

ANCCF-No. 0510

Bogotá, D.C., 15 OCT 2021

Honorable Congreso

**JAIME HUMBERTO CRISTO CORREA**

Presidente

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

**MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ**

Coordinadora Ponente

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

**JOSE LUIS CORREA LÓPEZ**

Ponente

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Observaciones al proyecto de ley 091/21 Cámara “*Por el cual se dictan normas tendientes a facilitar el acceso a vivienda y fortalecer las medidas de saneamiento inmobiliario en áreas urbanas y rurales*”.

Respetado señor Presidente y ponentes:

Sea lo primero resaltar la importancia que propuestas como la presente tienen para el bienestar y desarrollo de nuestro país, en especial en tanto atañe a facilitar el acceso a la vivienda a miles de colombianos.

Con todo, para **ASOCAJAS**, en representación de las Cajas de Compensación Familiar, las cuales durante sesenta y cinco años han impactado de forma positiva a la clase trabajadora colombiana, especialmente la de menores ingresos, con garantías de acceso a servicios y el pago económico de una prestación social, entre lo cual se encuentra el denominado subsidio familiar de vivienda, nos permitimos formular observaciones respetuosas en relación con el alcance del artículo 4° del proyecto de ley en mención, contenido en la ponencia para tercer debate en el Senado.

Dice el aludido proyecto de disposición:

**“Artículo 4°. De la participación de las Cajas de Compensación Familiar en programas de vivienda de interés social.** *Las Cajas de Compensación Familiar podrán destinar el 10% de los recursos FOVIS de cada año para atender programas de familias damnificadas por desastres naturales, por crisis fronteriza y víctimas del conflicto armado, que se encuentren debidamente certificadas por las entidades competentes o que hayan sido declarados en situación de riesgo, de acuerdo a la reglamentación que defina el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Dicho porcentaje también aplica para familias cuyas unidades de vivienda resulten afectadas por eventos terroristas y catastróficos, previa certificación de la autoridad competente. Se dará prioridad a las familias afiliadas y luego a las no afiliadas incluidas en los censos y/o reportes oficiales.*

*Se dará prioridad a las familias afiliadas y luego a las no afiliadas incluidas en los censos y/o reportes oficiales.*

*Parágrafo 1°. Los recursos no apropiados de que trata el inciso primero podrán ser reasignados por las Cajas de Compensación Familiar para la financiación de los demás programas de acceso a vivienda.*

## **1. Observaciones frente al proyecto de artículo 4°**

### **1.1. Armonización del FOVIS con la política de vivienda del Gobierno Nacional**

En la actualidad, el FOVIS está enfocado en atender el déficit cualitativo del país, en especial, la de sus afiliados quienes son, a través de sus empleadores (en el caso de los dependientes) o por ellos mismos (en el caso de los independientes) los que aportan al Sistema de Subsidio Familiar.

Así mismo, la asignación de los subsidios de vivienda, tal como viene ocurriendo, debe armonizarse con la política de vivienda del Gobierno Nacional, con el fin de lograr sinergias y enfoques especializados que garanticen la eficiencia y la eficacia en el manejo de estos recursos.

Al respecto debe señalarse que, como es de público conocimiento, el 26 de agosto de 2019 se expidió el Decreto 1533 de 2019 que faculta la concurrencia de Subsidios Familiares de Vivienda otorgados por las Cajas de Compensación Familiar con los asignados por el programa “Mi Casa Ya” del Gobierno Nacional.

De esta manera, los hogares que reciben hasta 2 SMMLV, con ambos subsidios podrán obtener viviendas de 98 millones y si acceden solo a un subsidio, el tope son 82 millones de pesos. Cabe resaltar que el alcance del Decreto no solo es para Vivienda de Interés Social (VIS) y de Interés Prioritario (VIP), sino también en otras modalidades de intervención como construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda, arrendamiento o arrendamiento con opción de compra (Semillero de propietarios).

En este sentido, la posibilidad de disponer del 10% del FOVIS<sup>1</sup> para los efectos previstos en el proyecto ley, arrojaría serias dificultades para el cumplimiento de la política que se ha acordado con el Ministerio de Vivienda, perjudicando miles de familias que esperan contar con su casa propia.

Así pues, disponer de un porcentaje tan importante del FOVIS de cada año para los fines -eso sí loables- que dispone el proyecto de norma, tendría un impacto negativo frente al otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda, aproximadamente, a 11.000 familias afiliadas, circunstancia que también repercutiría frente al cumplimiento de las metas gubernamentales en programas como arrendamiento social, mejoramiento de vivienda y concurrencia de subsidios, en las cuales se viene trabajando.

De igual forma, el redireccionamiento de los recursos del FOVIS, generaría un impacto mucho más grave en la población potencialmente beneficiaria que reside

---

<sup>1</sup> Si bien se reconoce un cambio sustancial en la ponencia en el sentido de que se disminuyó de 20% a 10% el porcentaje de destinación, lo cierto es que la destinación, en cuanto a los programas como a los beneficiarios, se escapan al objeto constitucional del Subsidio Familiar, esto es beneficiar a la clase trabajadora.

en las regiones o en los departamentos en donde operan Cajas de Compensación cuya apropiación de ese Fondo, por razón del cociente ya enunciado, es sustancialmente menor.

Consideramos que la atención de las familias damnificadas por desastres naturales, crisis fronteriza, conflicto armado o atentados terroristas, es una labor que le corresponde de forma principal y prioritaria al Gobierno Nacional y no debe financiarse con recursos cuya titularidad le corresponde a los trabajadores afiliados al Sistema de Subsidio Familiar.

De igual forma, consideramos que el proyecto de ley no prevé soporte técnico alguno que permita fundamentar el monto del 10% de los recursos del FOVIS que debería destinarse para la finalidad señalada, circunstancia que necesariamente y, se reitera, impactaría de manera negativa las proyecciones que actualmente se tienen para la asignación de subsidios en perjuicio de la clase trabajadora.

Como se expuso, la asignación de los SFV no obedece a criterios rígidos, sino que depende de las dinámicas propias del territorio, el precio del suelo y las necesidades habitacionales de la población. Por lo anterior, la determinación de un porcentaje permanente de asignación sin que contemple los criterios antes mencionadas conduce necesariamente a afectar la eficacia de este Fondo, con el consecuente y grave peligro de asignar recursos de manera ineficiente.

Debe aclararse que no es cierto que existan excedentes significativos del FOVIS. De las apropiaciones en el año, se logran ejecuciones promedio por encima del 95%. Con todo, los saldos son reinvertidos en programas de promoción de oferta y se dinamiza el PIB edificadores de las regiones.

## **1.2. La sentencia C-473 de 2019**

De manera adicional a lo expuesto, la Corte Constitucional expidió la Sentencia C-473 de 2019, a partir de la cual se definieron lineamientos y parámetros expresos y precisos acerca de la forma en que deben utilizarse y destinarse los recursos parafiscales que financian el Sistema de Subsidio Familiar, los cuales se traducen en limitaciones obligatorias en la actuación del legislativo y el ejecutivo al momento de formular la política pública.



En la aludida providencia, la Corte recordó que los recursos del Subsidio Familiar se rigen por el principio de reserva de ley, de tal manera que única y exclusivamente el legislador -que no el Gobierno Nacional- está habilitado para disponer de estos recursos, esto es determinar su administración, uso, destinación y utilización de los excedentes o rendimientos financieros.

En segundo lugar, en lo que se refiere al objeto del presente análisis, la Corte fue enfática en señalar que en virtud del principio de destinación sectorial, también aplicable a estos recursos, los mismos sólo pueden destinarse en beneficio de las personas que participan en su financiación, que, tratándose del Subsidio Familiar se trata del sector del trabajo formalizado afiliados a las CCF, de manera que utilizar estos recursos en beneficio de otros grupos sociales, es inconstitucional, comoquiera que se modifica la naturaleza parafiscal de esta carga al convertirla en un impuesto a cargo de un determinado grupo poblacional.

Al respecto, expuso se forma expresa la Corte:

*“Tal como lo expresaron el accionante y los intervinientes, estos recursos [los parafiscales del subsidio familiar]] son extraídos de un sector socio-económico determinado y preciso, conformado por los actores del trabajo formalizado de la economía. En virtud de la normatividad demandada, estos ya no se orientan en su integridad a este mismo sector, **sino a otros grupos y segmentos sociales que no participaron en la financiación de esta carga impositiva.** Con ello, el tributo del cual se obtienen los recursos del FOSFEC **se convierte en un impuesto** a cargo de un determinado grupo poblacional, que tiene por objeto **financiar los programas gubernamentales de interés general**, relacionados con el desarrollo territorial, la promoción del empleo y la ocupación, el desarrollo de la infraestructura nacional en las zonas rurales y de posconflicto, y el apoyo de la empresa y el emprendimiento (Se resalta)”.*

(...)

En la misma línea, concluyó la Corte:

*“De hecho, y tal como se explicó en los acápite precedentes, en la referida sentencia la Corte aclaró que los recursos obtenidos con el gravamen impuesto al trabajo formal deben ser destinados a este mismo grupo, esto es, a la atención de las necesidades de la clase trabajadora”.*

Por consiguiente, para la Corte, con recursos del Subsidio Familiar, no es posible el financiamiento de políticas gubernamentales y la provisión de bienes públicos no sectoriales, puesto que los mismos no pertenecen al Presupuesto General de la

Nación sino al grupo que financia esta prestación, de nuevo, los trabajadores formalizados.

El anterior pronunciamiento tiene una importancia superlativa en relación con el proyecto de ley de la referencia y respecto de cualquier otra iniciativa legislativa que pretenda utilizar los recursos del Subsidio Familiar, entre ellos los del FOVIS, para destinarlos a población no beneficiaria, esto es los trabajadores formalizados afiliados a una Caja de Compensación Familiar, comoquiera que la Corte, se reitera, de manera tajante e inequívoca ha prohibido la utilización de estos bienes para población distinta.

En consecuencia, resulta inconstitucional destinar recursos del FOVIS para la población no afiliada o para fines distintos del previsto para el Subsidio Familiar, circunstancia que estaría ocurriendo en el presente caso, puesto que con estos recursos se estaría financiando una política pública no sectorial -atención de desastres naturales, crisis fronteriza y víctimas de conflicto armado-, que como tal, beneficiaría a población distinta de los destinatarios del SFV financiado por el FOVIS, esto es personas que no pertenecen al denominado sector empleador-trabajador aportantes al Subsidio Familiar.

Si bien el proyecto de norma menciona que se dará prioridad a los afiliados, lo cierto es que por las condiciones propias de las personas que resultarían beneficiadas (víctimas de desastres naturales, crisis fronteriza y conflicto armado) en su gran mayoría no hacen parte del sector formal al cual deben dirigirse los recursos, según con lo ya expuesto por la jurisprudencia constitucional, de tal forma que, en la práctica, los destinatarios de los recursos serían las personas que no pertenecen al sector empleador-trabajador.

Para solo poner un ejemplo, según el Registro Único de Damnificados del Dane, de los hogares inscritos con ocasión de la última ola invernal, del total de hogares con afectación de vivienda (557.377) sólo el 5% correspondía al sector formal, al tiempo que el 90% de las afectaciones se dieron en zonas rurales.

Sumado a lo anterior, debe recordarse que en los términos de la Ley 21 de 1982, el artículo 151 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 19 de la Ley 1797 de 2016, el Subsidio Familiar es considerada como una **prestación de origen laboral de titularidad colectiva de los trabajadores**, motivo por el cual sólo ellos pueden

beneficiarse de los recursos que se derivan del 4%, que, por demás financian el FOVIS.

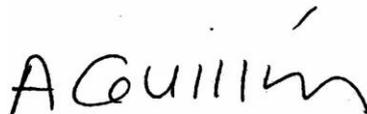
### **1.3. El concepto del Ministerio de Vivienda**

Finalmente debe resaltarse el concepto negativo que frente al artículo 4° objeto del presente estudio emitió el Ministerio de Vivienda, según el cual, citando a su vez la Sentencia C-473 de 2019, sostuvo que dicha disposición resulta inconstitucional dado que, en la práctica, el grupo que se pretende beneficiar no es el mismo al que deben dirigirse los recursos que gestionan las Cajas de Compensación Familiar y, por tanto se estaría financiando una política pública no sectorial.

Por lo tanto, de aprobarse en estos términos el artículo, sería contrario a lo previsto en la Constitución Política.

En los anteriores términos ponemos a su disposición los anteriores comentarios, con el ánimo siempre de ampliarlos y sustentarlos según consideren.

Atentamente,



**ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO**  
**Presidente Ejecutiva**