1450 de 2011.
- **Artículo 213, Ley 1753 de 2015.** Reconocimiento del valor actuarial de madres comunitarias y sustitutas. Modifíquese el artículo 166° de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así: “Las Madres Comunitarias, FAMI y Sustitutas que ostentaron esta condición entre el 29 de enero de 2003 y el 14 de abril de 2008 y no tuvieron acceso al Fondo de Solidaridad Pensional durante este periodo, podrán beneficiarse del pago del valor actuarial de las cotizaciones para el citado periodo.”

Beneficio económico vitalicio por edad y tiempo en la modalidad Hogar Sustituto

• **Artículo 111 Ley 1769 de 2015. Decreto 1345 de 2016. Ley 1815 de 2016:**

- **Artículo 119.** Tendrán acceso al subsidio otorgado por la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, las personas que dejaren de ser madres sustitutas que no reúnan los requisitos para tener una pensión y cumplan las siguientes condiciones:

- Ser colombiano.
- Tener como mínimo 57 años de edad si es mujer o 62 años de edad si es hombre.
- Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional.
- Acreditar la condición de retiro como madre sustituta de la modalidad de Hogares Sustitutos del Bienestar Familiar.

Parágrafo 1°. **Criterios de priorización.** En el proceso de selección para el acceso al subsidio de la subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional que adelante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberá aplicar los siguientes criterios de priorización:

- La edad del aspirante.
- El tiempo de permanencia como madre sustituta.
- La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante.

Los cupos serán asignados anualmente por el Comité Directivo del Fondo de Solidaridad Pensional y las bases de ponderación de cada uno de los criterios señalados, serán las que establezca el Ministerio del Trabajo.

Parágrafo 2°. *Pérdida del Subsidio*. La persona beneficiaria perderá el subsidio en los siguientes eventos:

- a) Muerte del beneficiario;
- b) Comprobación de falsedad en la información suministrada o intento de conservar fraudulentamente el subsidio;
- c) Percibir una pensión u otra clase de renta;
- d) No cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros;
- e) Ser propietario de más de un bien inmueble.

Las novedades de las personas beneficiarias serán reportadas al administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), conforme con el procedimiento que para tal fin establezca el Ministerio del Trabajo.

Parágrafo 3°. La identificación de los posibles beneficiarios a este subsidio la realizará el ICBF.

#### **Subsidio en el aporte al Sistema General de Seguridad Social en Salud**

• **Artículo 110 de la Ley 1769 del 2015. Ley 1815 del 7 de diciembre de 2016:**

**Artículo 117.** Las madres sustitutas, que forman parte de la Modalidad Hogares Sustitutos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se afiliarán, con su grupo familiar, al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se harán acreedoras de todas las prestaciones asistenciales y económicas derivadas del sistema de salud.

Las Madres sustitutas cotizarán mensualmente como aporte al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en calidad de trabajadores independientes, un valor equivalente al cuatro por ciento (4%) de la suma que reciben mensualmente por concepto de beca del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Dicho aporte se recaudará a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

Parágrafo 1°. La base de cotización para la liquidación de aportes con destino a la seguridad social en salud por parte de las madres sustitutas así como las prestaciones económicas, se hará teniendo en cuenta la beca que efectivamente reciban por concepto de bonificación de conformidad con lo dispuesto en la Ley.

Parágrafo 2°. El Sistema General de Seguridad Social en Salud reconocerá a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficio (EAPB) escogidas por las beneficiarias, los valores correspondientes a las Unidades de Pago por Capitación del Régimen Contributivo, transfiriendo los recursos necesarios de la subcuenta de solidaridad a la subcuenta de compensación en los valores correspondientes a las Unidades de Pago por Capitación subsidiada.

Parágrafo 3°. La diferencia que resulte entre las Unidades de Pago por Capitación (UPC), subsidiadas, no cubierta con los aportes de las Madres a que hace referencia el parágrafo 10 del presente artículo, y con las transferencias previstas por el mismo, será satisfecha con el porcentaje que sea necesario, de los rendimientos producidos por el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).

• **Resolución número 0483 del 19 de febrero del 2016 – Ministerio de Salud y Protección Social**

*Por la cual se modifican los artículos 7°, 8°, 10 y 11 de la resolución 1747 de 2008 con el fin de habilitar la cotización de las madres sustitutas al Sistema General de Seguridad Social Integral.*

• **Decreto número 2083 del 19 de diciembre de 2016 Ministerio de Salud y Protección Social, por el cual se modifica el artículo 2.1.5.1 del Decreto 780 de 2016 Único reglamentario del Sector Salud y Protección Social,**

DECRETA:

**Artículo 2.1.5.1, Afiliados al Régimen Subsidiado.** Numeral 3. Personas que dejen de ser madres comunitarias o madres sustitutas y sean beneficiarias del Subsidio de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, en los términos de los artículos 164 de la Ley 1450 de 2011 y 111 de la Ley 1769 de 2015. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar elaborará el listado censal.

#### **Subsidio en la facturación de servicios públicos domiciliarios**

• **Decreto número 1766 del 23 de agosto de 2012:** Facturación subsidiada de servicios públicos domiciliarios como estrato 1 para los inmuebles de uso residencial donde operan los hogares sustitutos.

• **Artículo 214 Ley 1753 de 2015. Tarifas de servicios públicos para servicios de primera infancia y Hogares Sustitutos.** Modifíquese el artículo 127 de la Ley 1450 de 2011 el cual quedará así: “**Artículo 127. Tarifas de servicios públicos para servicios de primera infancia y hogares sustitutos.** Para efecto del cálculo de las tarifas de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas domiciliario, los inmuebles de uso residencial donde operan hogares sustitutos y donde se prestan servicios públicos de atención a primera infancia (hogares comunitarios de bienestar, centros de desarrollo infantil, hogares FAMI y hogares infantiles) serán considerados estrato uno (1), previa certificación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)”.

#### **Tratamiento preferente en el acceso a Subsidio de Vivienda**

• **Decreto número 126 del 31 de enero de 2013:** Tratamiento preferente de acceso al subsidio de vivienda de interés social urbano para las madres sustitutas.

El ICBF expide la certificación de madre sustituta que le permite a la representante del Hogar Sustituto beneficiarse del Subsidio en tanto cumpla con los requisitos de acceso estipulados por la Caja de Compensación.

A pesar de la normatividad vigente, las cifras del ICBF muestran que menos del 50% de ellas cuentan con vivienda propia, donde un porcentaje importante, paga un arriendo por un inmueble donde brinda atención y cuidado a los niños, niñas y adolescentes en proceso administrativo de restablecimiento de derechos:

Regional	Tipo de vivienda			Total general
	Arriendo	Familiar	Propia	
REGIONAL AMAZONAS		1	12	13
REGIONAL ANTIOQUIA	254	75	574	903
REGIONAL ARAUCA	2	42	20	64
REGIONAL ATLÁNTICO	35	24	88	147
REGIONAL BOGOTÁ	40	29	138	207
REGIONAL BOLÍVAR	19	8	92	119
REGIONAL BOYACÁ	33	20	102	155
REGIONAL CALDAS	178	21	191	390
REGIONAL CAQUETÁ	31	3	56	90
REGIONAL CASANARE	19	7	67	93
REGIONAL CAUCA	13	3	27	43
REGIONAL CESAR	6	14	39	59
REGIONAL CHOCÓ	3		40	43
REGIONAL CÓRDOBA	15	1	68	84
REGIONAL_CUNDINAMARCA	54	22	144	220
REGIONAL GUAINÍA		3		3
REGIONAL GUAVIARE	6	4	4	14
REGIONAL HUILA	35	8	68	111
REGIONAL LA GUAJIRA	5		9	14
REGIONAL MAGDALENA	10	1	47	58
REGIONAL META	64	14	136	214
REGIONAL NARIÑO	61	9	155	225
REGIONAL NORTE_DE_SANTANDER	33	7	53	93
REGIONAL PUTUMAYO	3	2	44	49
REGIONAL QUINDÍO	70	9	81	160
REGIONAL RISARALDA	54		72	126
REGIONAL SAN ANDRÉS	1		2	3
REGIONAL SANTANDER	94	15	49	158
REGIONAL SUCRE	8	58		66
REGIONAL TOLIMA	147	19	170	336
REGIONAL_VALLE_DEL_CAUCA	154	40	158	352
REGIONAL VAUPÉS			3	3
REGIONAL VICHADA	1	4	7	12
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1.448</b>	<b>463</b>	<b>2.716</b>	<b>4.627</b>

En consecuencia, se da a conocer este proyecto, para darle el correspondiente trámite legislativo y se pone a consideración el siguiente articulado.

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 22 del mes de agosto del año 2017 se radicó en este Despacho el **Proyecto de ley número 93** con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: honorable Senador *Ángel Custodio Cabrera Báez*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL  
TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 22 de agosto de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 93 de 2017 Senado**, por medio del cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de hogares sustitutos y tutores del Instituto Colombiano de bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Ángel Custodio Cabrera Báez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 22 de 2017

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 733 - Jueves, 24 de agosto de 2017	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 86 de 2017 Senado, por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para el adulto mayor del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley de vivienda número 91 de 2017 Senado, por medio de la cual se brinda protección de los Recursos Destinados al Subsidio de Vivienda y se dictan otras disposiciones para facilitar el acceso a vivienda. ....	6
Proyecto de ley número 92 de 2017 Senado, por medio del cual se establecen medidas para la mitigación y adaptación a los fenómenos climáticos y se establecen otras disposiciones.....	14
Proyecto de ley número 93 de 2017 Senado, por medio de la cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de hogares sustitutos y tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones. ....	21