



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 336

Bogotá, D. C., viernes, 10 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se dictan disposiciones en
materia de vivienda y hábitat.*

Bogotá, D. C., abril de 2019

Honorable Senador

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República de Colombia

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 194 de 2018 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.

Honorable Presidente:

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, dentro del término establecido para tal efecto, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 194 de 2018 Senado, *por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat*”.

Cordialmente,

NADYA BLEL SCAFF

SENADORA DE LA REPUBLICA,

Bogotá, D. C. abril de 2019

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA

Secretario General Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 194 de 2018 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.

Señor Secretario:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y respondiendo a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponente coordinadora de esta iniciativa, rindo informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 194 de 2018 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.**

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes.
2. Objeto y justificación del proyecto.
3. Contenido de la iniciativa.
4. Pliego de modificaciones
5. Proposición.

1. ANTECEDENTES

El proyecto de ley objeto de estudio es de iniciativa del Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, doctor Jonathan Tybalt Malagón González, radicado el 2 de noviembre de 2018, tal como consta en la *Gaceta del Congreso* número 938 de 2018.

En continuidad del trámite legislativo, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional designó como ponentes a los honorables Senadores Fabián Gerardo Castillo Suárez, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Gabriel Jaime Velazco Ocampo, Laura Ester Fortich Sánchez, José Aulo

Polo Narváez, Aydeé Lizarazo Cubillos, Jesús Alberto Castilla Salazar, Eduardo Enrique Pulgar Daza, Palchucán Chingal Manuel Bitervo, Victoria Sandino Simanca y la honorable Senadora Nadia Blel Scaff como ponente coordinadora.

2. OBJETO DE LA INICIATIVA

El objeto de la iniciativa corresponde a la adopción de normas destinadas a complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional a cargo del Estado, en aras a garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos.

2.1 JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El acceso a la vivienda digna está consagrado en la Constitución Política de Colombia en su artículo 51, el cual dispone que “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”.

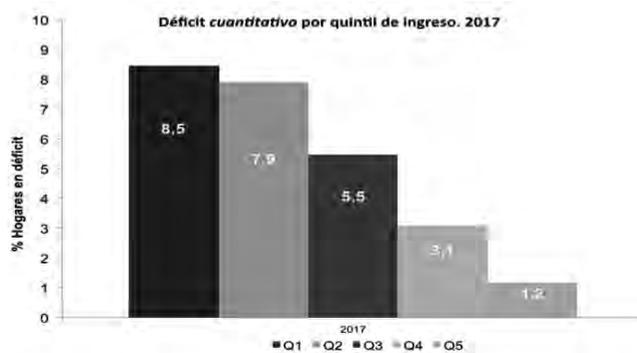
En consonancia con lo anterior, la honorable Corte Constitucional en varios fallos ha señalado que “*el concepto de vivienda digna implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y en el cual pueda desarrollar su proyecto de vida. El artículo 51 de la Constitución Política consagró el acceso a una vivienda digna como un derecho de todas las personas y dispuso, además, que el Estado tiene la obligación de implementar políticas públicas y fijar las condiciones necesarias para garantizar este derecho promoviendo planes de vivienda de interés social y demás estrategias necesarias para que el compromiso con la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales se materialice. (...) El derecho a la vivienda está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas, y como tal, es obligación del Estado ofrecer proyectos de vivienda o solución de vivienda a los ciudadanos, ya sea de forma directa o por intermedio de los particulares, procurando garantizar la materialización efectiva del derecho en cuanto a: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructural; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar, y g) adecuación cultural*”¹.

A pesar del precepto constitucional citado y de los fallos del tribunal constitucional que lo desarrollan, el país aún no ha logrado la satisfacción plena de este derecho.

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-409 de 2013. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

DÉFICIT HABITACIONAL URBANO

El déficit habitacional urbano (correspondiente al porcentaje de viviendas que presentan carencias habitacionales²) afecta a cerca de 1,7 millones de hogares, principalmente concentrado en la población de bajos ingresos (gráfico 1). A lo anterior se suma el déficit rural y la necesidad de proveer de vivienda formal para los 254.000 hogares urbanos que se crean anualmente en el país.



Fuente: DANE.

Esta situación se debe, en parte, a un acelerado proceso de urbanización. En las últimas seis décadas el país pasó de tener 55 ciudades de más de 50.000 habitantes a tener 126, de las cuales 63 ciudades tienen más de 100.000 habitantes. Esto ha resultado en que hoy el 75% del Producto Interno Bruto se genere en los centros urbanos y que la población urbana represente el 79% del total, estimándose que para el año 2050, 86 de cada 100 habitantes residirán en las ciudades. En materia de empleo, en las urbes se generan 8 de cada 10 puestos de trabajo, y en lo social, las ciudades concentran el 66% de la población en condición de pobreza.

En ese contexto, el acceso a la vivienda formal y la creación de un hábitat sostenible que garantice calidad de vida para los hogares del país deben ser una prioridad y debe crearse un marco normativo que permita la consistencia de la política de largo plazo, el desarrollo de nuevos instrumentos para el acceso de la vivienda y la profundización de los actuales.

El desarrollo de la política de vivienda resulta en una reducción de la pobreza, el mejoramiento de las condiciones de salubridad, el apalancamiento financiero de los hogares y el desarrollo urbano. Para la mayor parte de los hogares, el principal activo es su vivienda y está asociado a su principal responsabilidad financiera a lo largo de su vida

² El déficit habitacional se divide en el déficit cuantitativo (cantidad de viviendas que se deben construir o adicionar al *stock* para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento), calculado en 5,20% –586.849 hogares–, y el déficit cualitativo (cantidad de viviendas que presentan deficiencias habitacionales que pueden ser objeto de mejoramiento o ampliación), estimado en 9,75% –1.095.461 hogares–.

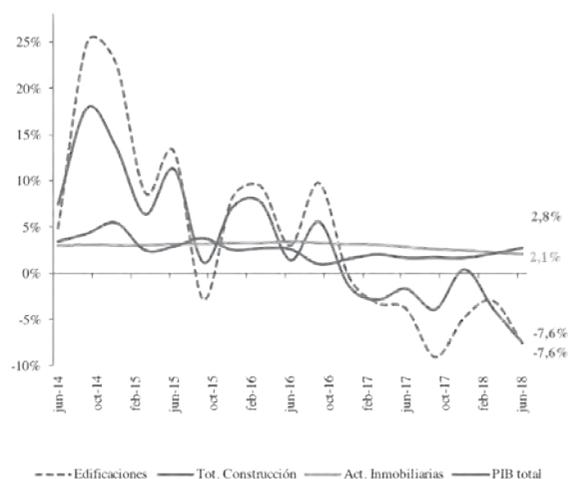
productiva. Por este motivo se deben considerar los elementos asociados a un desarrollo urbano integral como la gestión del suelo urbanizable, la planificación territorial, el acceso a los servicios públicos, la gestión municipal, la regulación y normatividad, entre otros.

Las ciudades tienen un marco de planificación urbana en el que persisten las deficiencias. En los planes de ordenamiento territorial (de los cuales el 83% se encuentran desactualizados) estas deficiencias se caracterizan por la baja capacidad institucional y financiera de las entidades territoriales para acceder y adoptar los instrumentos adecuados de ordenamiento territorial y por las limitaciones para dimensionar integralmente su ordenamiento en relación con la información espacial, los sistemas de información geográfica, la información ambiental y de riesgo, entre otras. Como consecuencia, el 50% de los municipios ha determinado su suelo de expansión sin criterios técnicos y con información inadecuada, el 61% ha delimitado erróneamente su suelo de protección, el 62% no cuenta con plano cartográfico, en el 21% de los casos el plano no está georreferenciado y el 97% no cuenta con estudios de amenaza y riesgo. Esto ha derivado en altos niveles de informalidad y asentamientos irregulares, donde el balance muestra que el 14,4% de las viviendas se encuentran en áreas con riesgo de inundación y el 24,7% se encuentran ubicadas en áreas con riesgo de remoción en masa.

La provisión efectiva de proyectos de vivienda y la construcción de espacios comerciales, industriales, dotacionales y de servicios demandan aproximadamente 3.400 hectáreas de suelo urbanizable por año. Lo anterior implica grandes esfuerzos de gestión pública e inversión en redes y disponibilidad de servicios públicos, accesibilidad y movilidad, así como el compromiso de autoridades locales para su habilitación.

Por otra parte, la reciente contracción que ha presentado el sector supone un desafío adicional para la gestión pública. Entre 2008 y 2016 la construcción impulsó la actividad económica al crecer en promedio 2,3 puntos porcentuales por encima del Producto Interno Bruto (PIB). Sin embargo, después del choque a los precios de los combustibles, la economía sufrió una desaceleración que tuvo fuertes repercusiones en el sector de la construcción; en específico, en el segundo trimestre de 2018 la actividad edificadora registró una contracción del 7,6% con respecto al año anterior y los empleos asociados al sector de la construcción también se redujeron en 2,2% para el mismo periodo. En suma, el sector pasó de crecer por encima del PIB en 2016 a registrar tasas negativas de crecimiento en 2017 y lo corrido de 2018.

Gráfico 2. PIB por sectores. Variación anual



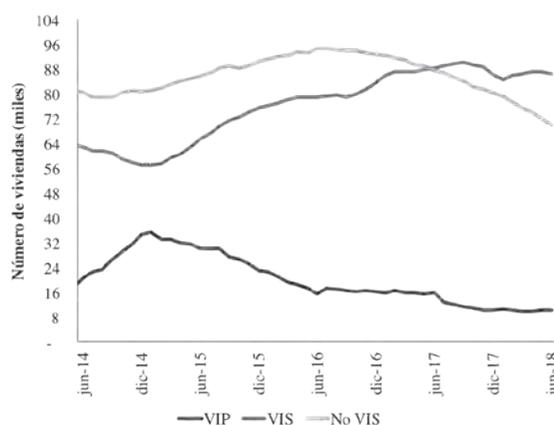
Fuente: DANE.

Teniendo en cuenta que el rezago del sector coincide con el lento crecimiento de la economía colombiana, se requiere la implementación de iniciativas que busquen el despegue del mismo y con esto inyecten dinamismo a la actividad económica. De hecho, Fedesarrollo estima que si el sector de edificaciones creciera al 2,8% (es decir, a la misma tasa que el promedio de la economía al segundo trimestre de 2018), se generarían cerca de 40.000 empleos y el PIB aumentaría en 0,1 puntos porcentuales.

Para ello se requiere atender las necesidades del sector en materia de productividad e innovación. De acuerdo con información de Camacol, la productividad en 2015 se habría reducido frente a 2005 y los constructores colombianos están rezagados con respecto a sus pares internacionales en la implementación de nuevas tecnologías. Lo anterior, sumado al efecto de la devaluación en el encarecimiento de los bienes importados de capital, deriva en presiones al alza sobre los precios de la vivienda.

La contracción del sector de la construcción y las edificaciones se ha traducido en una tendencia decreciente de las ventas de vivienda no VIS y en particular VIP (gráfico 3). Según los cálculos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo corrido del 2018 el lanzamiento de proyectos VIP ha disminuido en un 28,6% y los de no VIS en 34,5%. A su vez, las ventas de VIP y no VIS muestran una reducción del 5,4% y 24,3%, respectivamente, en lo corrido del año.

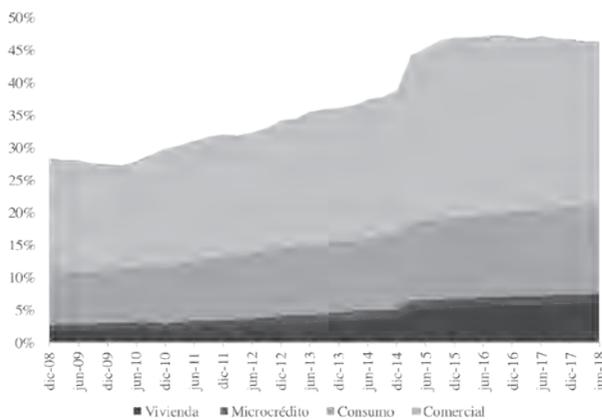
Gráfico 3. Ventas de vivienda



Adicional a esto existe un problema para los hogares con acceso potencial a la vivienda a través de subsidios, ahorro y crédito, y es que no existe una política a largo plazo que garantice fuentes fiscales claras ni un esquema de financiación con niveles adecuados de maduración.

Este problema está directamente relacionado con el bajo nivel de profundización financiera que se observa en el sector. Entre 2008 y 2018, el total de la cartera de los establecimientos de crédito (EC) como proporción del PIB aumentó cerca de 18 puntos, al pasar de 28,4% a 46,2% del PIB (gráfico 4). Sin embargo, la contribución de la cartera de vivienda fue de apenas 4 puntos, de modo que en 10 años la profundización financiera en este sector solo pasó de 2% a 6%. Un factor que ha contribuido a esta situación tiene que ver con el comportamiento de las tasas de interés de los créditos hipotecarios. Entre 2016 y 2017 estas presentaron aumentos significativos –tanto para los constructores como para los compradores– que han hecho incluso más difícil el desarrollo de la cartera hipotecaria.

Gráfico 4. Profundización financiera por tipo de cartera (Cartera/PIB)



Fuente: Superintendencia Financiera-DANE.

Fuente: DANE.

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

TÍTULO I. El articulado inicia con la definición de los objetivos y el establecimiento de principios que enmarcan la política pública de vivienda a cargo del Estado.

TÍTULO II. Establece disposiciones para apoyar el acceso a vivienda mediante el establecimiento de diversos mecanismos de apoyo a los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda y la ampliación de instrumentos financieros que profundicen el acceso a crédito en condiciones de equidad, dentro de los cuales se destacan el subsidio a la política de arrendamiento social, subsidio a la cuota inicial, el subsidio al canon inicial para operaciones de *leasing* habitacional, el apoyo para la suscripción de garantías y seguros y el fomento del ahorro orientado al acceso a la

vivienda, hipoteca inversa, entre otros, que defina el Gobierno nacional.

A su vez, el título aborda los siguientes puntos:

- La definición de la competencia del Gobierno nacional para fijar los plazos y montos máximos de los créditos de vivienda individual, respetando criterios de estabilidad financiera, con el objetivo de mejorar las condiciones de acceso al crédito y la profundización de estos instrumentos de forma sostenible.
- Establecimiento de incentivos o apoyos para el desarrollo de programas de mejoramiento integral de viviendas, así como la inclusión del acceso a los servicios básicos como uno de los pilares de los programas de mejoramiento integral.
- Desarrollo de la política de arrendamiento social, que busca promover el acceso a la vivienda para los sectores con mayores necesidades de la población, construyendo un camino para la generación de capacidad de ahorro y la obtención de una vivienda propia.
- Asigna al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la coordinación de la política de vivienda.
- Modifica la naturaleza jurídica del Fondo Nacional del Ahorro de empresa comercial del Estado a sociedad de economía mixta de carácter financiero del orden nacional, del tipo de las anónimas, organizada como establecimiento de crédito de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculado al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Título III. El presente proyecto de ley establece medidas para la promoción de la oferta de suelo urbanizable en el país.

- Fija un plazo para la actualización de los planes de ordenamiento territorial, brindando las herramientas necesarias para apoyar las actividades de diseño, elaboración y presentación de los mencionados planes por parte de las entidades territoriales.
- Habilita al Gobierno nacional para definir el precio máximo de las viviendas de interés social e interés prioritario, de manera que la nueva oferta de suelo urbanizable pueda ser aprovechada para ofrecer de forma efectiva nuevas opciones de vivienda a los hogares con mayores necesidades, en condiciones viables para el sector.
- Establece disposiciones para promover la inversión en el sector, la formalización y el fortalecimiento empresarial. Por medio de

estas medidas se busca aumentar la seguridad jurídica y la estabilidad regulatoria, elementos ambos necesarios para facilitar las decisiones de inversión, con una gestión transparente, pública, abierta y accesible de los instrumentos de gestión y habilitación del suelo.

- Se crea un sistema único de información transaccional que contendrá un inventario en tiempo real de las actuaciones, acciones, instrumentos y licencias urbanísticas de cada municipio. La implementación del sistema se realizará mediante el acompañamiento a las entidades territoriales y el aprovechamiento de las plataformas existentes.
- Crea la figura de los curadores urbanos regionales para aquellos municipios en los que no se cuente con la figura del curador, quien ejercerá la función pública del

otorgamiento de licencias urbanísticas en diferentes municipios y según el ámbito de jurisdicción que le sea delimitado por la Superintendencia de Notariado y Registro.

Título IV. El último título establece las vigencias y derogatorias del proyecto de ley.

En conclusión, se busca que la inclusión de las mencionadas disposiciones en el marco normativo del sector beneficie a las familias colombianas con mayores necesidades en materia de vivienda, especialmente aquellos que se encuentren en situación de déficit habitacional, con un mayor acceso a la oferta de subsidios en distintas modalidades, la ampliación de instrumentos financieros para el acceso al crédito y el incremento de la inversión, la productividad y la formalización del sector, en un marco de sostenibilidad financiera y equidad, definitivas para el logro de estos objetivos.

4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<p>Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer una política de Estado armónica que fije las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda y hábitat digno para todos los colombianos.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente Ley tiene por objeto <i>la adopción de normas destinadas a complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional a cargo del Estado, en aras a garantizar el ejercicio</i> efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos.</p>
<p>Artículo 2°. Objetivos. La presente ley tiene por objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El establecimiento de mecanismos que permitan reducir el déficit habitacional en Colombia mediante el aumento del financiamiento a la demanda y la promoción del suelo urbanizable en el país. 2. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público. 3. Promover la armoniosa concurrencia y corresponsabilidad de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, las demás entidades otorgantes del subsidio familiar y las instancias y autoridades administrativas y de planificación del ordenamiento del territorio. 4. Facilitar la ejecución integral de la política de vivienda y las acciones e instrumentos urbanísticos. 5. Facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad y transparencia. 6. Incentivar la inversión privada en el sector para aumentar la oferta de vivienda. 	<p>Artículo 2°. Objetivos. La presente ley tiene por objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Establecer</i> mecanismos que permitan reducir el déficit habitacional en Colombia mediante el aumento del financiamiento a la demanda y la promoción del suelo urbanizable en el país. 2. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público. 3. Promover la armoniosa concurrencia y corresponsabilidad de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, las demás entidades otorgantes del subsidio familiar y las instancias y autoridades administrativas y de planificación del ordenamiento del territorio. 4. Facilitar la ejecución integral de la política de vivienda y las acciones e instrumentos urbanísticos. 5. Facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad y transparencia. 6. Incentivar <i>el desarrollo del sector de la construcción y sus actividades económicas relacionadas</i>, y el aumento de la inversión privada para incrementar la oferta de vivienda <i>e impulsar el crecimiento de la economía</i>.
<p>Artículo 3°. Principios. La política de vivienda y hábitat se fundamenta en los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Igualdad. Todas las entidades que conforman el sistema nacional de vivienda deberán promover la participación en la adopción de decisiones relacionadas con la política de Estado para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y al hábitat, promoverán la igualdad material en el acceso a los beneficios de la vivienda, subsidios y el acceso al crédito, y deberán procurar la implementación de medidas de protección contra las prácticas discriminatorias y la definición de criterios objetivos de focalización del gasto público en las familias con mayores necesidades. 	<p>Artículo 3°. Principios. Las <i>actuaciones de las entidades que tengan a su cargo actividades relacionadas con la formulación y ejecución de la política pública de vivienda</i> deben observar los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Igualdad. Todas las entidades que conforman el sistema nacional de vivienda deberán promover la participación en la adopción de decisiones relacionadas con la política de Estado para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y al hábitat, promoverán la igualdad material en el acceso a los beneficios de la vivienda, subsidios y el acceso al crédito, y deberán procurar la implementación de medidas de protección contra las prácticas discriminatorias y la definición de criterios objetivos de focalización del gasto público en las familias con mayores necesidades.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<p>2. Dignidad. Las entidades públicas darán prioridad a la implementación de mecanismos que permitan mejorar la calidad de vida de la población más desfavorecida, a través de programas de mejoramiento de vivienda y mejoramiento integral de las condiciones habitacionales y de barrios, que permitan vivir con condiciones mínimas de dignidad, garantizando la universalidad en el acceso a la vivienda de calidad en el país.</p> <p>3. Eficiencia de la función pública del ordenamiento del territorio. La función pública del ordenamiento territorial se regirá por los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, la transparencia en el uso de los recursos y el ejercicio de las competencias y, entre otras, tendrá como finalidad la eficiencia en el desarrollo de instrumentos para atender el déficit de vivienda.</p> <p>4. Garantía de accesibilidad a servicios básicos como pilar del mejoramiento. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado y sus agentes, dentro sus competencias, asegurar la disponibilidad y prestación eficiente de los servicios públicos esenciales a todos los habitantes del país, así como promover la prestación de estos servicios para procurar la garantía de una vivienda digna y adecuada.</p> <p>5. Priorización del Sistema de Ciudades. La Política de Estado de Acceso a la Vivienda Digna y el Hábitat deberá ser un instrumento para consolidar el Sistema de Ciudades, cuyo objetivo es promover la especialización productiva de las ciudades para aumentar la competitividad regional y nacional, cerrar brechas regionales en materia de acceso a los servicios básicos, reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida.</p> <p>6. Mitigación del riesgo. El ejercicio de la acción urbanística tendrá dentro de sus principios orientadores básicos la prevención de los riesgos naturales en el territorio, para cuyos efectos realizarán los estudios necesarios y las medidas de mitigación con el objeto de garantizar que los desarrollos de vivienda se realicen en suelos aptos para el efecto.</p> <p>7. Seguridad jurídica para la promoción de la inversión. El principio de seguridad jurídica deberá estar inmerso en las actuaciones administrativas del orden nacional y territorial y en las decisiones judiciales, a fin de propender a la inversión y estabilidad a mediano y largo plazo del sector.</p>	<p>2. Vivienda digna y de calidad. Las entidades públicas darán prioridad a la implementación de mecanismos que permitan mejorar la calidad de vida de la población menos favorecida, a través de programas de mejoramiento de vivienda y Mejoramiento Integral de las condiciones habitacionales y de Barrios, que permitan vivir con condiciones mínimas de dignidad, garantizando la universalidad en el acceso a la vivienda de calidad en el país.</p> <p>3. Eficiencia del ordenamiento del territorio. <i>Además de los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios contemplados en la Ley 388 de 1997,</i> la función pública de ordenamiento del territorio tendrá como finalidad la eficiencia en el desarrollo de instrumentos para disminuir el déficit de vivienda.</p> <p>4. Transparencia. <i>Las funciones públicas que se desarrollen con el fin de ejecutar los proyectos y programas que comprende la Política Habitacional a cargo del Estado deberán responder de manera integral al principio de transparencia, incluidas las contrataciones que se celebren, independientemente del régimen jurídico de que se trate.</i> <i>De igual forma, La función pública de ordenamiento del territorio deberá garantizar la transparencia en el uso de los recursos y en el ejercicio de las competencias.</i></p> <p>5. Garantía de accesibilidad a servicios públicos como pilar del mejoramiento. Las intervenciones orientadas al mejoramiento de vivienda y el entorno, dirigidas a garantizar el derecho a vivienda y hábitat dignos y adecuados, deberán fomentar el acceso a servicios públicos para la población beneficiaria.</p> <p>6. Priorización del Sistema de Ciudades. La Política Habitacional a cargo del Estado para el Acceso a la Vivienda Digna y el Hábitat deberá ser un instrumento para consolidar el Sistema de Ciudades, cuyo objetivo es promover la especialización productiva de las ciudades para aumentar la competitividad regional y nacional, cerrar brechas regionales en materia de acceso a los servicios básicos, reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida.</p> <p>7. Mitigación del riesgo. El ejercicio de la acción urbanística tendrá dentro de sus principios orientadores básicos la prevención de los riesgos naturales en el territorio, para cuyos efectos realizarán los estudios necesarios y las medidas de mitigación con el objeto de garantizar que los desarrollos de vivienda se realicen en suelos aptos para el efecto.</p> <p>8. Seguridad jurídica para la promoción de la inversión. El principio de seguridad jurídica deberá estar inmerso en las actuaciones administrativas del orden nacional y territorial y en las decisiones judiciales, a fin de propender a la inversión y estabilidad a mediano y largo plazo del sector.</p>
<p>Artículo 4º. Subsidio familiar de vivienda y coberturas de tasas de interés. El Gobierno nacional reglamentará una política para el otorgamiento de los subsidios familiares de acceso a la vivienda y las coberturas de tasas de interés. Se considerarán como mecanismos de apoyo a los hogares los subsidios a la cuota inicial, las garantías y seguros, las coberturas de tasas de interés, el ahorro orientado al acceso a la vivienda y los subsidios para la política de arrendamiento social de acuerdo con lo establecido en la presente ley, entre otros, que defina el Gobierno nacional.</p>	<p>Artículo 4º. Mecanismos de apoyo a los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda. El Gobierno nacional <i>establecerá mecanismos de articulación</i> del subsidio familiar de vivienda y la cobertura a la tasa de interés <i>con las condiciones de oferta de vivienda,</i> incluidos los subsidios a la política de arrendamiento social, así como con otros instrumentos de financiación que pueden incluir el subsidio a la cuota inicial, el subsidio al canon inicial para operaciones de leasing habitacional, el apoyo para la suscripción de garantías y seguros y el fomento del ahorro orientado al acceso a la vivienda, entre otros, que defina el Gobierno nacional.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<p>De igual manera, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará una política para que las entidades territoriales y las cajas de compensación familiar puedan participar, de forma concurrente con el Gobierno nacional, en el cierre financiero de los programas que otorguen subsidios familiares de vivienda.</p> <p>Los subsidios a los que se refiere el presente artículo podrán ser destinados tanto para vivienda nueva como usada, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.</p>	<p>Los <i>instrumentos</i> a los que se refiere el presente artículo podrán ser destinados tanto para vivienda nueva como usada, de acuerdo con la reglamentación <i>particular</i> que expida el Gobierno nacional <i>para cada programa</i>.</p>
<p>Artículo 5°. Portafolio de la financiación de vivienda. El Gobierno nacional diseñará y promocionará mecanismos e instrumentos financieros que promuevan una mayor accesibilidad de la financiación de la adquisición de vivienda, tales como el <i>leasing</i> habitacional, los créditos hipotecarios, titularizaciones, hipotecas inversas, uso temporal subsidiado de vivienda, entre otros instrumentos.</p> <p><u>Parágrafo 1°.</u> El Gobierno nacional reglamentará las condiciones del <i>leasing</i> habitacional destinado a la adquisición de vivienda y establecerá incentivos para que este tipo de operaciones puedan ser otorgadas por las entidades autorizadas por el 100% del valor comercial del inmueble.</p> <p><u>Parágrafo 2°.</u> Para efectos de esta ley, es inversa la hipoteca que se constituye sobre un inmueble de propiedad de la persona adulta mayor para garantizar el crédito que le concede la entidad financiera para cubrir sus necesidades económicas. El Gobierno nacional reglamentará la materia.</p>	<p>Artículo 5°. Hipoteca inversa. <i>La hipoteca inversa es una operación financiera a través de la cual se otorga un préstamo o crédito al propietario de un bien inmueble, quien garantiza el cumplimiento de la obligación mediante la constitución de una hipoteca. El préstamo o crédito puede darse en forma de renta vitalicia, temporal o de única disposición, y su pago sólo será exigible por parte del acreedor hipotecario en el momento del fallecimiento del constituyente de la garantía o del último de los beneficiarios.</i></p> <p><i>Esta operación solo podrá realizarse con entidades o cooperativas financieras o de crédito vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Para la tasación del valor de la renta se utilizarán como variables el avalúo de la vivienda, la edad de los solicitantes del producto financiero y la modalidad de hipoteca inversa seleccionada.</i></p> <p><i>El Gobierno nacional reglamentará la operación financiera mediante hipoteca inversa en aspectos tales como sus modalidades de ejecución, la edad mínima del constituyente de la garantía y sus beneficiarios, los seguros exigibles para su constitución, el valor mínimo y demás requisitos de las viviendas susceptibles de ser gravadas mediante hipoteca inversa, el pago y periodicidad de los avalúos al bien inmueble hipotecado, y establecerá las condiciones para que sea operable la cancelación del gravamen por parte del constituyente de la hipoteca o de sus herederos.</i></p> <p>Parágrafo 1°. <i>No podrá constituirse hipoteca inversa sobre bienes inmuebles que se encuentren afectados por patrimonio de familia inembargable.</i></p> <p>Parágrafo 2°. <i>Los establecimientos financieros y de crédito que concedan hipotecas inversas deberán suministrar asesoramiento integral e independiente a los interesados, bajo parámetros de transparencia, con el fin de que aquellos puedan determinar las condiciones en que se efectuará la operación de acuerdo con el valor de la vivienda, su situación financiera y los riesgos derivados de la misma. Con el fin de lograr este propósito, la Superintendencia Financiera, mediante Circular, establecerá los parámetros mínimos sobre los que debe versar el asesoramiento.</i></p> <p>Parágrafo 3°. <i>El Gobierno nacional establecerá mecanismos para promover el desarrollo del mercado hipotecario en relación con estas operaciones con el fin de garantizar la oferta del producto financiero.</i></p> <p>Artículo 6°. Incentivos para las operaciones de leasing habitacional. El Gobierno nacional reglamentará los incentivos en las operaciones de <i>leasing</i> habitacional, para que puedan ser otorgadas por las entidades autorizadas por el 100% del valor comercial del inmueble.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<p>Artículo 6°. Política de apoyo al arrendamiento y a otras modalidades de tenencia legal. El Gobierno nacional reglamentará las características, condiciones e incentivos para la implementación de la política de apoyo al arrendamiento y a otras modalidades de tenencia legal, que podrá incluir el otorgamiento de subsidios directos. La política comprende las siguientes modalidades contractuales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El arrendamiento con opción de compra. 2. El uso temporal subsidiado de vivienda. 3. Otras modalidades de tenencia legal de la vivienda. <p>Los lineamientos de la política serán los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Temporalidad: el subsidio tendrá una vigencia clara y expresa, la cual será reglamentada por el Gobierno nacional, de manera que el subsidio no se extenderá de manera ilimitada en el tiempo. 2. Resolución de conflictos: se establecerán mecanismos que permitan una pronta solución de las controversias contractuales que se presenten en desarrollo de la presente política, especialmente en lo relacionado con la restitución del inmueble con ocasión del incumplimiento de las obligaciones del arrendatario o tenedor. 3. La promoción de mecanismos para estimular la construcción de vivienda destinada al arrendamiento social y a otras modalidades de tenencia legal. 4. El Gobierno nacional fijará las reglas que regirán el contrato de uso temporal subsidiado. <p>La recepción de subsidios en el marco de la política establecida en el presente artículo no excluye el acceso a otros subsidios o demás instrumentos de acceso a la vivienda, en los términos y condiciones que determine el Gobierno nacional.</p> <p><u>Las cajas de compensación familiar podrán concurrir en la financiación de los subsidios con recursos del Fondo de Vivienda de Interés Social (Fovis).</u></p> <p><u>Parágrafo 1°. Restitución del Subsidio Familiar de Vivienda y del inmueble arrendado.</u> El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento para revocar la asignación del Subsidio Familiar y restituir la tenencia del inmueble cuando los beneficiarios incumplan las condiciones de los programas establecidos por el Gobierno nacional. La entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda verificará el cumplimiento de dichas condiciones.</p> <p>La entidad otorgante del subsidio de vivienda dará inicio al procedimiento para la revocatoria de la asignación del subsidio y restitución del inmueble cuando establezca que existe mérito ante el presunto incumplimiento de las obligaciones, acorde con el siguiente procedimiento:</p> <ol style="list-style-type: none"> (i) Se citará a audiencia por parte de la entidad otorgante en la que detallarán los hechos, acompañados de las pruebas que sustenten la actuación, enunciando las obligaciones posiblemente violadas, así como las consecuencias que podrían derivarse. En la misma citación se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia; (ii) Se celebrará audiencia en la que se presentarán los hechos, obligaciones eventualmente violadas y elementos probatorios que las soportan conforme a la citación efectuada. Acto seguido, se concederá el uso de la palabra al beneficiario del subsidio o su representante para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad. 	<p>Artículo 7°. Política de apoyo al arrendamiento social. El subsidio familiar de vivienda en la modalidad de arrendamiento o arrendamiento con opción de compra podrá ser aplicado en viviendas que superen el límite de precio establecido para la vivienda de interés social, siempre y cuando el canon de arrendamiento pactado no supere el 1% del valor la vivienda de interés social establecido en las normas que regulen la materia.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<p>Verificado lo anterior, mediante resolución motivada, en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre el cumplimiento de las obligaciones, la revocatoria del subsidio y la restitución del inmueble.</p> <p>Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia.</p> <p>En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, esta podrá ser suspendida cuando de oficio o a petición de parte resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia.</p> <p>A más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria del acto administrativo expedido por Fonvivienda, mediante el cual se revoca el Subsidio Familiar de Vivienda y se ordena la restitución de la tenencia del inmueble arrendado a su propietario, el hogar beneficiario deberá suscribir el acta de restitución de la vivienda, así como el acta de entrega material respectiva, so pena de que se inicien las acciones policivas y/o judiciales a que haya lugar.</p> <p>La vivienda deberá ser restituida en las mismas condiciones en las fue entregada, salvo por el deterioro normal por el transcurso del tiempo y el uso legítimo de la misma.</p> <p><u>Parágrafo 2º.</u> El Gobierno nacional promoverá mecanismos de garantía contra el impago de las obligaciones por parte de los beneficiarios. Para efectos de la política de apoyo al arrendamiento y a otras modalidades de tenencia legal a la que hace referencia el presente artículo, no será oponible la prohibición establecida en el artículo 16 de la Ley 820 de 2003.</p>	
<p>Artículo 7º. Plazo y montos máximos de financiamiento de los créditos de vivienda individual. El Gobierno nacional fijará el plazo y los montos máximos para la amortización de los créditos de vivienda, respetando criterios de estabilidad financiera. El plazo mínimo no podrá ser inferior a cinco (5) años. Las entidades financieras definirán individualmente los plazos de las operaciones de financiación de vivienda dentro de los plazos definidos por el Gobierno nacional.</p>	<p>Artículo 8º. Plazo y montos máximos de financiamiento de los créditos de vivienda individual. El Gobierno nacional fijará el plazo y los montos máximos para la amortización de los créditos de vivienda, respetando criterios de estabilidad financiera. El plazo mínimo no podrá ser inferior a cinco (5) años. Las entidades financieras definirán individualmente los plazos de las operaciones de financiación de vivienda dentro de los plazos definidos por el Gobierno nacional.</p>
<p>ARTÍCULO NUEVO</p>	<p>Artículo 9º. Garantías para bonos hipotecarios para financiar cartera hipotecaria, leasing habitacional y para títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y leasing habitacional. Modifíquese el artículo 30 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 30. Garantías para bonos hipotecarios para financiar cartera hipotecaria, leasing habitacional y para títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y leasing habitacional. El Gobierno nacional, a través del Fondo Nacional de Garantías (FNG), otorgará garantías para los bonos hipotecarios para financiar cartera hipotecaria, leasing habitacional y para títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y leasing habitacional que emitan los establecimientos de crédito, en los términos y con las condiciones que señale el Gobierno nacional.</p> <p>Los recursos del subsidio para vivienda de interés social podrán destinarse al otorgamiento de estas garantías. La cuantía de tales recursos será la correspondiente a la prima asumida o al pago de la contingencia, cuando fuere el caso, y será adicional a las sumas que se destinen en el presupuesto nacional al otorgamiento de subsidio directo a favor de los adquirentes de vivienda de interés social subsidiable.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
	<p><i>El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i> determinará el monto de los recursos adicionales que podrán otorgarse en forma de garantía para los fines expresados en el inciso anterior.</p> <p>También podrán otorgarse en forma de compromisos gubernamentales para atender un porcentaje de cada una de las cuotas periódicas a cargo de los deudores de préstamos de vivienda de interés social o para cubrir parte del canon de arrendamiento en los términos y con las condiciones que establezca el Gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo 1°. Cuando los subsidios de interés social se otorguen en forma de garantías, la contingencia correspondiente deberá estimarse sobre bases técnicas, para efectos de cuantificar la correspondiente asignación.</p> <p>Parágrafo 2°. <i>Los bonos hipotecarios podrán ser emitidos para financiar contratos de leasing habitacional, en los términos y con las condiciones que señale el Gobierno nacional.</i></p>
<p>Artículo 8°. <i>Mejoramiento integral de viviendas.</i> El Gobierno nacional fijará las condiciones y promoverá el establecimiento de subsidios o financiación para el desarrollo de programas de mejoramiento integral de viviendas, con cargo a los recursos del presupuesto general de la Nación, los cuales también podrán ser cofinanciados por las entidades territoriales, las cajas de compensación familiar y el sector privado.</p> <p>El acceso a los servicios básicos será uno de los pilares de los programas de mejoramiento integral, que podrán incluir la financiación de las conexiones intradomiciliarias de servicios públicos y los demás elementos para el acceso a estos servicios. A su vez, los programas podrán incluir obras complementarias de mejoramiento integral de barrios.</p>	<p>Artículo 10. <i>Mejoramiento integral de viviendas.</i> El acceso a los servicios públicos esenciales será uno de los pilares de los mecanismos de articulación del subsidio con el mejoramiento integral de viviendas y hábitat. Estas intervenciones podrán incluir la financiación de las conexiones intradomiciliarias de servicios públicos y los demás elementos para el acceso a estos servicios. A su vez, los programas podrán incluir obras complementarias de mejoramiento integral de barrios.</p>
<p>Artículo 9°. <i>Provisión efectiva de infraestructura social.</i> El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Defensa Nacional, el Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Coldeportes, o sus equivalentes a nivel departamental, municipal o distrital, deberán elaborar planes asociados a la programación presupuestal para la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios para los programas de vivienda, de acuerdo con las directrices que para el efecto establezca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.</p> <p>Los recursos a los que hace referencia este artículo podrán ser transferidos a los patrimonios autónomos que hayan sido constituidos para el efecto.</p>	<p>Artículo 11. <i>Provisión efectiva de infraestructura social.</i> El Gobierno nacional elaborará planes asociados a la programación presupuestal para la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios para los programas de vivienda, en especial VIP y VIS.</p> <p>Los recursos a los que hace referencia este artículo podrán ser transferidos a los patrimonios autónomos que se constituyan para el efecto.</p>
<p>Artículo 10. <i>Vivienda rural.</i> La coordinación de política de vivienda del Gobierno nacional estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.</p>	<p>Artículo 12. <i>Coordinación de la política de vivienda.</i> La coordinación de política de vivienda del Gobierno nacional estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.</p>
<p>Artículo 11. <i>Causales de restitución del subsidio familiar de vivienda.</i> Modifíquese el artículo 8° de la Ley 3ª de 1991, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8°. <i>Causales de restitución del subsidio familiar de vivienda.</i> El Subsidio Familiar de Vivienda será restituable al Estado cuando los beneficiarios transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella antes de haber transcurrido cinco (05) años desde la fecha de su transferencia o inicio del contrato de <i>leasing</i> habitacional sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento. Se exceptúan los inmuebles cedidos a título gratuito a los beneficiarios del programa de titulación de bienes fiscales.</p>	<p>Artículo 13. <i>Causales de restitución del subsidio familiar de vivienda.</i> Modifíquese el artículo 8° de la Ley 3ª de 1991, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8°. <i>Causales de restitución del subsidio familiar de vivienda.</i> <i>El Subsidio Familiar de Vivienda será restituable al Estado cuando antes de haber transcurrido cinco (5) años desde la fecha de su transferencia o inicio del contrato de leasing habitacional los beneficiarios transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento.</i> Se exceptúan los inmuebles cedidos a título gratuito a los beneficiarios del programa de titulación de bienes fiscales.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<p>También será restituible el subsidio si se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio o cuando se les compruebe que han sido condenadas por delitos cometidos en contra de menores de edad, de acuerdo con lo que certifique la autoridad competente. El Gobierno nacional reglamentará esta materia. En ningún caso los hijos menores de edad perderán los beneficios del subsidio de vivienda y los conservarán a través de la persona que los represente.</p>	<p>También será restituible el subsidio si se comprueba que existió falsedad o <i>alteración de los datos</i> aportados en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio o cuando se les compruebe que han sido condenadas por delitos cometidos en contra de menores de edad, de acuerdo con lo que certifique la autoridad competente. El Gobierno nacional reglamentará esta materia. En ningún caso los hijos menores de edad perderán los beneficios del subsidio de vivienda y los conservarán a través de la persona que los represente.</p>
<p>Una vez vencido el plazo establecido en el presente artículo, las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda tendrán un derecho de preferencia para la compra de los inmuebles en el evento en que el propietario decida vender su vivienda. En consecuencia, los propietarios deberán ofrecerlos en primer término a las entidades mencionadas, por una sola vez, cuyos representantes dispondrán de un plazo de tres (3) meses desde la fecha de recepción de la oferta para manifestar si deciden hacer efectivo este derecho y un plazo adicional de seis (6) meses para perfeccionar la transacción.</p>	<p>Una vez vencido el plazo establecido en el presente artículo, las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda tendrán un derecho de preferencia para la compra de los inmuebles en el evento en que el propietario decida vender su vivienda. En consecuencia, los propietarios deberán ofrecerlos en primer término a las entidades mencionadas, por una sola vez, cuyos representantes dispondrán de un plazo de tres (3) meses desde la fecha de recepción de la oferta para manifestar si deciden hacer efectivo este derecho y un plazo adicional de seis (6) meses para perfeccionar la transacción.</p>
<p>Las condiciones para la adquisición de la vivienda, la metodología para definir su valor de compra y la definición de la entidad que podrá adquirir la vivienda en el caso en que concurren varios otorgantes del subsidio serán definidas mediante reglamento por el Gobierno nacional.</p>	<p>Las condiciones para la adquisición de la vivienda, la metodología para definir su valor de compra, y la definición de la entidad que podrá adquirir la vivienda en el caso en que concurren varios otorgantes del subsidio, serán definidas mediante reglamento por el Gobierno nacional.</p>
<p>Las viviendas adquiridas en ejercicio de este derecho se adjudicarán a otros hogares que cumplan las condiciones para ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda.</p>	<p>Las viviendas adquiridas en ejercicio de este derecho se adjudicarán a otros hogares que cumplan las condiciones para ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda.</p>
<p>Parágrafo 1°. La prohibición de transferencia y el derecho de preferencia de que trata el presente artículo se inscribirán en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.</p>	<p>Parágrafo 1°. La prohibición de transferencia y el derecho de preferencia de que trata el presente artículo se inscribirán en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.</p>
<p>Parágrafo 2°. En los casos en los que se compruebe que un hogar ha recibido el beneficio del Subsidio Familiar de Vivienda de manera fraudulenta o utilizando documentos falsos, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio pondrá en conocimiento del hecho a las autoridades competentes para que realicen las investigaciones a las que haya lugar por el delito de fraude de subvenciones, conforme al artículo 403 A de la Ley 599 de 2000, adicionado por la Ley 1474 de 2011.</p>	<p>Parágrafo 2°. En los casos en los que se compruebe que un hogar ha recibido el beneficio del Subsidio Familiar de Vivienda de manera fraudulenta o utilizando documentos falsos, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio pondrá en conocimiento del hecho a las autoridades competentes para que realicen las investigaciones a las que haya lugar por el delito de fraude de subvenciones, conforme al artículo 403 A de la Ley 599 de 2000, adicionado por la Ley 1474 de 2011.</p>
<p>Artículo 12. Acompañamiento social. Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a Fonvivienda, independiente del rubro presupuestal donde se hayan apropiado originalmente, así como todos los recursos transferidos a los patrimonios autónomos en los cuales dicha entidad sea fideicomitente, al igual que sus rendimientos financieros, podrán ser destinados a actividades relacionadas con el acompañamiento social en materia de seguridad, convivencia, cumplimiento de derechos y deberes de los beneficiarios y sostenibilidad económica de las familias, cuidado de las unidades privadas y las áreas comunes en los proyectos de vivienda de interés social y prioritaria que se ejecuten en el marco de los programas desarrollados por el Gobierno nacional. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante acto administrativo, determinará la cuantía de los recursos antes mencionados que pueden ser destinados a esos propósitos.</p>	<p>Artículo 14. Acompañamiento social. Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a Fonvivienda, independiente del rubro presupuestal donde se hayan apropiado originalmente, así como todos los recursos transferidos a los patrimonios autónomos en los cuales dicha entidad sea fideicomitente, al igual que sus rendimientos financieros, podrán ser destinados a actividades relacionadas con el acompañamiento social en materia de seguridad, convivencia, cumplimiento de derechos y deberes de los beneficiarios y sostenibilidad económica de las familias, cuidado de las unidades privadas y las áreas comunes en los proyectos de vivienda de interés social y prioritaria que se ejecuten en el marco de los programas desarrollados por el Gobierno nacional. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante acto administrativo, determinará la cuantía de los recursos antes mencionados que pueden ser destinados a esos propósitos.</p>
<p>Artículo 13. Contratación de encargos de gestión. Fonvivienda podrá contratar directamente encargos de gestión con la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para Subsidio de Vivienda de Interés Social CAVIS-UT, a través de los cuales se ejecuten los procesos de divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al Registro Único de Postulantes del Gobierno nacional, prevalidación y en general el desarrollo de las actividades de asignación que impliquen la operación del subsidio familiar de vivienda a cargo de Fonvivienda.</p>	<p>Artículo 15. Contratación de encargos de gestión. Fonvivienda podrá contratar directamente encargos de gestión con las Cajas de Compensación Familiar, a través de los cuales se ejecuten los procesos de divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al Registro Único de Postulantes del Gobierno nacional, pre - validación, y en general el desarrollo de las actividades de asignación que impliquen la operación del subsidio familiar de vivienda a cargo de Fonvivienda.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<p>Artículo Nuevo.</p>	<p>Artículo 16. <i>Naturaleza del Fondo Nacional del Ahorro.</i> Transfórmese la naturaleza jurídica del Fondo Nacional del Ahorro de empresa industrial y comercial del Estado a sociedad de economía mixta de carácter financiero del orden nacional, del tipo de las anónimas, organizada como establecimiento de crédito de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculado al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.</p> <p>La asamblea de accionistas es el máximo órgano social y ejercerá sus funciones de acuerdo con los estatutos sociales. En los estatutos sociales se regulará el ingreso de accionistas diferentes a la Nación.</p> <p>La junta directiva del Fondo Nacional del Ahorro estará integrada por siete miembros, dos de los cuales serán independientes, elegidos por la asamblea general de accionistas para periodos de dos años, de acuerdo con sus estatutos.</p> <p>Parágrafo 1°. Para efectos tributarios, el Fondo Nacional del Ahorro continuará rigiéndose por lo previsto para los establecimientos públicos.</p> <p>Parágrafo 2°. Régimen legal. El régimen del Fondo Nacional del Ahorro, S. A. (FNA, S. A.), es el de derecho privado; en todo caso se someterá al régimen propio de las sociedades de economía mixta no asimiladas al de las empresas industriales y comerciales del Estado, independientemente de la participación del capital público en su patrimonio.</p> <p>Parágrafo 3°. <i>Régimen de vinculación laboral.</i> Teniendo en cuenta el cambio de naturaleza jurídica del Fondo Nacional del Ahorro, S. A. (FNA, S. A.), el régimen laboral es de derecho privado, correspondiente al de las sociedades de economía mixta, no asimiladas al de las empresas industriales y comerciales del Estado, independientemente de la participación del capital público en su patrimonio.</p> <p>Parágrafo 4°. Representación legal. La representación legal del Fondo Nacional del Ahorro estará a cargo de un Presidente, quien será agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción. Sus funciones serán las fijadas por la ley y los estatutos del Fondo Nacional del Ahorro.</p> <p>Parágrafo transitorio. Hasta tanto se conformen la asamblea de accionistas y la junta directiva de que trata el presente artículo, las decisiones serán tomadas por la actual junta directiva, de acuerdo con el reglamento vigente.</p>
<p>Artículo 14. <i>Plazos y mecanismos de apoyo para la actualización de los planes de ordenamiento territorial.</i> Los planes de ordenamiento territorial que a la fecha de la expedición de la presente ley no estén actualizados en los términos previstos por la ley, deberán actualizarse antes del 31 de diciembre de 2025. A partir de esta fecha podrán suspenderse los aumentos del impuesto predial del respectivo municipio:</p> <p>El Gobierno nacional podrá apoyar la cofinanciación de los estudios técnicos requeridos para la revisión de los planes de ordenamiento territorial, priorizando el Sistema de Ciudades, y dará soporte técnico en su formulación. A su vez, elaborará herramientas generales para la estandarización de procesos e insumos de información requeridos durante la actualización de los mismos.</p> <p>De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, siempre que las autoridades competentes expidan o aprueben instrumentos o reglamentaciones que incidan en el uso del suelo o en el ordenamiento del territorio, la incorporación de dichas decisiones y su aplicación debe hacerse siguiendo el proceso de revisión y ajuste excepcional del respectivo plan de ordenamiento territorial de acuerdo con lo previsto en la Ley 388 de 1997.</p>	<p>Artículo 17. <i>Plazos y mecanismos de apoyo para la revisión de los planes de ordenamiento territorial.</i> Las entidades territoriales que a la fecha de la expedición de la presente ley no hayan efectuado la revisión general de los planes de ordenamiento del territorio en los términos previstos por la ley deberán actualizarse antes del 31 de diciembre de 2025. <i>A partir de esta fecha, el Gobierno nacional podrá disminuir o suspender la asignación del subsidio familiar de vivienda a las entidades territoriales que no efectúen la revisión señalada en el presente artículo.</i></p> <p>El Gobierno nacional podrá apoyar la cofinanciación de los estudios técnicos requeridos para la revisión de los planes de ordenamiento territorial, priorizando el Sistema de Ciudades, y dará soporte técnico en su formulación. A su vez, elaborará herramientas generales para la estandarización de procesos e insumos de información requeridos durante la actualización de los mismos.</p> <p>De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, siempre que las autoridades competentes expidan o aprueben instrumentos o reglamentaciones que incidan en el uso del suelo o en el ordenamiento del territorio, la incorporación de dichas decisiones y su aplicación debe hacerse siguiendo el proceso de revisión y ajuste excepcional del respectivo plan de ordenamiento territorial de acuerdo con lo previsto en la Ley 388 de 1997.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<p><u>Parágrafo.</u> Los particulares podrán cofinanciar o adelantar los estudios técnicos de los determinantes de ordenamiento territorial que contengan la información del nivel requerido para el desarrollo de acciones y actuaciones urbanísticas.</p>	<p>Parágrafo. El interesado en la formulación de un proyecto de plan parcial podrá aportar los estudios y documentos que resulten necesarios para la sustentación de las determinantes ambientales.</p>
<p>Artículo 15. Precio máximo de las viviendas de interés social y de interés prioritario. Modifíquese el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:</p>	<p>Artículo 18. Análisis de impacto en la reglamentación de viviendas de interés social y de interés prioritario. Cualquier reglamento técnico de aplicación en la vivienda de interés social debe soportarse en un previo análisis de impacto normativo. En caso de que estos impacten el precio de la misma, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá modificar el precio máximo de la vivienda de interés social y prioritaria por vía reglamentaria.</p>
<p>Artículo 91. Precio máximo de las viviendas de interés social y de interés prioritario. Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. El Gobierno nacional reglamentará el precio máximo de las viviendas de interés social y de interés prioritario teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características de la población en condición de déficit habitacional, los costos de producción, los costos de capital, la productividad de la industria y los precios del suelo a nivel municipal, así como la disponibilidad de recursos del Estado destinados a los programas de vivienda, entre otros.</p>	
<p>En todo caso, los recursos en dinero o en especie que destine el Gobierno nacional, en desarrollo de obligaciones legales, para promover la vivienda de interés social se dirigirán prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos.²²</p>	
<p><u>Parágrafo 1º.</u> Las disposiciones expedidas por el Gobierno nacional en ejercicio de la potestad reglamentaria del presente artículo que hagan referencia a ciudades con más de quinientos mil (500.000) habitantes serán aplicables a los municipios aledaños dentro de su área de influencia y hasta una distancia no mayor de cincuenta (50) kilómetros de los límites del perímetro urbano de la respectiva ciudad que evidencien impactos directos en la demanda de suelos e inmuebles urbanos derivados de un elevado grado de accesibilidad e interrelaciones económicas y sociales, lo mismo que a los demás municipios que integren el área metropolitana, cuando fuere del caso.</p>	
<p><u>Parágrafo 2º.</u> El precio de este tipo de viviendas corresponderá al valor de las mismas en la fecha de su adquisición o adjudicación.</p>	
<p><u>Parágrafo 3º.</u> Cualquier cambio regulatorio que afecte la vivienda de interés social debe soportarse en un previo análisis de impacto normativo. En caso de que se profieran cambios regulatorios que impacten el valor de la misma, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá modificar el precio máximo de la vivienda de interés social por vía reglamentaria y teniendo en cuenta los criterios establecidos en el presente artículo.</p>	
<p>Artículo 16. Elementos que integran el precio de la vivienda de interés social. El precio de la vivienda de interés social nueva incluye tanto el precio de los bienes inmuebles que presten usos y servicios complementarios o conexos a los mismos, tales como parqueaderos, depósitos, buhardillas, terrazas, antejardines o patios, como el correspondiente a contratos de mejoras o acabados suscritos con el oferente o con terceros, con independencia de que sea adquirida o con sin subsidio de vivienda familiar.</p>	<p>Artículo 19. Elementos que integran el precio de la vivienda de interés social. El precio de la vivienda de interés social nueva incluye tanto el precio de los bienes inmuebles que presten usos y servicios complementarios o conexos a los mismos, tales como parqueaderos, depósitos, buhardillas, terrazas, antejardines o patios, como el correspondiente a contratos de mejoras o acabados suscritos con el oferente o con terceros, con independencia de que sea adquirida o con sin subsidio de vivienda familiar.</p>
<p>Artículo Nuevo</p>	<p>Artículo 20. Definición de acción y actuación urbanística. Modifíquese el artículo 8º de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8º. Acción y actuación urbanística. El ordenamiento del territorio constituye, en su conjunto, una función pública que se desarrolla a través de los siguientes instrumentos:</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
	<p><i>a) Acción urbanística: Es el ejercicio de la función pública del ordenamiento del territorio municipal y distrital conforme a lo señalado en los artículos 5° y 6° de la Ley 388 de 1997, la cual se materializa a través de decisiones contenidas en actos administrativos de carácter general emitidos por las autoridades competentes, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo.</i></p> <p><i>Las acciones urbanísticas se concretan a través de los siguientes instrumentos: 1. Planes de ordenamiento territorial y sus distintas denominaciones. 2. Decretos reglamentarios de los planes de ordenamiento territorial. 3. Planes parciales. 4. Macroproyectos. 5. Actuaciones urbanas integrales. 6. Modelo de actuaciones urbanas integrales. 7. Planes integrales de desarrollo urbano. 8. Los que la ley defina como acciones.</i></p> <p><i>Los instrumentos en que se concretan las acciones urbanísticas solo podrán ser expedidos o modificados con fundamento en un documento técnico de soporte, el cual debe ser resultado de los estudios técnicos, financieros, jurídicos, ambientales y de servicios públicos, exigidos y determinados por el Gobierno nacional, de conformidad con cada instrumento, que soporten de manera técnica las decisiones que se adopten sobre el territorio. El documento técnico de soporte de la acción deberá garantizar el conocimiento pleno del territorio y su viabilidad financiera, permitiendo el desarrollo de ciudades ordenadas, planificadas y con soporte en la infraestructura necesaria para las edificabilidades resultantes.</i></p> <p><i>Las decisiones administrativas de las acciones urbanísticas por sí mismas no consolidan situaciones jurídicas, y solo se concretan a través de la actuación urbanística.</i></p> <p>b) Actuación urbanística. <i>Ejercicio de la función pública del ordenamiento territorial que se efectúa a través de actos administrativos de carácter particular que autoriza o permite actuar sobre un territorio específico con base en las decisiones administrativas contenidas en la acción urbanística, de la cual toma su sustento técnico, jurídico y financiero.</i></p> <p><i>La actuación urbanística concreta los derechos y obligaciones establecidos por la acción urbanística como parte de las políticas, estrategias, programas y metas del ordenamiento del territorio. Los actos administrativos de carácter particular en firme que autorizan las actuaciones urbanísticas consolidan situaciones jurídicas en cabeza de sus titulares; y en consecuencia consolidan los derechos y las obligaciones contenidos en ellas, quedando obligados los particulares titulares de las mismas y la autoridad municipal o distrital competente a respetar los derechos y obligaciones que se derivan de tales actos.</i></p> <p><i>Son actuaciones urbanísticas la licencia de parcelación, urbanización, construcción y demás establecidas por la normatividad nacional. La actuación urbanística materializa en el territorio los objetivos contenidos en el artículo 1° de la presente ley o la norma que lo modifique, derogue, sustituya y por ello los derechos y obligaciones derivados de la misma deberán tenerse en consideración en la elaboración y expedición de las acciones urbanísticas.</i></p>
<p>Artículo Nuevo</p>	<p>Artículo 21. Financiación excepcional de infraestructura matriz. <i>Los municipios y distritos deberán garantizar la infraestructura necesaria para el suministro de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado que no estén a cargo de los urbanizadores, para lo cual podrán hacer uso de herramientas que permitan la participación de capital privado para la financiación de dicha infraestructura, siempre y cuando se garantice la recuperación de la inversión a través de mecanismos tales como reparto de cargas y beneficios, plusvalía o aportes por conexión, entre otros, y se asegure la efectiva prestación del servicio.</i></p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
	<p>Parágrafo 1°. Para los efectos del presente artículo, los aportes de conexión que se cobre a los particulares que financien la infraestructura podrán incluir tanto los costos involucrados en la conexión del usuario como los asociados a la ejecución de la infraestructura necesaria para el suministro de los servicios.</p> <p>Parágrafo 2°. Una vez la empresa de servicios públicos certifique que la infraestructura construida es apta para prestar el servicio, los municipios tendrán la obligación de recibir del urbanizador la infraestructura y entregarla para su usufructo al prestador. El prestador deberá hacer el ajuste tarifario en caso de ser necesario.</p> <p>Parágrafo 3°. La infraestructura que sea financiada con alguno de los mecanismos de que trata el presente artículo se entregará con la condición de que su valor no se incluya para calcular la tarifa que se cobrará a los usuarios.</p>
<p>Artículo Nuevo</p>	<p>Artículo 22. Fondo de proyectos urbanos estratégicos. Créase el Fondo de Proyectos Urbanos Estratégicos como un patrimonio autónomo cuyo objeto será el desarrollo de proyectos urbanos estratégicos con financiación pública y privada. El Fondo será administrado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.</p> <p>Tendrá como fuentes de financiación los aportes del Presupuesto General de la Nación asignados al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, los aportes en especie que haga el Gobierno nacional, los aportes presupuestales y en especie de las entidades territoriales y recursos derivados de las declaratorias que expida el Gobierno nacional.</p> <p>El Fondo de Proyectos Urbanos Estratégicos podrá realizar contratos de asociaciones público privadas para el desarrollo de proyectos urbanos estratégicos. Los proyectos urbanos estratégicos serán aquellos cuyo presupuesto global sea superior a 30 millones de UVT, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional deberá desarrollar herramientas jurídicas, administrativas y financieras para que los inmuebles o terrenos de propiedad de las entidades del sector central y descentralizado territorialmente y por servicios puedan ponerse al servicio de esta estrategia con el propósito de ofertar espacios para nuevos desarrollos urbanos con componentes de vivienda de interés social o complementarios, en las ciudades, pudiendo acudir para el efecto, entre otros, a contratos de fiducia.</p>
<p>Artículo 17. Promoción de la inversión privada para el acceso a la vivienda. El Gobierno nacional establecerá instrumentos de inversión y adecuará el marco regulatorio necesario para ampliar la oferta privada de vivienda. A su vez, reglamentará estrategias de formalización y fortalecimiento empresarial, así como políticas y programas para aumentar la productividad sectorial, en asocio con el sector privado.</p> <p>El Gobierno nacional y las entidades territoriales establecerán mecanismos que garanticen la seguridad jurídica y la estabilidad regulatoria con respecto a actuaciones, acciones, instrumentos y licencias urbanísticas expedidos por las autoridades competentes. De igual forma, promoverán estrategias para prevenir la urbanización ilegal y la proliferación de asentamientos irregulares en zonas de alto riesgo no mitigable.</p> <p>Los instrumentos de gestión y habilitación del suelo serán gestionados de forma transparente, pública, abierta y accesible. Para esto el Gobierno nacional llevará un registro público sobre el inventario de las decisiones y actuaciones administrativas asociadas a los procesos de habilitación del suelo. El Gobierno nacional promoverá la adopción por parte de las empresas del sector de mecanismos de autorregulación y de gobierno corporativo y códigos de ética.</p>	<p>Artículo 23. Promoción de la inversión privada para el acceso a la vivienda. El Gobierno nacional establecerá instrumentos de inversión y adecuará el marco regulatorio necesario para ampliar la oferta privada de vivienda. A su vez, reglamentará estrategias de formalización y fortalecimiento empresarial, así como políticas y programas para aumentar la productividad sectorial, en asocio con el sector privado.</p> <p>El Gobierno nacional y las entidades territoriales establecerán mecanismos que garanticen la seguridad jurídica y la estabilidad regulatoria con respecto a actuaciones, acciones, instrumentos y licencias urbanísticas expedidos por las autoridades competentes. De igual forma, promoverán estrategias para prevenir la urbanización ilegal y la proliferación de asentamientos irregulares en zonas de alto riesgo no mitigable.</p> <p>Los instrumentos de gestión y habilitación del suelo serán gestionados de forma transparente, pública, abierta y accesible. Para esto el Gobierno nacional llevará un registro público sobre el inventario de las decisiones y actuaciones administrativas asociadas a los procesos de habilitación del suelo. El Gobierno nacional promoverá la adopción por parte de las empresas del sector de mecanismos de autorregulación y de gobierno corporativo y códigos de ética.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<p>Parágrafo. Modifíquese el artículo sexto del Decreto Ley 2375 de 1974, el cual quedará así:</p> <p>“Exonérese a la industria de la construcción de la obligación que, conforme a las disposiciones vigentes, tiene de contratar aprendices.</p> <p>En su lugar, créase el Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción a cargo de los empleadores de ese ramo de la actividad económica, quienes deberán contribuir mensualmente al mismo con una suma igual a una vez el salario mínimo por cada cuarenta (40) trabajadores que laboren bajo sus órdenes.</p> <p>Financiará la proporción salarial que corresponda a los aprendices que reciben formación profesional en los diversos oficios de la industria de la construcción, así como iniciativas para aumentar la productividad y la innovación sectorial a través la elaboración de estudios para la productividad sectorial, centros de productividad y cursos de capacitación.</p> <p>El Fondo será administrado por el Servicio Nacional de Aprendizaje. La aprobación del presupuesto, las decisiones de inversión, la definición de metas y el seguimiento y evaluación en el uso de los recursos estarán en cabeza del consejo de dirección del Fondo, conformado por el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Trabajo, el Director del Servicio Nacional de Aprendizaje y un representante de la Cámara Colombiana de la Construcción. La Secretaría Técnica estará a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje.</p> <p>El Servicio Nacional de Aprendizaje, en su calidad de administrador del Fondo, de acuerdo a las directrices impartidas por el Consejo de Dirección, constituirá un patrimonio autónomo para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el presente artículo”.</p>	
<p>Artículo Nuevo.</p>	<p>Artículo 24. Incentivo al desarrollo productivo del sector construcción. El Gobierno nacional promoverá buenas prácticas para aumentar la calidad y productividad sectorial, la innovación y aplicación de nuevas tecnologías en los procesos, productos y servicios de toda la cadena de valor del sector constructor, así como la generación de encadenamientos productivos que generen eficiencias y ahorros en los procesos constructivos.</p>
<p>Artículo 18. Sistema de Información Transaccional. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Presidencia de la República, creará un Sistema de Información Transaccional para estandarizar los contenidos y los procesos de planificación territorial, trámite y otorgamiento de licencias, y control urbano, priorizando su implementación en el Sistema de Ciudades de conformidad con la reglamentación que el Gobierno nacional expida para tal efecto.</p> <p>El Sistema de Información Transaccional podrá ser financiado con recursos del Fovis.</p> <p>Las entidades públicas y demás actores que intervengan en la planificación y desarrollo territorial deberán registrar en el Sistema de Información Transaccional los actos administrativos de forma oportuna y garantizar la interoperabilidad de sus plataformas con el Sistema. El cumplimiento de este proceso contará con la vigilancia de la Procuraduría General de la Nación.</p> <p><u>Parágrafo transitorio.</u> El Sistema de Información Transaccional iniciará su implementación en los municipios que integran el Sistema de Ciudades y estará implementado en el 2022.</p>	<p>Artículo 25. Sistema de Información Transaccional. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Presidencia de la República, creará un Sistema de Información Transaccional para estandarizar los contenidos y los procesos de planificación territorial, trámite y otorgamiento de licencias, y control urbano, priorizando su implementación en el Sistema de Ciudades de conformidad con la reglamentación que el Gobierno nacional expida para tal efecto.</p> <p>El Sistema de Información Transaccional podrá ser financiado con recursos del Fovis.</p> <p>Las entidades públicas y demás actores que intervengan en la planificación y desarrollo territorial deberán registrar en el Sistema de Información Transaccional los actos administrativos de forma oportuna y garantizar la interoperabilidad de sus plataformas con el Sistema. El cumplimiento de este proceso contará con la vigilancia de la Procuraduría General de la Nación.</p> <p><u>Parágrafo transitorio.</u> El Sistema de Información Transaccional iniciará su implementación en los municipios que integran el Sistema de Ciudades y estará implementado en el 2022.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
Artículo 19. Estímulos y apoyos para la generación de suelo destinado al desarrollo de proyectos de vivienda. Para la implementación de la Política de Estado para Hacer Efectivo el Derecho a la Vivienda Digna y al Hábitat contenida en la presente ley, el Gobierno nacional desarrollará herramientas jurídicas, administrativas y financieras que promuevan la participación voluntaria del sector privado en la financiación requerida para nuevos desarrollos urbanísticos, así como de redes matrices de servicios públicos y conexiones intradomiciliarias en proyectos de mejoramiento integral de barrios.	Artículo 26. Estímulos y apoyos para la generación de oferta de proyectos de vivienda. Para la implementación de mecanismos de apoyo para hacer efectivo el Derecho a la Vivienda Digna y al Hábitat contenida en la presente ley, el Gobierno nacional desarrollará herramientas jurídicas, administrativas y financieras que promuevan la participación voluntaria del sector privado en la financiación requerida para nuevos desarrollos urbanísticos, así como de redes matrices de servicios públicos y conexiones intradomiciliarias en proyectos de mejoramiento integral de barrios.
Artículo 20. Curadores urbanos. El Gobierno nacional reglamentará los parámetros que se deben cumplir para la implementación de la figura del Curador Urbano Regional o para la ampliación de su jurisdicción, quien ejercerá la función pública del otorgamiento de licencias urbanísticas en diferentes municipios y según el ámbito de jurisdicción que le sea delimitado por la Superintendencia de Notariado y Registro o quien haga sus veces; así como los municipios que de conformidad con los parámetros que defina la reglamentación deberán iniciar el proceso de designación, previo concurso que adelante la Superintendencia.	Artículo 27. Curadores urbanos. El Gobierno nacional reglamentará los parámetros que se deben cumplir para la implementación de la figura del Curador Urbano Regional o para la ampliación de su jurisdicción en los municipios que no cuenten con esta figura , quien ejercerá la función pública del otorgamiento de licencias urbanísticas en diferentes municipios y según el ámbito de jurisdicción que le sea delimitado por la Superintendencia de Notariado y Registro o quien haga sus veces; así como los municipios que de conformidad con los parámetros que defina la reglamentación deberán iniciar el proceso de designación, previo concurso que adelante la Superintendencia.
Artículo 21. Ajuste al marco fiscal. La financiación de los programas y subsidios establecidos en la presente ley deberá respetar el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector vivienda.	Artículo 28. Ajuste al marco fiscal. La financiación de los programas y subsidios establecidos en la presente ley deberá respetar el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector vivienda.
Artículo 22. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial los numerales 3 y 5 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999 y el artículo 90 de la Ley 1753 de 2015.	Artículo 29. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial los numerales 3 y 5 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999 y el artículo 90 de la Ley 1753 de 2015.

5. PROPOSICIÓN.

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, se rinde ponencia positiva y se solicita a la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima dar primer debate al **Proyecto de ley número 194 de 2018 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.**

De los Ponentes,

NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF COORDINADORA PONENTE	
FABIÁN GERARDO CASTILLO SUAREZ PONENTE	HONORIO MIGUEL HENRIQUE PINEDO PONENTE
GABRIEL JAIME VELAZCO OCAMPO PONENTE	LAURA ESTER FORTICH SANCHEZ PONENTE
JOSÉ AULO POLO NARVÁEZ PONENTE	AYDEE LIZARAZO CUBILLOS PONENTE
De los ponentes:	
JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR PONENTE	EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA PONENTE
PALCHUCAN CHINGAL MANUEL BITERVO PONENTE	VICTORIA SANDINO SIMANCA PONENTE

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO 1

OBJETIVO Y PRINCIPIOS

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto la adopción de normas destinadas a complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional a cargo del Estado, en aras a garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos.

Artículo 2º. Objetivos. La presente ley tiene por objetivos:

1. Establecer mecanismos que permitan reducir el déficit habitacional en Colombia mediante el aumento del financiamiento a la demanda y la promoción del suelo urbanizable en el país.
2. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público.
3. Promover la armoniosa concurrencia y corresponsabilidad de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, las demás entidades otorgantes del subsidio

familiar y las instancias y autoridades administrativas y de planificación del ordenamiento del territorio.

4. Facilitar la ejecución integral de la política de vivienda y las acciones e instrumentos urbanísticos.
5. Facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad y transparencia.
6. Incentivar el desarrollo del sector de la construcción y sus actividades económicas relacionadas y el aumento de la inversión privada para incrementar la oferta de vivienda e impulsar el crecimiento de la economía.

Artículo 3°. Principios. Las actuaciones de las entidades que tengan a su cargo actividades relacionadas con la formulación y ejecución de la política pública de vivienda, deben observar los siguientes principios:

1. Igualdad. Todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Vivienda deberán promover la participación en la adopción de decisiones relacionadas con la política de Estado para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y al hábitat, promoverán la igualdad material en el acceso a los beneficios de la vivienda, subsidios y el acceso al crédito, y deberán procurar la implementación de medidas de protección contra las prácticas discriminatorias y la definición de criterios objetivos de focalización del gasto público en las familias con mayores necesidades.

2. Vivienda digna y de calidad. Las entidades públicas darán prioridad a la implementación de mecanismos que permitan mejorar la calidad de vida de la población menos favorecida, a través de programas de mejoramiento de vivienda y mejoramiento integral de las condiciones habitacionales y de barrios que permitan vivir con condiciones mínimas de dignidad, garantizando la universalidad en el acceso a la vivienda de calidad en el país.

3. Eficiencia del ordenamiento del territorio. Además de los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios contemplados en la Ley 388 de 1997, la función pública de ordenamiento del territorio tendrá como finalidad la eficiencia en el desarrollo de instrumentos para disminuir el déficit de vivienda.

4. Transparencia. Las funciones públicas que se desarrollen con el fin de ejecutar los proyectos y programas que comprende la Política Habitacional a cargo del Estado deberán responder de manera integral al principio de transparencia, incluidas las contrataciones que se celebren, independientemente del régimen jurídico de que se trate.

De igual forma, la función pública de ordenamiento del territorio deberá garantizar la

transparencia en el uso de los recursos y en el ejercicio de las competencias.

5. Garantía de accesibilidad a servicios públicos como pilar del mejoramiento. Las intervenciones orientadas al mejoramiento de vivienda y el entorno dirigidas a garantizar el derecho a vivienda y hábitat dignos y adecuados deberán fomentar el acceso a servicios públicos para la población beneficiaria.

6. Priorización del sistema de ciudades. La política habitacional a cargo del Estado para el acceso a la vivienda digna y el hábitat deberá ser un instrumento para consolidar el Sistema de Ciudades, cuyo objetivo es promover la especialización productiva de las ciudades para aumentar la competitividad regional y nacional, cerrar brechas regionales en materia de acceso a los servicios básicos, reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida.

7. Mitigación del riesgo. El ejercicio de la acción urbanística tendrá dentro de sus principios orientadores básicos la prevención de los riesgos naturales en el territorio para cuyos efectos realizarán los estudios necesarios y las medidas de mitigación con el objeto de garantizar que los desarrollos de vivienda se realicen en suelos aptos para el efecto.

8. Seguridad jurídica para la promoción de la inversión. El principio de seguridad jurídica deberá estar inmerso en las actuaciones administrativas del orden nacional y territorial y en las decisiones judiciales, a fin de propender a la inversión y estabilidad a mediano y largo plazo del sector.

TÍTULO II

INSTRUMENTOS DE FOMENTO PARA EL ACCESO A LA VIVIENDA

Artículo 4°. Mecanismos de apoyo a los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda. El Gobierno nacional establecerá mecanismos de articulación del subsidio familiar de vivienda y la cobertura a la tasa de interés con las condiciones de oferta de vivienda, incluidos los subsidios a la política de arrendamiento social, así como con otros instrumentos de financiación que pueden incluir el subsidio a la cuota inicial, el subsidio al canon inicial para operaciones de *leasing* habitacional, el apoyo para la suscripción de garantías y seguros y el fomento del ahorro orientado al acceso a la vivienda, entre otros, que defina el Gobierno nacional.

Los instrumentos a los que se refiere el presente artículo podrán ser destinados tanto para vivienda nueva como usada, de acuerdo con la reglamentación particular que expida el Gobierno nacional para cada programa.

Artículo 5°. Hipoteca inversa. La hipoteca inversa es una operación financiera a través de la cual se otorga un préstamo o crédito al propietario de un bien inmueble, quien garantiza

el cumplimiento de la obligación mediante la constitución de una hipoteca. El préstamo o crédito puede darse en forma de renta vitalicia, temporal o de única disposición, y su pago sólo será exigible por parte del acreedor hipotecario en el momento del fallecimiento del constituyente de la garantía o del último de los beneficiarios.

Esta operación solo podrá realizarse con entidades o cooperativas financieras o de crédito vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Para la tasación del valor de la renta se utilizarán como variables el avalúo de la vivienda, la edad de los solicitantes del producto financiero y la modalidad de hipoteca inversa seleccionada.

El Gobierno nacional reglamentará la operación financiera mediante hipoteca inversa en aspectos tales como sus modalidades de ejecución, la edad mínima del constituyente de la garantía y sus beneficiarios, los seguros exigibles para su constitución, el valor mínimo y demás requisitos de las viviendas susceptibles de ser gravadas mediante hipoteca inversa, el pago y periodicidad de los avalúos al bien inmueble hipotecado, y establecerá las condiciones para que sea operable la cancelación del gravamen por parte del constituyente de la hipoteca o de sus herederos.

Parágrafo 1°. No podrá constituirse hipoteca inversa sobre bienes inmuebles que se encuentren afectados por patrimonio de familia inembargable.

Parágrafo 2°. Los establecimientos financieros y de crédito que concedan hipotecas inversas deberán suministrar asesoramiento integral e independiente a los interesados, bajo parámetros de transparencia, con el fin de que aquellos puedan determinar las condiciones en que se efectuará la operación de acuerdo con el valor de la vivienda, su situación financiera y los riesgos derivados de la misma. Con el fin de lograr este propósito, la Superintendencia Financiera, mediante circular, establecerá los parámetros mínimos sobre los que debe versar el asesoramiento.

Parágrafo 3°. El Gobierno nacional establecerá mecanismos para promover el desarrollo del mercado hipotecario en relación con estas operaciones con el fin de garantizar la oferta del producto financiero.

Artículo 6°. *Incentivos para las operaciones de leasing habitacional.* El Gobierno nacional reglamentará los incentivos en las operaciones de *leasing* habitacional para que puedan ser otorgadas por las entidades autorizadas por el 100% del valor comercial del inmueble.

Artículo 7°. *Política de apoyo al arrendamiento social.* El subsidio familiar de vivienda en la modalidad de arrendamiento o arrendamiento con opción de compra podrá ser aplicado en viviendas que superen el límite de precio establecido para la vivienda de interés social, siempre y cuando el canon de arrendamiento pactado no supere el 1% del valor la vivienda de interés social establecido en las normas que regulen la materia.

Artículo 8°. *Plazo y montos máximos de financiamiento de los créditos de vivienda individual.* El Gobierno nacional fijará el plazo y los montos máximos para la amortización de los créditos de vivienda, respetando criterios de estabilidad financiera. El plazo mínimo no podrá ser inferior a cinco (5) años. Las entidades financieras definirán individualmente los plazos de las operaciones de financiación de vivienda dentro de los plazos definidos por el Gobierno nacional.

Artículo 9°. *Garantías para bonos hipotecarios para financiar cartera hipotecaria, leasing habitacional y para títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y leasing habitacional.* Modifíquese el artículo 30 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:

Artículo 30. *Garantías para bonos hipotecarios para financiar cartera hipotecaria, leasing habitacional y para títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y leasing habitacional.* El Gobierno nacional, a través del Fondo Nacional de Garantías (FNG), otorgará garantías para los bonos hipotecarios para financiar cartera hipotecaria, *leasing* habitacional y para títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y *leasing* habitacional que emitan los establecimientos de crédito en los términos y con las condiciones que señale el Gobierno nacional.

Los recursos del subsidio para vivienda de interés social podrán destinarse al otorgamiento de estas garantías. La cuantía de tales recursos será la correspondiente a la prima asumida o al pago de la contingencia cuando fuere el caso y será adicional a las sumas que se destinen en el presupuesto nacional al otorgamiento de subsidio directo a favor de los adquirentes de vivienda de interés social subsidiable.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio determinará el monto de los recursos adicionales que podrán otorgarse en forma de garantía para los fines expresados en el inciso anterior.

También podrán otorgarse en forma de compromisos gubernamentales para atender un porcentaje de cada una de las cuotas periódicas a cargo de los deudores de préstamos de vivienda de interés social o para cubrir parte del canon de arrendamiento en los términos y con las condiciones que establezca el Gobierno nacional.

Parágrafo 1°. Cuando los subsidios de interés social se otorguen en forma de garantías, la contingencia correspondiente deberá estimarse sobre bases técnicas para efectos de cuantificar la correspondiente asignación.

Parágrafo 2°. Los bonos hipotecarios podrán ser emitidos para financiar contratos de *leasing* habitacional en los términos y con las condiciones que señale el Gobierno nacional.

Artículo 10. *Mejoramiento integral de viviendas.* El acceso a los servicios públicos esenciales será uno de los pilares de los mecanismos de articulación del subsidio con el mejoramiento integral de viviendas y hábitat. Estas intervenciones podrán incluir la financiación de las conexiones intradomiciliarias de servicios públicos y los demás elementos para el acceso a estos servicios. A su vez, los programas podrán incluir obras complementarias de mejoramiento integral de barrios.

Artículo 11. *Provisión efectiva de infraestructura social.* El Gobierno nacional elaborará planes asociados a la programación presupuestal para la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios para los programas de vivienda, en especial VIP y VIS.

Los recursos a los que hace referencia este artículo podrán ser transferidos a los patrimonios autónomos que se constituyan para el efecto.

Artículo 12. *Coordinación de la política de vivienda.* La coordinación de política de vivienda del Gobierno nacional estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Artículo 13. *Causales de restitución del subsidio familiar de vivienda.* Modifíquese el artículo 8° de la Ley 3ª de 1991, el cual quedará así:

Artículo 8°. *Causales de restitución del subsidio familiar de vivienda.* El subsidio familiar de vivienda será restituible al Estado cuando antes de haber transcurrido cinco (5) años desde la fecha de su transferencia o inicio del contrato de *leasing* habitacional los beneficiarios transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento. Se exceptúan los inmuebles cedidos a título gratuito a los beneficiarios del programa de titulación de bienes fiscales.

También será restituible el subsidio si se comprueba que existió falsedad o alteración de los datos aportados en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio o cuando se les compruebe que han sido condenadas por delitos cometidos en contra de menores de edad, de acuerdo con lo que certifique la autoridad competente. El Gobierno nacional reglamentará esta materia. En ningún caso los hijos menores de edad perderán los beneficios del subsidio de vivienda y los conservarán a través de la persona que los represente.

Una vez vencido el plazo establecido en el presente artículo, las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda tendrán un derecho de preferencia para la compra de los inmuebles en el evento en que el propietario decida vender su vivienda. En consecuencia, los propietarios deberán ofrecerlos en primer término a las entidades mencionadas, por una sola vez, cuyos

representantes dispondrán de un plazo de tres (3) meses desde la fecha de recepción de la oferta para manifestar si deciden hacer efectivo este derecho, y un plazo adicional de seis (6) meses para perfeccionar la transacción.

Las condiciones para la adquisición de la vivienda, la metodología para definir su valor de compra y la definición de la entidad que podrá adquirir la vivienda en el caso en que concurren varios otorgantes del subsidio serán definidas mediante reglamento por el Gobierno nacional.

Las viviendas adquiridas en ejercicio de este derecho se adjudicarán a otros hogares que cumplan las condiciones para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda.

Parágrafo 1°. La prohibición de transferencia y el derecho de preferencia de que trata el presente artículo se inscribirán en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Parágrafo 2°. En los casos en los que se compruebe que un hogar ha recibido el beneficio del subsidio familiar de vivienda de manera fraudulenta o utilizando documentos falsos, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio pondrá en conocimiento el hecho a las autoridades competentes para que realicen las investigaciones a las que haya lugar por el delito de fraude de subvenciones, conforme al artículo 403 A de la Ley 599 de 2000, adicionado por la Ley 1474 de 2011.

Artículo 14. *Acompañamiento social.* Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a Fonvivienda, independiente del rubro presupuestal donde se hayan apropiado originalmente, así como todos los recursos transferidos a los patrimonios autónomos en los cuales dicha entidad sea fideicomitente, al igual que sus rendimientos financieros, podrán ser destinados a actividades relacionadas con el acompañamiento social en materia de seguridad, convivencia, cumplimiento de derechos y deberes de los beneficiarios y sostenibilidad económica de las familias, cuidado de las unidades privadas y las áreas comunes en los proyectos de vivienda de interés social y prioritaria que se ejecuten en el marco de los programas desarrollados por el Gobierno nacional. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante acto administrativo, determinará la cuantía de los recursos antes mencionados que pueden ser destinados a esos propósitos.

Artículo 15. *Contratación de encargos de gestión.* Fonvivienda podrá contratar directamente encargos de gestión con las cajas de compensación familiar a través de los cuales se ejecuten los procesos de divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al Registro Único de Postulantes del Gobierno nacional, prevalidación y en general el desarrollo de las actividades de asignación que impliquen

la operación del subsidio familiar de vivienda a cargo de Fonvivienda.

Artículo 16. *Naturaleza del Fondo Nacional del Ahorro.* Transfórmese la naturaleza jurídica del Fondo Nacional del Ahorro de empresa industrial y comercial del Estado a sociedad de economía mixta de carácter financiero del orden nacional, del tipo de las anónimas, organizada como establecimiento de crédito de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculado al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

La asamblea de accionistas es el máximo órgano social y ejercerá sus funciones de acuerdo con los estatutos sociales. En los estatutos sociales se regulará el ingreso de accionistas diferentes a la Nación.

La junta directiva del Fondo Nacional del Ahorro estará integrada por siete miembros, dos de los cuales serán independientes, elegidos por la asamblea general de accionistas para periodos de dos años, de acuerdo con sus estatutos.

Parágrafo 1°. Para efectos tributarios, el Fondo Nacional del Ahorro continuará rigiéndose por lo previsto para los establecimientos públicos.

Parágrafo 2°. *Régimen legal.* El régimen del Fondo Nacional del Ahorro, S. A. (FNA, S. A.), es el de derecho privado; en todo caso se someterá al régimen propio de las sociedades de economía mixta no asimiladas al de las empresas industriales y comerciales del Estado, independientemente de la participación del capital público en su patrimonio.

Parágrafo 3°. *Régimen de vinculación laboral.* Teniendo en cuenta el cambio de naturaleza jurídica del Fondo Nacional del Ahorro, S. A. (FNA S. A.), el régimen laboral es de derecho privado, correspondiente al de las sociedades de economía mixta no asimiladas al de las empresas industriales y comerciales del Estado, independientemente de la participación del capital público en su patrimonio.

Parágrafo 4°. *Representación legal.* La representación legal del Fondo Nacional del Ahorro estará a cargo de un presidente, quien será agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción. Sus funciones serán las fijadas por la ley y los estatutos del Fondo Nacional del Ahorro.

Parágrafo transitorio. Hasta tanto se conformen la asamblea de accionistas y la junta directiva de que trata el presente artículo, las decisiones serán tomadas por la actual junta directiva, de acuerdo con el reglamento vigente.

TÍTULO III

PROMOCIÓN DE OFERTA DE SUELO URBANIZABLE

Artículo 17. *Plazos y mecanismos de apoyo para la revisión de los planes de ordenamiento*

territorial. Las entidades territoriales que a la fecha de la expedición de la presente ley no hayan efectuado la revisión general de los planes de ordenamiento del territorio en los términos previstos por la ley deberán actualizarse antes del 31 de diciembre de 2025. A partir de esta fecha el Gobierno nacional podrá disminuir o suspender la asignación del subsidio familiar de vivienda a las entidades territoriales que no efectúen la revisión señalada en el presente artículo.

El Gobierno nacional podrá apoyar la cofinanciación de los estudios técnicos requeridos para la revisión de los planes de ordenamiento territorial priorizando el Sistema de Ciudades, y dará soporte técnico en su formulación. A su vez, elaborará herramientas generales para la estandarización de procesos e insumos de información requeridos durante la actualización de los mismos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, siempre que las autoridades competentes expidan o aprueben instrumentos o reglamentaciones que incidan en el uso del suelo o en el ordenamiento del territorio, la incorporación de dichas decisiones y su aplicación deben hacerse siguiendo el proceso de revisión y ajuste excepcional del respectivo plan de ordenamiento territorial de acuerdo con lo previsto en la Ley 388 de 1997.

Parágrafo. El interesado en la formulación de un proyecto de plan parcial podrá aportar los estudios y documentos que resulten necesarios para la sustentación de las determinantes ambientales.

Artículo 18. *Análisis de impacto en la reglamentación de viviendas de interés social y de interés prioritario.* Cualquier reglamento técnico de aplicación en la vivienda de interés social debe soportarse en un previo análisis de impacto normativo. En caso de que estos impacten el precio de la misma, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá modificar el precio máximo de la vivienda de interés social y prioritaria por vía reglamentaria.

Artículo 19. *Elementos que integran el precio de la vivienda de interés social.* El precio de la vivienda de interés social nueva incluye tanto el precio de los bienes inmuebles que presten usos y servicios complementarios o conexos a los mismos, tales como parqueaderos, depósitos, buhardillas, terrazas, antejardines o patios, como el correspondiente a contratos de mejoras o acabados suscritos con el oferente o con terceros, con independencia de que sea adquirida o con sin subsidio de vivienda familiar.

Artículo 20. *Definición de acción y actuación urbanística.* Modifíquese el artículo 8° de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 8°. *Acción y actuación urbanística.* El ordenamiento del territorio constituye, en su conjunto, una función pública que se desarrolla a través de los siguientes instrumentos:

a) Acción urbanística. Es el ejercicio de la función pública del ordenamiento del territorio municipal y distrital conforme a lo señalado en los artículos 5° y 6° de la Ley 388 de 1997, la cual se materializa a través de decisiones contenidas en actos administrativos de carácter general emitidos por las autoridades competentes, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo.

Las acciones urbanísticas se concretan a través de los siguientes instrumentos: 1. Planes de ordenamiento territorial y sus distintas denominaciones. 2. Decretos reglamentarios de los planes de ordenamiento territorial. 3. Planes parciales. 4. Macroproyectos. 5. Actuaciones urbanas integrales. 6. Modelo de actuaciones urbanas integrales. 7. Planes integrales de desarrollo urbano. 8. Los que la ley defina como acciones.

Los instrumentos en que se concretan las acciones urbanísticas solo podrán ser expedidos o modificados con fundamento en un documento técnico de soporte, el cual debe ser resultado de los estudios técnicos, financieros, jurídicos, ambientales y de servicios públicos, exigidos y determinados por el Gobierno nacional, de conformidad con cada instrumento, que soporten de manera técnica las decisiones que se adopten sobre el territorio. El documento técnico de soporte de la acción deberá garantizar el conocimiento pleno del territorio y su viabilidad financiera, permitiendo el desarrollo de ciudades ordenadas, planificadas y con soporte en la infraestructura necesaria para las edificabilidades resultantes.

Las decisiones administrativas de las acciones urbanísticas por sí mismas no consolidan situaciones jurídicas, y solo se concretan a través de la actuación urbanística.

b) Actuación urbanística. Ejercicio de la función pública del ordenamiento territorial que se efectúa a través de actos administrativos de carácter particular que autoriza o permite actuar sobre un territorio específico con base en las decisiones administrativas contenidas en la acción urbanística de la cual toma su sustento técnico, jurídico y financiero.

La actuación urbanística concreta los derechos y obligaciones establecidos por la acción urbanística como parte de las políticas, estrategias, programas y metas del ordenamiento del territorio. Los actos administrativos de carácter particular en firme que autorizan las actuaciones urbanísticas consolidan situaciones jurídicas en cabeza de sus titulares; y en consecuencia, consolidan los derechos y las obligaciones contenidos en ellas, quedando obligados los particulares titulares de las mismas y la autoridad municipal o distrital competente a respetar los derechos y obligaciones que se derivan de tales actos.

Son actuaciones urbanísticas la licencia de parcelación, urbanización, construcción y demás

establecidas por la normatividad nacional. La actuación urbanística materializa en el territorio los objetivos contenidos en el artículo 1° de la presente ley o la norma que lo modifique, derogue, sustituya y por ello los derechos y obligaciones derivados de la misma deberán tenerse en consideración en la elaboración y expedición de las acciones urbanísticas.

Artículo 21. Financiación excepcional de infraestructura matriz. Los municipios y distritos deberán garantizar la infraestructura necesaria para el suministro de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado que no estén a cargo de los urbanizadores, para lo cual podrán hacer uso de herramientas que permitan la participación de capital privado para la financiación de dicha infraestructura, siempre y cuando se garantice la recuperación de la inversión a través de mecanismos tales como reparto de cargas y beneficios, plusvalía o aportes por conexión, entre otros, y se asegure la efectiva prestación del servicio.

Parágrafo 1°. Para los efectos del presente artículo, los aportes de conexión que se cobren a los particulares que financien la infraestructura podrán incluir tanto los costos involucrados en la conexión del usuario como los asociados a la ejecución de la infraestructura necesaria para el suministro de los servicios.

Parágrafo 2°. Una vez la empresa de servicios públicos certifique que la infraestructura construida es apta para prestar el servicio, los municipios tendrán la obligación de recibir del urbanizador la infraestructura y entregarla para su usufructo al prestador. El prestador deberá hacer el ajuste tarifario en caso de ser necesario.

Parágrafo 3°. La infraestructura que sea financiada con alguno de los mecanismos de que trata el presente artículo se entregará con la condición de que su valor no se incluya para calcular la tarifa que se cobrará a los usuarios.

Artículo 22. Fondo de proyectos urbanos estratégicos. Créase el Fondo de Proyectos Urbanos Estratégicos como un patrimonio autónomo cuyo objeto será el desarrollo de proyectos urbanos estratégicos con financiación pública y privada. El Fondo será administrado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Tendrá como fuentes de financiación los aportes del Presupuesto General de la Nación asignados al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, los aportes en especie que haga el Gobierno nacional, los aportes presupuestales y en especie de las entidades territoriales y recursos derivados de las declaratorias que expida el Gobierno nacional.

El Fondo de Proyectos Urbanos Estratégicos podrá realizar contratos de asociaciones público privadas para el desarrollo de proyectos urbanos estratégicos. Los proyectos urbanos estratégicos serán aquellos cuyo presupuesto global sea superior a 30 millones de UVT, de conformidad

con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional deberá desarrollar herramientas jurídicas, administrativas y financieras para que los inmuebles o terrenos de propiedad de las entidades del sector central y descentralizado territorialmente y por servicios puedan ponerse al servicio de esta estrategia con el propósito de ofertar espacios para nuevos desarrollos urbanísticos con componentes de vivienda de interés social o complementarios en las ciudades, pudiendo acudir para el efecto, entre otros, a contratos de fiducia.

Artículo 23. Promoción de la inversión privada para el acceso a la vivienda. El Gobierno nacional establecerá instrumentos de inversión y adecuará el marco regulatorio necesario para ampliar la oferta privada de vivienda. A su vez, reglamentará estrategias de formalización y fortalecimiento empresarial, así como políticas y programas para aumentar la productividad sectorial en asocio con el sector privado.

El Gobierno nacional y las entidades territoriales establecerán mecanismos que garanticen la seguridad jurídica y la estabilidad regulatoria con respecto a actuaciones, acciones, instrumentos y licencias urbanísticas expedidas por las autoridades competentes. De igual forma, promoverán estrategias para prevenir la urbanización ilegal y la proliferación de asentamientos irregulares en zonas de alto riesgo no mitigable.

Los instrumentos de gestión y habilitación del suelo serán gestionados de forma transparente, pública, abierta y accesible. Para esto el Gobierno nacional llevará un registro público sobre el inventario de las decisiones y actuaciones administrativas asociadas a los procesos de habilitación del suelo. El Gobierno nacional promoverá la adopción por parte de las empresas del sector de mecanismos de autorregulación y de gobierno corporativo y códigos de ética.

Artículo 24. Incentivo al desarrollo productivo del sector construcción. El Gobierno nacional promoverá buenas prácticas para aumentar la calidad y productividad sectorial, la innovación y aplicación de nuevas tecnologías en los procesos, productos y servicios de toda la cadena de valor del sector constructor, así como la generación de encadenamientos productivos que generen eficiencias y ahorros en los procesos constructivos.

Artículo 25. Sistema de información transaccional. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Presidencia de la República, creará un sistema de información transaccional para estandarizar los contenidos y los procesos de planificación territorial, trámite y otorgamiento de licencias, y control urbano, priorizando su implementación en el Sistema de Ciudades,

de conformidad con la reglamentación que el Gobierno nacional expida para tal efecto.

El sistema de información transaccional podrá ser financiado con recursos del Fovis.

Las entidades públicas y demás actores que intervengan en la planificación y desarrollo territorial deberán registrar en el sistema de información transaccional los actos administrativos de forma oportuna y garantizar la interoperabilidad de sus plataformas con el sistema. El cumplimiento de este proceso contará con la vigilancia de la Procuraduría General de la Nación.

Parágrafo transitorio. El sistema de información transaccional iniciará su implementación en los municipios que integran el Sistema de Ciudades y estará implementado en el 2022.

Artículo 26. Estímulos y apoyos para la generación de oferta de proyectos de vivienda. Para la implementación de mecanismos de apoyo para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y al hábitat contenido en la presente ley, el Gobierno nacional desarrollará herramientas jurídicas, administrativas y financieras que promuevan la participación voluntaria del sector privado en la financiación requerida para nuevos desarrollos urbanísticos, así como de redes matrices de servicios públicos y conexiones intradomiciliarias en proyectos de mejoramiento integral de barrios.

Artículo 27. Curadores urbanos. El Gobierno nacional reglamentará los parámetros que se deben cumplir para la implementación de la figura del curador urbano regional o para la ampliación de su jurisdicción en los municipios que no cuenten con esta figura, quien ejercerá la función pública del otorgamiento de licencias urbanísticas en diferentes municipios y según el ámbito de jurisdicción que le sea delimitado por la Superintendencia de Notariado y Registro o quien haga sus veces; así como los municipios que de conformidad con los parámetros que defina la reglamentación, deberán iniciar el proceso de designación previo concurso que adelante la Superintendencia.

TÍTULO IV

DISPOSICIONES FINALES, VIGENCIAS Y DEROGATORIAS

Artículo 28. Ajuste al marco fiscal. La financiación de los programas y subsidios establecidos en la presente ley deberá respetar el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector vivienda.

Artículo 29. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial los numerales 3 y 5 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999 y el artículo 90 de la Ley 1753 de 2015.

De los Ponentes,

NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF COORDINADORA PONENTE	
FABIÁN GERARDO CASTILLO SUAREZ PONENTE	HONORIO MIGUEL HENRIQUE PINEDO PONENTE
GABRIEL JAIME VELAZCO OCAMPO PONENTE	LAURA ESTER FORTICH SANCHEZ PONENTE
JOSÉ AULO POLO NARVÁEZ PONENTE	AYDEE LIZARAZO CUBILLOS PONENTE
De los ponentes:	
JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR PONENTE	EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA PONENTE
PALCHUCÁN CHINGAL MANUEL BITERVO PONENTE	VICTORIA SANDINO SIMANCA PONENTE

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de mayo del año dos mil dieciocho (2018).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República** del informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate al **Proyecto de ley número 194 de 2018 Senado**.

Título del proyecto: *por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.*

NOTA SECRETARIAL

Frente a este proyecto de ley se radicó ante esta Secretaría Informe de Ponencia.

Radicada el día lunes seis (6) de mayo del año dos mil diecinueve 2019, hora: 10:12 a. m., y suscrita por los honorables Senadores *Nadya Georgette Blel Scaff* (Coordinadora Ponente), *Gabriel Jaime Velasco Ocampo*, *Fabián Gerardo Castillo Suárez*, *Honorio Miguel Henríquez Pinedo*, *Laura Ester Fortich Sánchez*, *José Aulo Polo Narváez*, *Aydeé Lizarazo Cubillos*, *Eduardo Enrique Pulgar Daza* y *Manuel Bitervo Palchucán Chingal*. El honorable Senador *Jesús Alberto Castilla Salazar* no refrendó el informe de ponencia que se publica.

La honorable Senadora *Victoria Sandino Herrera*, mediante escrito, se adhirió a la ponencia radicada, haciendo observaciones de desacuerdo con los artículos 5° y 17 del articulado propuesto (se publica la adhesión).

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
Secretario Comisión Séptima

**Senadora Victoria Sandino Simanca
Herrera**

HSVSSH-CI 0113 - 19

Bogotá, D. C., 9 de mayo de 2019

PARA	Jesús María España
	Secretario General
	Comisión Séptima Senado de la República
DE	VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA Senadora de la República

Asunto: Adhesión a la ponencia positiva coordinada por la honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff sobre el Proyecto de ley número 194 de 2018 Senado, *por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.*

Estimado doctor:

Por medio de la presente, adhiero formalmente a la ponencia positiva sobre el Proyecto de ley número 194 de 2018 Senado, *por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat*, coordinada por la honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff y suscrita por otros honorables Senadores. A pesar de que resalto la pertinencia del proyecto de ley en cuestión, debo dejar constancia de mi desacuerdo con dos de los veintinueve artículos que se enumeran en dicha ponencia:

1. El artículo 5°, que trata sobre hipoteca inversa, es una apuesta muy riesgosa en función de crear y fomentar una nueva modalidad de negocio financiero, que además de representar alto riesgo para las familias colombianas, no guarda ninguna relación con el objetivo del proyecto de ley en cuestión, a saber: "... garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos". Considero que esta modalidad de operación financiera debe ser regulada por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y en consecuencia deberá ser analizada y discutida por las Comisiones Cuartas del Congreso de la República.
2. El artículo 17, que trata sobre los plazos y mecanismos de apoyo para la revisión de los planes de ordenamiento territorial, establece sanciones a los entes territoriales que no consoliden sus POT antes de terminar el año 2025; pero dicha sanción, así como está planteada, afecta directamente el acceso de las familias a los subsidios que les corresponden por derecho. Considero que no es justo poner en tela de juicio el derecho de las familias a la vivienda digna cuando la ausencia de planes de ordenamiento territorial es atribuible a la administración municipal. Dicho de otro modo, no tiene sentido que la sanción contra

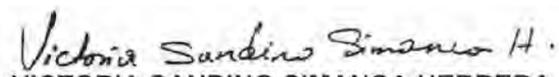
la negligencia municipal recaiga de manera directa o indirecta contra las familias que tienen derecho a subsidios para vivienda.

El artículo 17 también abre la posibilidad de que el Gobierno nacional apoye la cofinanciación y ofrezca soporte técnico para la revisión de los planes de ordenamiento territorial, priorizando el Sistema de Ciudades. Aunque es loable alentar la consolidación de POT de municipios circunvecinos de los principales centros urbanos, creemos que este tipo de ayuda focalizada en los municipios más grandes y con mayores posibilidades de recaudo autónomo profundizará la asimetría entre la periferia y los centros urbanos. El Ministerio de Vivienda debería proponer un mecanismo diferente para alentar la consolidación de POT que no implique una asignación presupuestal

adicional a favor de los municipios con mayores ingresos tributarios. Por el contrario, creo que es oportuno idear un mecanismo que le permita al Gobierno colocar los recursos necesarios para que los municipios más apartados, vulnerables y en zonas de conflicto logren resolver su ordenamiento territorial en aras de un mayor desarrollo económico y mejor calidad de vida.

Por lo anterior, en la oportunidad de debate y discusión del proyecto radicaré y defenderé las proposiciones correspondientes.

Cordialmente,


VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA
Senadora de la República.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez, por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud, en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.,

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 155 de 2018 Senado, por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez, por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud, en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones.

Señor Secretario:

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 741 de 2018.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta legislativa dispone:

[...] **Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto definir aspectos técnicos y administrativos necesarios para garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones, de los trabajadores expuestos a actividades de alto riesgo para la salud.

Artículo 2°. Campo de aplicación. La presente ley se aplicará a trabajadores que en cumplimiento de sus funciones, realicen sus labores los oficios denominados de alto riesgo, conforme con lo contenido en el artículo 2° del Decreto-ley 2090 de 2003 [...].

Desde esta óptica se estructuran los otros preceptos que hacen parte del proyecto de ley.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Es importante tener presente el aporte técnico del Sector Salud denominado “ACERCA DEL DECRETO 2090 DE 2003” (anexo), el cual ya habla sido socializado con antelación por parte de esta Cartera tanto con el Ministerio de Trabajo (Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección¹) como con el honorable Senador

¹ Cfr. Radicado número 201431301610171.

Jesús Castilla², ahora coautor de la propuesta legislativa que nos ocupa.

En dicho documento se cita:

[...] **La Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, refiere en la 1^{ra} edición de su documento publicado en el 2014, sobre: “Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre”, que no existe en el ámbito internacional, un claro concepto de lo que son dichos trabajos, pero que en general, son trabajos que se consideran causa de un deterioro para la salud de los trabajadores, constituyendo un riesgo para su integridad física o psíquica, o porque producen enfermedades con más frecuencia que otros trabajos, razones por las cuales algunos países, justificados en el hecho, que los trabajadores que trabajan en este tipo de trabajos, tienen una expectativa de vida inferior por el impacto que en su salud ha tenido el hecho de prestar servicios durante unos años en actividades penosas, peligrosas, tóxicas o insalubres, establecen en sus leyes, regímenes de acceso a la jubilación en edades tempranas.

Pueden tenerse en cuenta los siguientes conceptos para diferenciar dichos trabajos, acorde con su naturaleza específica:

1. Los trabajos penosos, son trabajos duros por su exigencia física o psíquica y causan un mayor desgaste físico.
2. Los trabajos peligrosos son aquellos susceptibles de causar mayores índices de incidencia en accidentes de trabajo o enfermedades laborales.
3. Los trabajos insalubres son aquellos que se desenvuelven en ambientes insanos.
4. Los trabajos tóxicos son aquellos en los que el trabajador está expuesto a agentes físicos, químicos o biológicos nocivos [...].

E, igualmente, agrega:

[...] La OIT, en el citado documento sobre jubilación anticipada, precisa textualmente

“Cualquier regulación de la jubilación anticipada por razón de trabajos penosos, peligrosos, tóxicos o insalubres debe tener una justificación objetiva, debe asumir un **análisis del estado de la técnica, así como tener en cuenta una valoración sobre la relación existente entre la actividad concreta de que se trata y la siniestralidad laboral.** Por otra parte, es conveniente conocer la interrelación entre la actividad profesional penosa y la posible aparición de enfermedades profesionales. Es necesario llevar a cabo estudios de impacto de una determinada actividad en la salud y en la esperanza de vida de los trabajadores y, finalmente, plantear la posibilidad de seguir o aplicar también esquemas

de protección basados en el reconocimiento de situaciones de incapacidad personalizada.” (Subrayado y resaltado fuera de texto).

La decisión del Gobierno nacional, de ampliar parcial o totalmente el límite de tiempo previsto para el régimen de pensiones especiales que cubre a los trabajadores que desarrollan las actividades de alto riesgo definidas en el país, debe estar soportada en estudios técnicos, dentro de los cuales se sugieren como mínimo, en el contexto de los estudios poblacionales (los trabajadores) y de colectivos (unos trabajadores) [...].

En este marco, de la doctrina de la Seguridad y Salud en el Trabajo, como estudios de impacto de una determinada actividad laboral en la salud y en la esperanza de vida de los trabajadores, se hizo referencia a: estudio sobre la frecuencia de los accidentes de trabajo; estudio sobre la severidad de los accidentes de trabajo; estudio sobre lesiones incapacitantes relacionadas con los accidentes de trabajo; estudio sobre la prevalencia de las enfermedades laborales; estudio sobre la incidencia de las enfermedades laborales.

De otro lado, en cuanto a la doctrina de la Salud Pública, como estudios de impacto de una determinada actividad laboral en la salud y en la esperanza de vida de los trabajadores, se hizo referencia a: estudio de carga de los eventos laborales; años de vida saludables perdidos por accidente de trabajo (AVISA AT); años de vida saludable perdidos por enfermedad laboral (AVISA EL); años de vida saludable perdidos por eventos laborales (AVISA ATEL).

[...] Con los estudios propuestos, se supone tener la posibilidad de consolidar datos relacionados con las mediciones de incidencia, prevalencia y mortalidad de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales, así como las consecuencias discapacitantes que se relacionan, distribuidos todos por actividad económica, clase de riesgo, edad y sexo del trabajador, de manera que al ser vistos y analizados de manera integral, se genere información de síntesis como soporte técnico suficiente para definir o redefinir actividades de alto riesgo para la salud del trabajador colombiano, porque se tiene evidencia que esas actividades laborales disminuyen su esperanza de vida por una muerte prematura, o porque generan el retiro del trabajador de sus funciones laborales, por circunstancias discapacitantes.

Ahora bien, complementando los estudios de poblaciones y de colectivos y entendiendo la necesidad de esquemas de protección, basados en el reconocimiento de situaciones de incapacidad personalizada, esto es, en el contexto de la individualidad (un trabajador particular con una historia de vida), y en el marco de la visión determinista del fenómeno salud - enfermedad, la cual aprecia que, los efectos sobre la salud que generan las condiciones de trabajo, dependen de múltiples variables, unas propias del trabajador

² Cfr Radicado número 201731301328921 como respuesta a la solicitud con Radicado número 201742301398442.

(susceptibilidad individual), otras propias del agente tóxico (estado del agente, toxicidad) y otras relativas a las circunstancias de exposición (frecuencia, duración, magnitud), se sugiere como necesario, considerar y hacer explícito en la regulación que asuma el Gobierno nacional para el régimen de pensiones especiales, el tener en cuenta los registros de las evaluaciones médicas ocupacionales de un trabajador, entendidos como la información relacionada con los actos médicos que monitorean la exposición a factores de riesgo y determinan la existencia de consecuencias en una persona por dicha exposición y que pueden conformar: Un estudio de impacto en un trabajador particular.

Los actos, condiciones de salud y procedimientos llevados a cabo en las evaluaciones médicas ocupacionales, en las valoraciones complementarias a las evaluaciones médicas ocupacionales y en las evaluaciones médicas específicas según factores de riesgo, deben ser registrados en la historia clínica ocupacional en consonancia con la normatividad vigente en el país, registros estos que, hechos información, pueden aportar y soportar evidencia y ser justificación objetiva, en cuanto al impacto que puede tener una determinada actividad laboral en la salud y en la esperanza de vida de una particular persona trabajadora, sin que su trabajo, necesariamente haya sido calificado como actividad de alto riesgo para la salud de las poblaciones o colectivos trabajadores, o la empresa, haber sido clasificada como de riesgo alto o máximo, pero que por las características personales del trabajador, puede llegar a ser susceptible en unas condiciones de trabajo específicas y amerite ser protegido de manera especial [...].

Bajo este entendido, se tiene que el documento denominado: “ACERCA DEL DECRETO 2090 DE 2003” contiene elementos que no se deben pasar por alto.

2.2. A nivel normativo, se encuentran preceptos asociados con la materia *sub examine* y de los cuales vale la pena enunciar algunos de ellos, por su relevancia e incidencia, a saber:

i. La Resolución 2400 de 1979: “*Por la cual se establecen algunas disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo*”, expedida en su momento por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, define:

[...] **Artículo 153.** Entiéndese por “concentración máxima permisible” la concentración atmosférica de un material peligroso que no alcanza a afectar la salud de un trabajador a ella expuesto en jornada diaria de ocho horas, durante un prolongado periodo de tiempo.

Artículo 154. En todos los establecimientos de trabajo en donde se lleven a cabo operaciones y procesos con sustancias nocivas o peligrosas que desprendan gases, humos, neblinas, polvos, etc. y

vapores fácilmente inflamables, con riesgo para la salud de los trabajadores, se fijarán los niveles máximos permisibles de exposición a sustancias tóxicas, inflamables o contaminantes atmosféricos industriales, en volumen en partes de la sustancia por millón de partes de aire (P.P.M.) en peso en miligramos de la sustancia por metro cúbico de aire (g/m^3) o en millones de partículas por pie cúbico de aire (M.P.P.P.3) de acuerdo con la tabla establecida por la Conferencia Americana de Higienistas Industriales Gubernamentales, o con los valores límites permisibles fijados por el Ministerio de Salud.

Parágrafo. Partes por millón (P.P.M.), expresa volumétricamente a 25o.C y a una presión de 760 mm de Hg; partes del gas o vapor de la sustancia contaminante por millón de partes de aire ambiental contaminado. Miligramos por metro cúbico (mg/m^3), expresa gravimétricamente, de forma aproximada, los miligramos de contaminantes por metro cúbico de aire contaminado.

Artículo 155. Para obtener en los establecimientos de trabajo un medio ambiente que no perjudique la salud de los trabajadores, por los riesgos químicos a que están expuestos, se deberán adoptar todas las medidas necesarias para controlar en forma efectiva los agentes nocivos preferentemente en su origen, pudiéndose aplicar uno o varios de los siguientes métodos: sustitución de sustancias, cambio o modificación del proceso, encerramiento o aislamiento de procesos, ventilación general, ventilación local exhaustiva y mantenimiento. Otros métodos complementarios, tales como limitación del tiempo de exposición y protección personal; solo se aplicarán cuando los anteriormente citados sean insuficientes por sí mismos o en combinación.

Artículo 156. La evaluación de estos contaminantes atmosféricos, se realizará por medio de equipos o aparatos de medida, que determinan las concentraciones de polvo, gases, vapores, humos, etc. en los medios ambientes de trabajo, que se expresarán en partes por millón o en miligramos por metro cúbico, y servirán para controlar periódicamente los niveles peligrosos, que estén por encima de los valores límites permisibles expresados en la tabla de las “concentraciones máximas permisibles” para las sustancias químicas [...]. [Énfasis fuera del texto].

ii. El Decreto-ley 1295 de 1994: “*Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales*”³, sin perjuicio de sus modificaciones, refiere:

³ De conformidad con la Ley 1562 de 2012: “*Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional*”, el término “riesgos profesionales” debe entenderse como “riesgos laborales”.

[...] **Artículo 70. Funciones del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales.** El Consejo Nacional de Riesgos Profesionales tiene las siguientes funciones:

- a) Recomendar la formulación de las estrategias y programas para el Sistema General de Riesgos Profesionales, de acuerdo con los planes y programas de desarrollo económico, social y ambiental que apruebe el Congreso de la República;
- b) Recomendar las normas técnicas de salud ocupacional que regulan el control de los factores de riesgo;
- c) Recomendar las normas de obligatorio cumplimiento sobre las actividades de promoción y prevención para las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales;
- d) Recomendar la reglamentación sobre la recolección, transferencia y difusión de la información sobre riesgos profesionales;
- e) Recomendar al Gobierno nacional las modificaciones que considere necesarias a la tabla de clasificación de enfermedades profesionales;
- f) Recomendar las normas y procedimientos que le permitan vigilar y controlar las condiciones de trabajo en las empresas;
- g) Recomendar el plan nacional de salud ocupacional;
- h) Aprobar el presupuesto general de gastos del Fondo de Riesgos Profesionales, presentado por el Secretario Técnico del Consejo.

Parágrafo. Para el ejercicio de las atribuciones señaladas en el presente artículo, los actos expedidos por el Consejo Nacional de Riesgos Profesionales requieren para su validez la aprobación del Gobierno nacional [...]. [Énfasis fuera del texto].

iii. La Resolución 1570 de 2005: “*Por la cual se establecen las variables y mecanismos para recolección de Información del Subsistema de Información en Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales y se dictan otras disposiciones*”, estipula:

[...] **Artículo 1°. Objeto.** La presente resolución tiene por objeto establecer en forma unificada las variables, datos, mecanismos de recolección y envío de la información que las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales, Entidades Promotoras de Salud y juntas de calificación de invalidez, deben remitir a la Dirección General de Riesgos Profesionales del Ministerio de la Protección Social, relacionada con el reporte, atención, rehabilitación y costos de los eventos profesionales, así como de los procesos

de determinación del origen y calificación de la pérdida de capacidad laboral.

La información de que trata la presente resolución será remitida al Ministerio de la Protección Social, sin perjuicio del envío de los informes trimestrales establecidos en el artículo 53 del Decreto 2463 de 2001.

Artículo 2°. Campo de aplicación. La presente resolución y las disposiciones contenidas en el anexo técnico que hace parte de la misma, se aplican a todas las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales, Entidades Promotoras de Salud, empleadores del sector público y privado, trabajadores y juntas de calificación de invalidez que funcionen en el territorio nacional.

Artículo 3°. Obligaciones frente al manejo de la información. Son obligaciones de las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales, Entidades Promotoras de Salud y de las Juntas de Calificación de Invalidez, frente al manejo de la información del Subsistema de Información en Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales, las siguientes:

- a) Utilizar la tecnología disponible en el país y los recursos administrativos necesarios para el suministro, recolección y procesamiento de información;
- b) Mantener y conservar actualizada la información, durante todo el tiempo que esta se encuentre generando alguna determinada obligación, reporte o pago de prestación;
- c) Garantizar su consistencia, veracidad y el cumplimiento de la estructura definida en el anexo técnico que forma parte integral de la presente resolución.

Parágrafo. El representante legal de la respectiva entidad será responsable de la veracidad de la información remitida al Ministerio de la Protección Social, la cual formará parte del Subsistema de Información en Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales y será la fuente para la definición de políticas, planes y programas de promoción de la salud y prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como para la elaboración del diagnóstico, seguimiento, vigilancia y control del Sistema General de Riesgos Profesionales [...]. [Énfasis fuera del texto].

iv. La Resolución 2346 de 2007: “*Por la cual se regula la práctica de evaluaciones médicas ocupacionales y el manejo y contenido de las historias clínicas ocupacionales*”, determina:

[...] **Artículo 13. Evaluaciones médicas específicas según factores de riesgo.** El empleador está obligado a realizar evaluaciones médicas ocupacionales específicas de acuerdo a los factores de riesgo a que esté expuesto un trabajador y según las condiciones individuales

que presente, utilizando como mínimo, los parámetros establecidos e índices biológicos de exposición (BED, recomendados por la ACGIH.

En los casos de exposición a agentes cancerígenos, se deben tener en cuenta los criterios de IARC. Cuando se trate de exposición a agentes causantes de neumoconiosis, se deberán atender los criterios de OIT. Para el seguimiento de los casos de enfermedades causadas por agentes biológicos, se deben tener en cuenta los criterios de la CDC.

Cuando los factores o agentes de riesgo no cuenten con los criterios o parámetros para su evaluación, ni con índices biológicos de exposición, conforme a las disposiciones de referencia fijadas en el presente artículo, el empleador deberá establecer un protocolo de evaluación que incluya los siguientes elementos:

1. Identificación del agente o factor de riesgo al que estará, se encuentra, o estuvo expuesto el trabajador, incluido el número de identificación CAS en el caso de agentes químicos, o el asignado por IARC para sustancias teratógenas o mutagénicas, o el asignado por CDC, según el caso.
2. Órganos blanco del factor o agente de riesgo.
3. Criterios de vigilancia.
4. Frecuencia de la evaluación médica, prueba o valoración complementaria.
5. Antecedentes que se deben tomar en cuenta.
6. Contenido de historia clínica y elementos del examen físico requeridos en forma específica.
7. Situaciones especiales que requieran condiciones específicas tales como embarazo, condiciones de susceptibilidad individual o de inmunosupresión.
8. Otros elementos requeridos para la evaluación y seguimiento del trabajador [...].

V. La Ley 1562 de 2012: *“Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”*, precisa:

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 66 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 66. Supervisión de las empresas de alto riesgo. Las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales y el Ministerio de Trabajo, supervisarán en forma prioritaria y directamente o a través de terceros idóneos, a las empresas de alto riesgo, especialmente en la aplicación del Programa de Salud Ocupacional según el Sistema de Garantía de Calidad, los Sistemas de Control de Riesgos Laborales y las Medidas Especiales de Promoción y Prevención.

Las empresas donde se procese, manipule o trabaje con sustancias tóxicas o cancerígenas o con agentes causantes de enfermedades incluidas en la tabla de enfermedades laborales de que trata el artículo 3° de la presente ley, deberán cumplir con un número mínimo de actividades preventivas de acuerdo a la reglamentación conjunta que expida el Ministerio del Trabajo y de Salud y Protección Social.

Como se puede observar, dentro del ordenamiento jurídico existen disposiciones sobre la materia que se viene tratando.

2.3. Frente a la pretensión de adicionar actividades laborales como la contemplada en el artículo 4°, orientado a modificar el artículo 2° del Decreto-ley 2090 de 2003, agregando el numeral 8 sobre: “[...] Actividades con exposición a mercurio y plomo”, dentro de las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador definidas en el marco del Sistema General de Pensiones (SGP), es conducente manifestar que antes de trasladar definiciones de orden técnico a la norma jurídica o añadir funciones explícitas al Concejo Nacional de Riesgos Laborales (cfr. Artículo 5°) –que se pueden inferir tácitamente-, según el ámbito de competencias, se deberían encaminar esfuerzos y emplear herramientas para que de manera articulada el SGP, el Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL) y el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) aporten a la mejora del Decreto-ley 2090 de 2003, esto durante el lapso establecido para la ampliación de la vigencia del régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo, previsto en el Decreto 2655 de 2014: *“Por el cual se amplía la vigencia del régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en el Decreto número 2090 de 2003”*.

Acorde con ello, también resulta apropiado que se consoliden los criterios técnicos a través de investigaciones retrospectivas y/o estudios prospectivos pertinentes, de modo que haya información válida y confiable para los tomadores de decisiones del país, siempre que se haga de forma integrada con los tres sistemas mencionados, ya que no es coherente que mientras los Sistemas de Riesgos Laborales y de Salud se promueven y ejecutan de acuerdo con sus políticas y procesos, en procura de prevenir la siniestralidad de las personas con rol de trabajadores, manteniendo la salud en el trabajo y por fuera de él, se pretendan pensiones especiales de trabajadores que laboran en unas actividades en las que al parecer, no existieran los procesos preventivos y promocionales de los otros dos sistemas.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Se advierte que, por las razones expuestas, además

de los criterios de orden técnico hay normatividad de base que regula la materia, incluso a nivel de instancias de coordinación, lo cual puede tornar inconveniente el curso de la iniciativa en el Honorable Congreso de la República.

Atentamente,


JUAN PABLO URIBE RESTREPO
 Ministro de Salud y Protección Social

Anexo(s): Diez (10) folios.

Aprobó:
 Viceministra de Protección Social: D. Cárdenas.
 Directora Jurídica: A. Hurtado.

Copia: H.S. Carlos Fernando Motoa Solarte.
 H.S. Jesús Alberto Castilla Salazar.

ACERCA DEL DECRETO 2090 DE 2003 FOCALIZACIÓN

El Decreto 2090 de 2003, “por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”, determina:

“**Artículo 8°. Límite del régimen especial.** El régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en este decreto, solo cubrirá a los trabajadores vinculados a las mismas hasta el 31 de diciembre del año 2014.”

El límite de tiempo previsto en este artículo podrá ampliarlo, parcial o totalmente, el Gobierno nacional hasta por 10 años más, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales.

A partir de la fecha determinada en el inciso primero de este artículo o la determinada por el Gobierno nacional de conformidad con lo establecido en el inciso anterior, quienes actualmente estén afiliados a las actividades que en el presente decreto se definen como alto riesgo, continuarán cobijados por el régimen especial de que trata este decreto. Los nuevos trabajadores, se afiliarán al Sistema General de Pensiones en los términos de la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003 y aquellas que las modifiquen o adicionen y sus respectivos reglamentos”. (Subrayado fuera de texto).

CONTEXTO

El Decreto 2090 de 2003, define como **actividades de alto riesgo para la salud del trabajador** aquellas actividades en las cuales la labor desempeñada implica la disminución de la

expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta el trabajador, con ocasión de su trabajo¹.

Considera, que de conformidad con los estudios realizados, son actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores en el marco del **Sistema General de Pensiones**, las siguientes²:

1. Trabajos en minería de socavones o subterráneos.
2. Trabajos con exposición a altas temperaturas.
3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.
4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.
5. La actividad de los controladores de tránsito aéreo.
6. La actividad de los bomberos, relacionada con la extinción de incendios.
7. La actividad de custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria.

Igualmente considera que el beneficio conferido a los trabajadores que desarrollan dichas actividades de alto riesgo, consiste en una prestación que les permite acceder al beneficio pensional a edades inferiores a las establecidas para la generalidad de los trabajadores, no sólo en atención a la reducción de vida saludable a la que se ven expuestos, sino también a la mayor cotización pagada por los empleadores, régimen este de pensiones especiales que solo cubrirá a dichos trabajadores, hasta el 31 de diciembre del año 2014, límite que podrá ser ampliado, parcial o totalmente hasta por diez años por parte del Gobierno nacional, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Laborales.

En el marco del **Sistema General de Riesgos Laborales**, están definidas cinco clases de riesgo, a saber:

CLASE I: Riesgo mínimo.

CLASE II: Riesgo bajo.

CLASE III: Riesgo medio.

¹ Artículo 1° del Decreto 2090 de 2003, “por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”.

² Artículo 2° del Decreto 2090 de 2003, “por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”.

CLASE IV: Riesgo alto.

CLASE V: Riesgo máximo.

Esta tabla de clases de riesgo, permite la clasificación de empresa, entendida como el acto por medio del cual, el empleador clasifica a su empresa teniendo en cuenta la actividad económica principal, de acuerdo con la Clasificación de Actividades Económicas vigente (Decreto 1607 de 2002, “por el cual se modifica la Tabla de Clasificación de Actividades Económicas para el Sistema General de Riesgos Profesionales y se dictan otras disposiciones”) y según la clase de riesgo que corresponda, procedimiento clasificatorio que debe ser aceptado por la administradora de riesgos laborales correspondiente³. Para cada clase de riesgo, están asociados tres valores de cotización: Un valor mínimo, un valor inicial o de ingreso y un valor máximo.

Tanto la tabla de clasificación de actividades económicas como la tabla de cotizaciones, deben ser revisadas y modificadas periódicamente por el Ministerio del Trabajo⁴, por lo que se encuentran dentro de las actividades a desarrollar para el objetivo general 2.4: Fortalecer a empleadores y trabajadores en el marco de los Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo del Plan Nacional de Condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo 2013-2017.

Para variar el monto de la cotización se debe tener en cuenta: Un indicador de variación del índice de lesiones incapacitantes y de la siniestralidad de cada empresa, así como el cumplimiento de las políticas y el plan de trabajo anual del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo correspondiente⁵.

En el **Sistema General de Seguridad Social en Salud**, la Salud Pública⁶ está constituida por el conjunto de políticas, que buscan garantizar de una manera integrada la salud de la población, por medio de acciones de salubridad dirigidas tanto de manera individual como colectiva, ya que sus resultados se constituyen en indicadores de las

condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país.

La responsabilidad estatal y ciudadana de proteger la salud, tiene asociada la función esencial de la Vigilancia en Salud Pública, que consiste en el proceso sistemático y constante de recolección, análisis, interpretación y divulgación de datos específicos relacionados con la salud, para su utilización en la planificación, ejecución y evaluación de la práctica en salud pública⁷, que en términos operativos ha implicado la creación y reglamentación del Sistema de Vigilancia en Salud Pública, Sivigila, de manera que se pueda proveer en forma sistemática y oportuna, la información sobre la dinámica de los eventos que afecten o puedan afectar la salud de la población, con el fin de orientar las políticas y la planificación en salud pública; tomar las decisiones para la prevención y control de enfermedades y factores de riesgo en salud; optimizar el seguimiento y evaluación de las intervenciones; racionalizar y optimizar los recursos disponibles y lograr la efectividad de las acciones en esta materia, propendiendo por la protección de la salud individual y colectiva, acciones estas que tienen el carácter de prioritarias en salud pública⁸.

La información obtenida como consecuencia de la implementación del Sistema de Vigilancia en Salud Pública, Sivigila, debe ser utilizada para cumplir con las siguientes finalidades⁹: Estimar la magnitud de los eventos de interés en salud pública; detectar cambios en los patrones de ocurrencia, distribución y propagación de los eventos objeto de vigilancia en salud pública; detectar brotes y epidemias y orientar las acciones específicas de control; identificar los factores de riesgo o factores protectores relacionados con los eventos de interés en salud y los grupos poblacionales expuestos a dichos factores; identificar necesidades de investigación epidemiológica; facilitar la planificación en salud y la definición de medidas de prevención y control; facilitar el seguimiento y la evaluación de las intervenciones en salud; orientar las acciones para mejorar la calidad de los servicios de salud; y orientar la formulación de políticas en salud pública.

³ Artículos 24, 25 y 26 del Decreto 1295 de 1994, “por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

⁴ Artículos 28 y 27 del Decreto 1295 de 1994, “por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

⁵ Artículo 20 de la Ley 776 de 2002, “por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

⁶ Artículo 32 de la Ley 1122 de 2007, “por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

⁷ Artículo 3° del Decreto 3518 de 2006, “por el cual se crea y reglamenta el Sistema de Vigilancia en Salud Pública y se dictan otras disposiciones”.

⁸ Artículo 1° y 3° del Decreto 3518 de 2006, “por el cual se crea y reglamenta el Sistema de Vigilancia en Salud Pública y se dictan otras disposiciones”.

⁹ Artículo 4° del Decreto 3518 de 2006, “por el cual se crea y reglamenta el Sistema de Vigilancia en Salud Pública y se dictan otras disposiciones”.

El Ministerio de Salud y Protección Social debe establecer indicadores¹⁰ de salud, tales como indicadores centinela y trazadores, así como indicadores administrativos que den cuenta del desempeño de las Direcciones Territoriales de Salud, Entidades Promotoras de Salud, Administradoras de Riesgos Laborales y de las Instituciones Prestadoras de Salud, con el fin que los ciudadanos puedan contar con información objetiva que permita reducir las asimetrías de información y garantizar al usuario su derecho a la libre elección de los prestadores de servicios y aseguradores, así como articular el manejo y administrar la información de las instituciones vinculadas con el sector de salud a través del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (Sispro)¹¹.

Con el objetivo de elaborar los indicadores, es obligación de las Entidades Promotoras de Salud, los Prestadores de Servicios de Salud, de las Direcciones Territoriales de Salud, las Empresas Farmacéuticas, las Cajas de Compensación, las Administradoras de Riesgos Laborales y los demás agentes del sistema, proveer la información solicitada de forma confiable, oportuna y clara dentro de los plazos que se establezcan, así como es deber de los ciudadanos proveer información veraz y oportuna¹².

La **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, refiere en la 1^{ra} edición de su documento publicado en el 2014, sobre: “Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre”¹³, que no existe en el ámbito internacional, un claro concepto de lo que son dichos trabajos, pero que en general, son trabajos que se consideran causa de un deterioro para la salud de los trabajadores, constituyendo un riesgo para su integridad física o psíquica, o porque producen enfermedades con más frecuencia que otros trabajos, razones por las cuales algunos países, justificados en el hecho, que los trabajadores que trabajan en este tipo de trabajos, tienen una expectativa de vida inferior por el impacto que en su salud ha tenido el hecho de prestar

servicios durante unos años en actividades penosas, peligrosas, tóxicas o insalubres, establecen en sus leyes, regímenes de acceso a la jubilación en edades tempranas.

Pueden tenerse en cuenta los siguientes conceptos para diferenciar dichos trabajos, acorde con su naturaleza específica:

1. Los trabajos penosos, son trabajos duros por su exigencia física o psíquica y causan un mayor desgaste físico.
2. Los trabajos peligrosos son aquellos susceptibles de causar mayores índices de incidencia en accidentes de trabajo o enfermedades laborales.
3. Los trabajos insalubres son aquellos que se desenvuelven en ambientes insanos.
4. Los trabajos tóxicos son aquellos en los que el trabajador está expuesto a agentes físicos, químicos o biológicos nocivos.

La **Organización Mundial de la Salud (OMS)**¹⁴, ha definido carga de la enfermedad como el impacto de un problema de salud en un área específica, medida por la mortalidad y la morbilidad. Se cuantifica en términos de Años de Vida Ajustados por Discapacidad (AVAD), en inglés: Disability Adjusted Life Years (DALY), permitiendo cuantificar el número de años perdidos debido a la enfermedad. La carga de la enfermedad se puede considerar como un indicador de brecha entre el estado de salud actual y el estado de salud ideal, donde vive el individuo hasta la vejez libre de enfermedad y discapacidad. Estas medidas permiten la comparación de la carga de la enfermedad de diferentes regiones, naciones o localidades y también se han utilizado para predecir los posibles impactos de las intervenciones de salud y han generado una serie de resultados de gran trascendencia sobre la repercusión de diferentes enfermedades, traumatismos y riesgos en la salud de la población.

Para calcular los AVAD se necesitan estimaciones específicas por edad y sexo de la epidemiología de cada enfermedad. Resulta de la suma de los años de vida perdidos debido a la mortalidad prematura (AVPM) y los años perdidos por discapacidad (AVPD), es decir, AVAD = AVPM + AVPD. Un AVAD puede considerarse como un año de vida saludable perdido.

¹⁰ Artículo 108 de la Ley 1438 de 2011, “por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

¹¹ Artículo 112 y 113 de la Ley 1438 de 2011, “por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

¹² Artículo 114 de la Ley 1438 de 2011, “por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

¹³ Organización Internacional del Trabajo jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, toxica peligrosa o insalubre. Un estudio comparado 2014.

¹⁴ Chávez Diana, la carga de enfermedad conceptos e importancia. Fundación Salutia - Centro de Investigaciones en Economía. Gestión y Tecnologías en Salud. Bogotá, octubre 2012.

Los AVPM se calculan de acuerdo con el número de muertes a cada edad multiplicado por la esperanza de vida estándar para dicha edad. Los AVPD representan el número de casos de enfermedad/discapacidad de un periodo multiplicado por la duración media de la enfermedad/discapacidad, teniendo en cuenta un factor de enfermedad/discapacidad. Por ejemplo, una mujer con una esperanza estándar de vida de 82,5 años que muere a la edad de 50 tendría 32,5 AVPM. Si además se quedara ciega a los 45 años, esto añadiría 5 años más en un estado de discapacidad con un factor de peso del 0.33, lo que resultaría en $0.33 \times 5 = 1,65$ AVPD. En total, esto representaría 34.15 AVAD.

Un desafío global para la salud pública y la medicina en el siglo XXI ha sido la asignación de los recursos disponibles con eficacia con el fin de reducir las principales causas de morbi-mortalidad a nivel mundial y reducir las disparidades de salud entre las poblaciones pobres y ricas; por lo tanto, el reto es mantener y mejorar la esperanza de vida y la calidad de vida que se logró para la mayoría de la población mundial durante el siglo 20.

TEXTO

La OIT, en el citado documento sobre jubilación anticipada, precisa textualmente:

“Cualquier regulación de la jubilación anticipada por razón de trabajos penosos, peligrosos, tóxicos o insalubres debe tener una justificación objetiva, debe asumir un análisis del estado de la técnica, así como tener en cuenta una valoración sobre la relación existente entre la actividad concreta de que se trata y la siniestralidad laboral. Por otra parte, es conveniente conocer la interrelación entre la actividad profesional penosa y la posible aparición de enfermedades profesionales. Es necesario llevar a cabo estudios de impacto de una determinada actividad en la salud y en la esperanza de vida de los trabajadores y, finalmente, plantear la posibilidad de seguir o aplicar también esquemas de protección basados en el reconocimiento de situaciones de incapacidad personalizada.” (Subrayado y resaltado fuera de texto).

La decisión del Gobierno nacional, de ampliar parcial o totalmente el límite de tiempo previsto para el régimen de pensiones especiales que cubre a los trabajadores que desarrollan las actividades de alto riesgo definidas en el país, debe estar soportada en estudios técnicos, dentro de los cuales se sugieren como mínimo, en el contexto de los estudios poblacionales (los trabajadores) y de colectivos (unos trabajadores), los siguientes:

De la doctrina de la Seguridad y Salud en el Trabajo, como estudios de impacto¹⁵ de una determinada actividad laboral en la salud y en la esperanza de vida de los trabajadores:

Estudio sobre la frecuencia de los accidentes de trabajo. Que permita conocer la velocidad de ocurrencia de los accidentes de trabajo en el ámbito nacional, esto es, conocer la relación entre los accidentes de trabajo registrados en el país durante los períodos definidos como necesarios y el total del tiempo hombre trabajado durante los mismos períodos, discriminando la actividad económica, la clase de riesgo, la edad y el sexo, de manera general (total de accidentes) y específica (por tipo de accidente).

Estudio sobre la severidad de los accidentes de trabajo. Que permita conocer la gravedad de los accidentes de trabajo en el nivel nacional, considerando la relación entre el tiempo perdido o cargado por las lesiones propias de los accidentes de trabajo registrados en el país durante los períodos definidos como necesarios y el total del tiempo hombre trabajado durante los mismos períodos, discriminando la actividad económica, la clase de riesgo, la edad y el sexo, de manera general (total de accidentes) y específica (por tipo de accidente).

Estudio sobre lesiones incapacitantes relacionadas con los accidentes de trabajo.

Que permita conocer la relación entre la velocidad y la gravedad de los accidentes de trabajo ocurridos en el país durante los períodos definidos como necesarios, discriminando la actividad económica, la clase de riesgo, la edad y el sexo, de manera general (total de accidentes) y específica (por tipo de accidente).

Estudio sobre la prevalencia de las enfermedades laborales. Que permita conocer la prevalencia general (total de enfermedades) y específica (por tipo de enfermedades), de las patologías calificadas como de origen laboral en el país durante los períodos definidos como necesarios, discriminando la actividad económica, la clase de riesgo, la edad y el sexo.

Estudio sobre la incidencia de las enfermedades laborales. Que permita conocer la incidencia general (total de enfermedades) y específica (por tipo de enfermedades), de las patologías calificadas como de origen laboral en el país, durante los períodos definidos como

¹⁵ Adaptado de: Icontec. Norma Técnica NIC Colombiana 3701, Higiene y Seguridad. Guía para la clasificación, registro y estadística de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Marzo de 1995.

necesarios, discriminando la actividad económica, la clase de riesgo, la edad y el sexo.

De la doctrina de la Salud Pública, como estudios de impacto de una determinada actividad laboral en la salud y en la esperanza de vida de los trabajadores:

Estudio de carga de los eventos laborales¹⁶.

Teniendo en cuenta los estudios de carga de enfermedad, se propone por extensión, el estudio de carga de los eventos laborales, que comprende tanto el Accidente de Trabajo (AT) como la Enfermedad Laboral (EL), y se define como la medida de pérdidas de salud que para una población trabajadora, representan las consecuencias mortales y no mortales de las diferentes enfermedades y lesiones relacionadas con el trabajo.

La carga de eventos laborales atribuible a un accidente de trabajo o a una enfermedad laboral concreta, se miden por un lado con su frecuencia y, por otro lado, a partir de las consecuencias mortales y discapacitantes que originen.

Dicho estudio de carga de los eventos laborales, debe contribuir a:

1. Medir y comparar la salud de poblaciones trabajadoras por actividades económicas.
2. Conocer la evolución de la salud de una población trabajadora o la magnitud de un problema de salud en el trabajo a través del tiempo.
3. Medir y comparar la importancia de los diferentes problemas de salud de una población trabajadora en un momento dado.
4. Medir los resultados de las intervenciones en seguridad y salud en el trabajo que se realizan frente a un problema de salud concreto.
5. Utilizar estos resultados como un instrumento más para la definición de prioridades en seguridad social y orientar la asignación de recursos.

Tal como se explica en la teoría para la carga de enfermedad general, también la carga de eventos laborales (ATEL), depende de los determinantes más distales y de las situaciones de riesgo más próximas, así como de los resultados de las intervenciones realizadas en todos los niveles, incluidos los Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de las Empresas.

Las intervenciones deberán repercutir en una reducción de la frecuencia del accidente de trabajo y de la enfermedad laboral o en una reducción de la discapacidad y/o prematuridad de las muertes por causa de un evento asociado al trabajo.

Para valorar las consecuencias no mortales de los accidentes de trabajo y las enfermedades laborales sería preciso considerar, además de su frecuencia, el grado de discapacidad (física, psíquica o social) que cada estadio del evento laboral supone, su duración media y su edad de inicio.

Una alternativa para incorporar a las medidas de frecuencia (incidencia) las otras dimensiones señaladas (grado de discapacidad y duración), consistiría en calcular los años de vida vividos por el trabajador en un determinado estado de salud y luego ponderarlos en función de la severidad de dicho estado.

El estudio de carga de los eventos laborales implica definir indicadores¹⁷, por lo que extrapolando de los fundamentos metodológicos y formas de cálculo del estudio de carga de enfermedad general, se proponen:

Años de vida saludables perdidos por accidente de trabajo (AVISA AT), que correspondería al resultado de la suma de los años de vida perdidos por muerte prematura causada por accidente de trabajo (AVPMP - AT) con los años de vida perdidos por discapacidad causada por accidente de trabajo (AVPD - AT), precisando el evento de manera general (total de accidentes) y específica (por tipo de accidentes), discriminando actividad económica y clase de riesgo.

Años de vida saludable perdidos por enfermedad laboral (AVISA EL), que correspondería al resultado de la suma de los años de vida perdidos por muerte prematura causada por enfermedad laboral (AVPMP - EL) con los años de vida perdidos por discapacidad causada por enfermedad laboral (AVPD - EL), precisando el evento de manera general (total de enfermedades) y específica (por tipo de enfermedades), discriminando actividad económica y clase de riesgo.

Años de vida saludable perdidos por eventos laborales (AVISA ATEL), que correspondería a la suma de los años de vida saludable perdidos por accidentes de trabajo (AVISA AT) más los años de vida saludable perdidos por enfermedad laboral (AVISA EL).

¹⁶ Adoptado de: Velásquez V. Aníbal. Guía metodológica para las estimaciones epidemiológicas del estudio de carga de enfermedades, PRAES-USAID, Perú, noviembre 2006.

¹⁷ Adaptado de: Universidad Javeriana - Centro de Estudios para el Desarrollo Cendex, Carga de Enfermedad Colombia 2005: Resultados Alcanzados. Documento Técnico ASS/1502-08, Bogotá, octubre de 2008.

Con los estudios propuestos, se supone tener la posibilidad de consolidar datos relacionados con las mediciones de incidencia, prevalencia y mortalidad de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales, así como las consecuencias discapacitantes que se relacionan, distribuidos todos por actividad económica, clase de riesgo, edad y sexo del trabajador, de manera que al ser vistos y analizados de manera integral, se genere información de síntesis como soporte técnico suficiente para definir o redefinir actividades de alto riesgo para la salud del trabajador colombiano, porque se tiene evidencia que esas actividades laborales disminuyen su esperanza de vida por una muerte prematura, o porque generan el retiro del trabajador de sus funciones laborales, por circunstancias discapacitantes.

Ahora bien, complementando los estudios de poblaciones y de colectivos y entendiendo la necesidad de esquemas de protección, basados en el reconocimiento de situaciones de incapacidad personalizada, esto es, en el contexto de la individualidad (un trabajador particular con una historia de vida), y en el marco de la visión determinista del fenómeno salud - enfermedad, la cual aprecia que, los efectos sobre la salud que generan las condiciones de trabajo, dependen de múltiples variables, unas propias del trabajador (susceptibilidad individual), otras propias del agente tóxico (estado del agente, toxicidad) y otras relativas a las circunstancias de exposición (frecuencia, duración, magnitud), se sugiere como necesario, considerar y hacer explícito en la regulación que asuma el Gobierno nacional para el régimen de pensiones especiales, el tener en cuenta los registros de las evaluaciones médicas ocupacionales de un trabajador, entendidos como la información relacionada con los actos médicos que monitorean la exposición a factores de riesgo y determinan la existencia de consecuencias en una persona por dicha exposición y que pueden conformar: Un estudio de impacto en un trabajador particular.

Los actos, condiciones de salud y procedimientos llevados a cabo en las evaluaciones médicas ocupacionales, en las valoraciones complementarias a las evaluaciones médicas ocupacionales y en las evaluaciones médicas específicas según factores de riesgo, deben ser registrados en la historia clínica ocupacional en consonancia con la normatividad vigente¹⁸ en el país, registros estos que, hechos información, pueden aportar y soportar evidencia

y ser justificación objetiva, en cuanto al impacto que puede tener una determinada actividad laboral en la salud y en la esperanza de vida de una particular persona trabajadora, sin que su trabajo, necesariamente haya sido calificado como actividad de alto riesgo para la salud de las poblaciones o colectivos trabajadores, o la empresa, haber sido clasificada como de riesgo alto o máximo, pero que por las características personales del trabajador, puede llegar a ser susceptible en unas condiciones de trabajo específicas y amerite ser protegido de manera especial.

SÍNTESIS

1. Definir el Sistema de Información Único del Sistema General de Riesgos Laborales, como componente del Sistema Integral de Información de la Protección Social SISPRO, que retome y actualice los datos y variables estipulados en la Resolución 1570 de 2005, “por la cual se establecen las variables y mecanismos para recolección de información del Subsistema de Información en Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales y se dictan otras disposiciones”.
2. Realizar estudios retrospectivos de por lo menos cinco años, sobre frecuencia y severidad de los accidentes de trabajo y la relación entre frecuencia y severidad; sobre prevalencia e incidencia de las enfermedades laborales, que consideren las variables: Actividad económica, clase de riesgo, edad y sexo del trabajador.
3. Diseñar el estudio de carga de eventos laborales y definir la metodología de AVISA para el contexto laboral.
4. Estructurar el Sistema de Vigilancia Epidemiológica para la salud en el ámbito laboral.
5. Incorporar aspectos pedagógicos sobre las temáticas relacionadas, en la formación de los profesionales de la salud y en los profesionales que se desempeñan en las actividades de la Seguridad y Salud en el Trabajo.

Articulación técnica y jurídica del Sistema General de Pensiones, el Sistema General de Riesgos Laborales y el Sistema de Seguridad Social en Salud, para unificar doctrina de acuerdo con sus respectivas competencias, frente a la definición de las actividades laborales de alto riesgo para la salud de los trabajadores colombianos.

¹⁸ Resolución 2346 de 2007, “por la cual se regula la práctica de evaluaciones médicas ocupacionales y el manejo y contenido de las historias clínicas ocupacionales”.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los ocho (8) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes Consideraciones.

Concepto: Ministerio de Salud y Protección Social.

Refrendado por: doctor Juan Pablo Uribe Restrepo-Ministro.

Al proyecto de ley número 155 de 2018 Senado.

Título del proyecto: *por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones.*

Número de folios: once (11) folios

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado

Día: miércoles ocho (8) de mayo de 2019.

Hora: 10:00 a.m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
Secretario Comisión Séptima

* * *

**CARTA DE COMENTARIOS DE
LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE
EMPRESARIOS AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 102 DE 2018 SENADO**

por medio de la cual se establecen disposiciones para garantizar el derecho de las personas a desarrollarse física e intelectualmente en un ambiente libre de plomo, se fijan límites para el contenido de plomo en productos comercializados en el país y se dictan otras disposiciones.

La Asociación Nacional de Empresarios (ANDI), si bien comparte la finalidad de esta iniciativa, considera que la regulación específica de sustancias no debe hacerse por medio de leyes.

El Congreso debe continuar facultando al Gobierno para que provea seguridad a la población sobre el cuidado de su salud, clarificar la normatividad utilizable, asegurar los permisos de uso aprobados y brindar la estabilidad a las empresas para producir y generar empleo.

La regulación no debe establecer una prohibición general del plomo ni de ninguna otra sustancia.

El Gobierno, en cabeza de los Ministerios de Salud, de Medio Ambiente y de Comercio, Industria y Turismo, ha venido resolviendo con diligencia y cuidado la relación entre el uso del plomo y el cuidado de la salud y el ambiente. En tal sentido, ha adoptado la reglamentación técnica sobre los diversos sectores de la producción que usan el plomo en sus procesos productivos.

Analizando la reglamentación técnica vigente, pueden contarse cerca de 26 requisitos que exigen contenidos o condiciones mínimas de plomo, principalmente expresadas como partículas por millón (PPM) o porcentajes totales sobre el peso total del producto.

La presencia de plomo no está dada por la sola actividad productiva: la mayoría de minerales en la tierra contienen plomo por encontrarse este presente en la naturaleza. Es así que es común que aparezca incluso sin la actividad productiva de las empresas.

Las empresas formales, en concurrencia con las autoridades del Estado, han contribuido al uso racional, proporcional y prudente del plomo. En consecuencia, la reglamentación del asunto debe seguir en los entes especializados del poder ejecutivo para guardar un balance entre la protección de la salud de los colombianos, el medio ambiente y la actividad productiva formal de las empresas.

La ANDI sigue creyendo que la reglamentación de la materia sea efectuada por entes especializados, atendiendo a las particularidades de los procesos productivos y las formas de adaptación que pueda tener cada sector de la industria y así armonizar la protección de la salud y el ambiente con la generación de empleos, con la provisión de elementos básicos de consumo que necesitan los colombianos y con la debida protección a la empresa productiva formal.

Debe tenerse en cuenta que no es lo mismo un sector industrial que pudiese reemplazar el plomo con un sustituto de contacto directo, que otro

que no pudiese hacerlo. Incluso es diferente si el plomo puede revestirse o cubrirse en el proceso de fabricación con otros componentes materiales para evitar su migración hacia las personas.

Es por esto que, tanto a nivel internacional como nacional, se ha propendido a realizar reglamentaciones especiales. A modo de ejemplo, en el caso de Colombia, se han realizado sobre los juguetes, vitrocerámica, pinturas, entre otros sectores. Tales reglamentaciones especiales tienen, además, la flexibilidad de ajustarse a la evolución tecnológica, sin tener que acudir a la rigidez prohibitiva o limitativa que ocasiona una ley, cuya modificación toma tiempo.

En la ANDI existe preocupación porque se expidan leyes que pudieran prohibir la actividad productiva de empresas o dejen sin sustento las normas y licencias especiales sobre las cuales operan.

Insistimos en que las regulaciones particulares deben dejarse a reglamentaciones específicas, precedidas de elementos técnicos que busquen una armonía con los elementos ya planteados.

Los reglamentos técnicos especiales tienen certificados de conformidad, que son pruebas de laboratorio que demuestran que los productos están cumpliendo, lo que da esa seguridad.

Si el Congreso decidiera seguir adelante en expedir una ley, la norma debería evitar prohibiciones y limitaciones. También debería facultar al Gobierno en el uso de reglamentos técnicos y propender a un cumplimiento sencillo.

Conclusión

La regulación específica de sustancias no debe hacerse por medio de leyes. Por lo anterior, solicitamos respetuosamente que se revise la conveniencia de este tipo de iniciativas.

Cordialmente,



Alberto Echavarría Saldarriaga
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

Mayo de 2019.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los ocho (8) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República** de las siguientes consideraciones:

Concepto: Asociación Nacional de Empresarios (ANDI).

Refrendado por doctor *Alberto Echavarría Saldarriaga*, Vicepresidente de Asuntos Jurídicos.

Al Proyecto de ley número 102 de 2018 Senado.

Título del proyecto: *por medio de la cual se establecen disposiciones para garantizar el derecho de las personas a desarrollarse física e intelectualmente en un ambiente libre de plomo, se fijan límites para el contenido de plomo en productos comercializados en el país y se dictan otras disposiciones.*

Número de folios: cuatro (04) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado

Día: miércoles ocho (08) de mayo de 2019.

Hora: 3:18 p. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
Secretario Comisión Séptima

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DE MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 221 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se fomenta, se protege y se incentiva la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil –Ley Gloria Ochoa Parra– y se dictan otras disposiciones.

5000-1211-19

Bogotá, D. C., 29 de abril de 2019

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

Edificio Nuevo del Congreso

Carrea 7 N° 8-68 Oficina 24 I B
Comisión.septima@senado.gov.co

Asunto: Concepto técnico Proyecto de ley número 221 de 2018, *por medio de la cual se fomenta, se protege y se incentiva la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil –Ley Gloria Ochoa Parra– y se dictan otras disposiciones.*

Respetado doctor España Vergara:

Revisado el proyecto de ley “*por medio de la cual se fomenta, se protege y se incentiva la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil –Ley Gloria Ochoa Parra– y se dictan otras disposiciones*”, me permito hacer las siguientes precisiones respecto del quehacer del Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos (Invima) en dicha iniciativa; así mismo, me permito contextualizarlo en lo referente al trabajo que de forma conjunta se ha realizado con el Ministerio de Salud y Protección Social para el abordaje de los bancos de leche humana.

En primer lugar, haré referencia al artículo 12 del citado proyecto de ley, el cual señala:

“El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) deberá hacer revisión microbiológica a las fórmulas lácteas infantiles, fórmulas o leches de seguimiento y de crecimiento que se pretendan comercializar en el país, tanto nacionales como importadas; lo anterior, con el fin de monitorear y verificar que estas no estén contaminadas con microorganismos patógenos como el Cronobacter Sakasaki o la Salmonella Entérica entre otros”.

De lo anterior, resalto que el Invima, en cumplimiento de la Resolución 114.88 de 1984¹, en la actualidad ya realiza el control microbiológico a todos los alimentos infantiles, dentro de los que se encuentran los sustitutos de la leche materna. No obstante, se debe aclarar que este concepto no incluye aquellos productos que provienen de bancos de leche materna, ya que los mismos tienen una connotación diferente toda vez que la materia prima proviene de una donación de origen humano. Por lo tanto, el producto terminado no tiene un fin comercial, mas su impacto en la alimentación de lactantes prematuros es lo que determina su importancia en

el marco de la lactancia materna y todo lo que se desarrolla en este ámbito.

En este contexto, respecto a los bancos de leche materna, el Ministerio de Salud y Protección Social desde el año 2009 viene desarrollando la estrategia de bancos de leche humana en hospitales de la red pública que prestan servicio materno infantil.

Durante el año 2012 y en coordinación con el Invima, se construyó una propuesta de reglamentación para su funcionamiento, la cual fue discutida y ajustada durante los años 2013 y 2014 con los aportes de los técnicos en bancos de leche materna de las instituciones prestadoras de salud y del Invima, concluyendo que la leche humana debía ser considerada como un producto combinado, esto es, como un componente anatómico por tratarse de un fluido corporal bioactivo y como un alimento.

A partir del año 2017, el Ministerio de Salud y Protección Social acogió la postura definida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) conforme a lo descrito en el numeral 2 del informe expedido en el marco de la 70ª Asamblea Mundial de la Salud realizada el 3 de abril del mismo año, respecto a “Principios sobre la Donación y la Gestión de Sangre, Componentes Sanguíneos y Otros Productos Médicos de Origen Humano” (A70/19)², en el que se incluye la leche materna utilizada en el tratamiento de lactantes prematuros dentro de los componentes anatómicos.

En este contexto, el Ministerio de Salud y Protección Social elaboró un proyecto de decreto que modifica la definición de componente anatómico incluyendo en ella las secreciones o excreciones procedentes de personas vivas, dentro de las cuales está la leche materna. Así mismo, el Ministerio cuenta con un proyecto de resolución que establece los requisitos sanitarios para la

² *Los productos médicos de origen humano abarcan todos los materiales biológicos derivados total o parcialmente del cuerpo humano que se destinan a una aplicación clínica. Se trata de componentes anatómicos, así como de secreciones o excreciones procedentes de personas vivas o fallecidas*

Se utilizan como materiales en bruto o procesados, tales como órganos para trasplante, productos sanguíneos y plasmáticos, tejidos oculares, osteomusculares o de otro tipo, células hematopoyéticas o de otro tipo, óvulos y espermatozoides utilizados en tratamientos de reproducción asistida o leche materna utilizada en el tratamiento de lactantes prematuros. Los avances científicos y biotecnológicos traerán consigo muy distintos usos de muchos otros componentes. El uso de productos médicos de origen humano se considera un tratamiento beneficioso y costoefectivo para varias afecciones potencialmente mortales o debilitantes.

¹ *“Por la cual se dictan normas en lo referente a procesamiento, composición, requisitos y comercialización de los alimentos infantiles de los alimentos o bebidas enriquecidos y de los alimentos o bebidas de uso dietético”.*

apertura de los bancos de leche humana (BHL). Ambos proyectos han contado con la revisión y apoyo técnico del Invima.

Adicionalmente, con el fin de dar lineamientos a los bancos de leche que actualmente funcionan en el territorio nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, con apoyo del Invima, expidió en el año 2019 el documento “Lineamientos Técnicos para la Estrategia de Bancos de Leche Humana en Colombia”³.

En conclusión, con el fin de que el presente proyecto de ley sea estudiado de una forma completa, se recomienda contemplar los conceptos propios de los sustitutos de leche materna, así como el producto generado por los bancos de leche materna, en el entendido de que la puesta en marcha y el funcionamiento de estos bancos requiere estrategias enfocadas a fortalecer la lactancia materna en sí misma.

Cordialmente,



LUCÍA AYALA RODRIGUEZ
Directora Técnica de Dispositivos Médicos y Otras Tecnologías

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los ocho (8) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República de** las siguientes consideraciones:

Concepto: Ministerio de Salud y Protección Social.

Refrendado por doctora *Lucía Ayala Rodríguez*, Directora Técnica de Dispositivos Médicos y Otras Tecnologías.

Al Proyecto de ley número 221 de 2018 Senado.

Título del proyecto: *por medio de la cual se fomenta, se protege y se incentiva la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil –Ley Gloria Ochoa Parra– y se dictan otras disposiciones.*

Número de folios: tres (03) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado

Día: miércoles ocho (8) de mayo de 2019.

Hora: 10:00 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
Secretario Comisión Séptima

**CARTA DE COMENTARIOS DE
LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE
EMPRESARIOS AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 155 DE 2018 SENADO**

por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones.

Acceso a la pensión anticipada de vejez por desempeño de actividades de alto riesgo

Criterios que deben tenerse en cuenta para acceder a la pensión anticipada de vejez por desempeño de actividades de alto riesgo: el Decreto Ley 2090 de 2003 contiene una regulación amplia de la pensión anticipada de vejez por desempeño de actividades de alto riesgo.

Esta regulación del Decreto 2090 de 2003 contempla tres criterios para acceder a dicha pensión:

1. La disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta con ocasión de su trabajo (artículo primero).
2. La exposición a unos agentes determinados (artículo segundo).
3. La dedicación permanente al ejercicio de la actividad (artículo tercero).

El Proyecto de ley número 155 de 2018 Senado, en cambio, trata únicamente de uno de estos criterios: la exposición a unos agentes determinados, y olvida por completo los otros

³ <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid//Lists/Biblioteca-Digital/RIDE/VS/PP/SNA/lineamientos-tecnicos-estrategia-bancos-leche-humana-colombia.pdf>

dos. De esta forma, el proyecto de ley trastoca de forma grave el régimen de la pensión anticipada de vejez por desempeño de actividades de alto riesgo.

Como lo ha dicho la OIT, aunque los trabajos de alto riesgo son aquellos que causan deterioro a la salud de los trabajadores, casi todos los países que han abordado esta problemática establecen reglas sobre la prueba de la realización de este tipo de trabajos y el periodo de tiempo en ellos. Más aún, ha señalado que para la categorización de un trabajo como de “alto riesgo” **hacen falta estudios científicos que establezcan una relación clara y probada entre el trabajo en un determinado sector y la esperanza de vida del trabajador**¹.

En este contexto, resulta importante que la identificación de actividades de alto riesgo no se limite únicamente al concepto de “exposición”, como lo hace el proyecto de ley. Por el contrario, es recomendable atender a las disposiciones de la totalidad del Decreto 2090 de 2003, esto es, contemplar también los criterios señalados en el artículo 1° (disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador) y el artículo 3° (dedicación permanente a la actividad de alto riesgo).

El párrafo primero del artículo 15 del Decreto 758 de 1990 también contemplaba otros criterios adicionales al de la exposición a un determinado agente. De acuerdo con este párrafo, debían considerarse la habitualidad, los equipos utilizados y la **intensidad** de la exposición.

Estos criterios fueron considerados y avalados por la Corte Suprema de Justicia en varias sentencias, entre ellas la del 26 de julio de 2017 (radicado 50666) y del 7 de febrero de 2018 (radicado 52774). De esta última sentencia es del caso transcribir el aparte siguiente:

“Con todo, de acuerdo con el **artículo 117 del Decreto 2150 de 1995** (derogado por el artículo 11 del Decreto 2090 de 2003), **los afiliados al Sistema General de Pensiones que se dediquen en forma permanente y por lo menos durante quinientas semanas, continuas o discontinuas, al ejercicio de las actividades de alto riesgo tendrán derecho a la pensión especial de vejez, siempre que reúnan los requisitos establecidos para ello, lo que significa que corresponde al trabajador demandante demostrar que la actividad desplegada es o fue de aquellas catalogadas como de alto riesgo, y que se**

ejerció de manera permanente, lo que tampoco es posible abordar por la vía jurídica por la cual se dirigió el ataque”. (Negrillas del original y subrayas fuera de texto).

También debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Resolución 2400 de 1979 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esta norma, en lo que respecta con radiaciones ionizantes, establece que la exposición no sobrepasará los límites fijados por la Comisión Internacional de Protección Radiológica; y en lo que respecta con exposición a sustancias tóxicas, inflamables o contaminantes atmosféricos industriales, de acuerdo con la tabla establecida por la Conferencia Americana de Higienistas Industriales Gubernamentales, o con los valores límites permisibles fijados por el Ministerio de Salud. Establecer como único criterio la exposición a un agente determinado, como lo pretende el proyecto de ley, no es garantizar un acceso oportuno a la pensión anticipada de vejez por desempeño de actividades de alto riesgo, es extender dicha pensión de manera indiscriminada, de tal suerte que devenga en la regla y no en la excepción.

Lo anterior pondría en riesgo la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social en Pensiones.

Igualmente, desincentivaría la implementación de medidas de prevención y protección toda vez que el empleador no vería necesario invertir en un sistema de seguridad y salud en el trabajo si de todas formas tiene que pagar un mayor valor al sistema de pensiones.

Nuevamente de acuerdo con un estudio de la OIT, publicado en el año 2014 y titulado “Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre”, puede apreciarse que varios países, entre ellos Polonia, Hungría y Bélgica han abandonado progresivamente los sistemas de jubilación diferenciados para las actividades de alto riesgo para enfocarse en programas de seguridad y salud en el trabajo. Este mismo documento de la OIT alude las propuestas que la Comisión Europea lanzó en el *Libro blanco sobre una agenda para pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, propuestas que es del caso transcribir:

“a) Los sistemas de jubilación anticipada por razón de trabajos penosos, peligrosos o insalubres deben ser sustituidos por alternativas a esa jubilación anticipada mediante movilidad laboral;

“b) Es necesario invertir en la prevención de enfermedades y la promoción de un envejecimiento saludable;

¹ PÁRAMO MONTERO, Pablo. Organización Internacional del Trabajo - Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Un estudio comparado. Ginebra, 2014.

“c) Mejora de la seguridad y salud laboral;

“d) Adaptación de los lugares de trabajo a los trabajadores mayores;

“e) Establecimiento de mecanismos de flexibilidad laboral (trabajo a tiempo parcial y jubilación parcial);

“f) Desarrollo de trabajos de segunda carrera profesional o trabajos de fin de carrera profesional;

“g) Llevar a cabo políticas de ventajas fiscales que incentiven la permanencia en el trabajo;

“h) Mayor atención al empleo de las mujeres (con menor tasa de empleo en determinadas edades)”. (Subrayas fuera de texto).

De igual forma, la OIT en el mencionado estudio señala:

“una política de reconocimiento de regímenes especiales o diferenciados corre el riesgo de desembocar en una permanente e ilimitada ampliación o extensión de beneficios de jubilación a cada vez mayor número de profesiones con iguales o similares características” (Subrayas fuera de texto).

Así mismo, ha planteado, desde un enfoque preventivo como lo mencionamos anteriormente, que debiera garantizarse el derecho de todos los trabajadores a un trabajo seguro y saludable, **por lo que los sistemas de jubilación anticipada pudieran perpetuar malas condiciones de trabajo, contrarias al Trabajo Decente**. Igualmente, muestra las tendencias en el derecho comparado, observando que hay un buen número de Estados de la economía desarrollada que o bien no tienen este tipo de regímenes especiales o bien están en proceso de desmantelamiento.

El estudio mencionado concluye, por tanto, que las medidas de prevención deben ser prioritarias a cualquier otra solución que deba adoptarse para eliminar los riesgos o reducirlos al máximo.

En definitiva, el Proyecto de ley número 155 de 2018 Senado no solo desconoce lo dispuesto ahora por el Decreto 2090 de 2003 y antes por el Decreto 758 de 1990 y la Resolución 2400 de 1979 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, también las tendencias en el ámbito mundial, recogidas y destacadas por la OIT, que propugnan las medidas de prevención y seguridad en vez de sistemas de jubilación diferenciados.

Por qué sí son importantes los valores límites permisibles tratándose de exposición a sustancias cancerígenas y radiaciones ionizantes. El proyecto de ley, en varios apartes, prohíbe tener como referencia los valores límites permisibles para evaluar la exposición

ocupacional tratándose de sustancias cancerígenas y radiaciones ionizantes.

No es posible eliminar, sin más, los TLV, ya que estos son fijados con base en estudios técnicos y referentes internacionales.

Es importante definir frente a la exposición a cualquier agente de riesgo en el lugar de trabajo las siguientes consideraciones, entre otras: (1) la dosis de exposición; (2) el tiempo de exposición; (3) la susceptibilidad individual; (4) el uso de elementos de protección personal.

En relación con la dosis, existen referentes técnicos que han sido adoptados por el Gobierno nacional con el fin de definir niveles de riesgo y establecer acciones de prevención. Como fue dicho antes, desde la formulación de la Resolución 2400 en 1979, el Gobierno nacional definió como referente los límites máximos permisibles - TLV's (por sus siglas en inglés, Threshold Limit Values), que establece anualmente la American Conference of Governmental Industrial Hygienists, Conferencia Americana de Higienistas Ocupacionales Gubernamentales (ACGIH). Estos TLV's representan condiciones por debajo de las cuales se cree que todos los trabajadores pueden exponerse repetidamente y día a día a la acción de tales concentraciones sin sufrir efectos adversos para la salud (TLVs® and BEIs® 2014). Es esperable que cualquier trabajador sometido a un riesgo específico que esté por debajo de los límites permisibles definidos no sufrirá ningún efecto adverso sobre su salud. Y este es el fundamento de la seguridad y salud en el trabajo: eliminar o controlar integralmente los riesgos ocupacionales de tal suerte que se garantice que la exposición esté por debajo de este límite permisible.

A modo de ejemplo, con las sustancias comprobadamente cancerígenas, la Resolución 2346 de 2007 indica que el referente para estas sustancias será la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer (IARC). Dentro de la lista de sustancias comprobadamente cancerígenas de la IARC se encuentran sustancias como el asbesto, el benceno (presente en la gasolina), la contaminación atmosférica, la radiación solar, la radiación ultravioleta y la sílice cristalina; elementos comunes que están presentes en la vida cotidiana de muchos empleadores, empleados e incluso desempleados. Si se toma, por ejemplo, la simple presencia de contaminación atmosférica en el lugar de trabajo, se corre el riesgo de entender que todos los trabajadores están sometidos a un alto riesgo, lo que a su vez desnaturalizaría la noción de especial que tiene la pensión por el *alto* riesgo que conlleva.

No considerar los TLV conduciría a los efectos ya mencionados arriba, esto es, desestimular las actividades de seguridad y salud en el trabajo, y poner en riesgo la sostenibilidad económica de las empresas y del mismo sistema pensional.

Frente a este panorama, debemos acotar lo que se menciona en la Enciclopedia de Seguridad y Salud en el Trabajo de la OIT: “Coexistimos con sustancias naturales cancerígenas en nuestro medio ambiente. Para poder enfrentarnos a ellas, debemos calcular el riesgo asociado a la exposición a estas sustancias y utilizar la mejor tecnología disponible para reducir el riesgo a un nivel aceptable”².

Otros aspectos del proyecto de ley

Prohibición de tercerización. El párrafo segundo del artículo prohíbe en el territorio nacional la contratación tercerizada para el desarrollo de actividades de alto riesgo.

La ANDI considera que no hay razón jurídica o de conveniencia alguna para establecer esta prohibición.

En primer lugar, es preciso anotar que en lo relativo a la intermediación ilegal y a la tercerización, el Ministerio del Trabajo, por medio de la Resolución 2021 de 2018, ya sentó unas bases claras. Esta resolución dice:

“Que el fenómeno de la tercerización es una realidad en las sociedades contemporáneas y hace parte fundamental del giro normal de los negocios. La tercerización o subcontratación es dinamizadora de la economía de un país y de la potencialización de sus industrias, y claramente es una herramienta de formalización laboral dado que se constituye en una fuente de empleo que disminuye la informalidad y sus efectos.

“...

“Que, en todo caso, es importante precisar que la tercerización y la intermediación laboral son figuras totalmente diferenciadas, pero en la ejecución de ambas siempre se deben garantizar los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes de los trabajadores.

“Que tercerizar o subcontratar en el marco estricto de lo pretendido por dicha figura no es ilegal, ni prohibido por nuestra legislación, pero lo que si se encuentra prohibido es la intermediación laboral ilegal”.

En segundo lugar, la norma no guarda conexión con el título y objeto del proyecto de ley.

Indebida equiparación de la minería en socavón y a cielo abierto. En el párrafo primero del artículo 5° del proyecto de ley se plantea que “En tanto que las actividades de minería en socavón y a cielo abierto generan exposición a agentes de alto riesgo, son equiparables en su tratamiento para el reconocimiento del derecho a la pensión especial de alto riesgo”.

Las condiciones de trabajo de estos dos tipos de actividades son completamente diferentes y no generan la misma exposición a los agentes de riesgo involucrados; en consecuencia, es un error técnico equipararlas. En la primera (minería de socavón) pueden existir, por ejemplo, condiciones de ventilación limitada, que no existen en la minería a cielo abierto, en donde las actividades se realizan al aire libre y en equipos mineros con cabinas herméticas. También es importante señalar que existen algunos estudios que han encontrado disminución de la expectativa de vida en la minería subterránea, mas no así en la de cielo abierto.

Sistema Nacional de Identificación y Seguimiento a Empresas, Trabajadores y Actividades de Alto Riesgo para la Salud. El artículo octavo del proyecto de ley contempla la creación de este sistema.

En opinión de la ANDI, esto es innecesario porque Colombia ya cuenta con entidades suficientes y adecuadas encargadas de la verificación del cumplimiento de seguridad y salud en el trabajo (Ministerio del Trabajo y ARL), de la evaluación de las medidas de prevención y protección de los trabajadores (Consejo Nacional de Riesgos Laborales) e, incluso, de la realización de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral (UGPP y administradoras del sistema).

En conclusión, la ANDI, de manera respetuosa, solicita el archivo del proyecto de ley.

Cordialmente,



Alberto Echavarría Saldarriaga
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

Mayo de 2019

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los ocho (8) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019).

² <http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/EnciclopediaOIT/tomol/19.pdf>

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República** de las siguientes consideraciones.

Concepto: Asociación Nacional de Empresarios (ANDI).

Refrendado por doctor *Alberto Echavarría Saldarriaga*, Vicepresidente de Asuntos Jurídicos.

Al Proyecto de ley número 155 de 2018 Senado.

Título del proyecto: *por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones.*

Número de folios: diez (10) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado.

Día: miércoles ocho (8) de mayo de 2019.

Hora: 9:55 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
Secretario Comisión Séptima

CONTENIDO

Gaceta número 336 - viernes 10 de mayo de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia y texto propuesto para primer del Proyecto de ley número 194 de 2018 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat. 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico de Ministerio de Salud y Protección Social al proyecto de ley número 155 de 2018 Senado, por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez, por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud, en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones. 25

Carta de comentarios de la Asociación Nacional de Empresarios, ANDI al proyecto de ley número 102 de 2018 Senado, por medio de la cual se establecen disposiciones para garantizar el derecho de las personas a desarrollarse física e intelectualmente en un ambiente libre de plomo, se fijan límites para el contenido de plomo en productos comercializados en el país y se dictan otras disposiciones. 36

Concepto jurídico de Ministerio de Salud y Protección Social al proyecto de ley número 221 de 2018 Senado, por medio de la cual se fomenta, se protege y se incentiva la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil –Ley Gloria Ochoa Parra– y se dictan otras disposiciones..... 37

Carta de comentarios de la Asociación Nacional de Empresarios, ANDI al proyecto de ley número 155 de 2018 Senado, por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones..... 39

