



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 05

Bogotá, D. C., miércoles, 22 de enero de 2025

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2024 SENADO

por medio del cual la Nación le rinde honores al poeta Porfirio Barba Jacob y se dictan otras disposiciones



2. Despacho del Viceministro General

Honorable Senador
EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Bogotá D.C.

Radicado: 2-2025-002570
Bogotá D.C., 15 de enero de 2025 15:41

Radicado entrada
No. Expediente 1280/2025/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley No. 192 de 2024 Senado, "Por medio del cual la Nación le rinde honores al poeta Porfirio Barba Jacob y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de Ley 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa congresional tiene por objeto honrar "(...) la valiosa contribución del poeta, escritor, periodista y cronista Porfirio Barba Jacob, cuyo nombre de pila fue Miguel Ángel Osorio Benítez, a la literatura antioqueña, colombiana y latinoamericana, quien nació en el corregimiento de Hoyorrico, municipio de Santa Rosa de Osos, Antioquia, el 29 de julio de 1883, descubriendo su vena literaria en Angostura, donde vivió con sus abuelos y se conserva parte del legado de su obra (...) "²

Para el efecto, la iniciativa establece por propuestas, entre otras, las siguientes: i) autorizar al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes para que a través del Instituto Caro y Cuervo y de la Academia Colombiana de la Lengua prepare una edición compilatoria de la obra del poeta Porfirio Barba Jacob, para ser difundida por la Biblioteca Nacional de Colombia, a través de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y la Embajada de Colombia en México; (ii) ordenar al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes crear el Premio Nacional de Poesía "Porfirio Barba Jacob", el cual se realizará bianualmente e incluirá la entrega de una suma de dinero para el participante elegido; ordenar al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, a través del instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) y la Dirección de Patrimonio e Historia realizar una valoración de las condiciones arquitectónicas de la

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Gaceta del Congreso de la República No. 2076 de 2024, Página 8.



Casa Museo Porfirio Barba Jacob para aplicar un plan de recuperación y restauración e instalar una placa en el inmueble donde nació el poeta y en la Casa Museo Porfirio Barba Jacob; (iii) ordenar al Sistema de Medios Públicos, a través del Canal Institucional y señal Colombia realizar, producir y transmitir un documental que recopile la historia y sus aportes a la literatura colombiana y latinoamericana del poeta Porfirio Barba Jacob; y (iv) autorizar al Gobierno Nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley.

Al respecto, es pertinente señalar que la financiación de las obras y proyectos que se autorizan en el proyecto de ley, con cargo al Presupuesto General de la Nación, dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto - Decreto 111 de 1996³, que al respecto establece: "Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".

Conforme a lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Sobre la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996⁴ manifestó:

³ Decreto 111 de 1996. "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".

⁴ Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz



"(...) El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)".

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001⁵, sostuvo lo siguiente:

"(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria⁶. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, **si así lo propone luego el Gobierno.**

⁵ Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

⁶ El artículo 154 de la Constitución señala: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y las literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."



Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, preceptúa que "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, **de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno**, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993" (...)" (Negrilla fuera del texto original).

Así mismo, la Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente una posición según la cual "(...) las disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, **para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión**, sino autorizaciones para ello".⁷ (Negrilla fuera del texto original).

Lo anterior en consonancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto que establece que cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que, de acuerdo con sus competencias, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Por lo expuesto, los gastos que podría ocasionar esta iniciativa para la Nación, relacionados con el reconocimiento de la contribución del poeta, escritor, periodista y cronista Porfirio Barba Jacob, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida en que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía y previa selección, de acuerdo a lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996⁸.

⁷ Sentencia C-197 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁸ Artículo 64.



En este orden de ideas, se sugiere modificar la redacción de los artículos 3, 4, 5 y 6 del proyecto de ley en términos de "autorícese", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁹, se indicó lo siguiente:

"(...) el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, **se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiarse recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional.** De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público (...)" (Subrayas fuera del texto original).

En similar sentido, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-948 de 2014, señaló:

"(...) En lo concerniente a la incorporación de medidas que impliquen o puedan generar gastos del erario en leyes de honores, la Corporación tiene plenamente definida una regla de decisión, según la cual el Congreso de la República no puede incorporar en ellas apropiaciones o partidas no previstas en las normas de presupuesto, pero sí puede autorizar gastos, en el ejercicio de su potestad de configuración del derecho, pues, según lo ha precisado esta Corporación, **tales gastos podrán ser efectuados o no por el Gobierno Nacional, quien determinará si define las partidas y apropiaciones necesarias al momento de ejercer su iniciativa en materia de gasto público.** (...)" (Subrayas fuera del texto original).

⁹ Sentencia C-755 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



Finalmente, sobre las propuestas que involucran la realización de actos protocolarios, celebraciones anuales, v.gr compilación de obras (artículo 2), creación de premios (artículo 3), instalación de placas (artículo 5), producción y transmisión de documentales (artículo 6), entre otras, es del caso traer a colación las disposiciones del Decreto 199 de 2024 "Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2024 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación", en donde se incorporan medidas de austeridad relacionadas con: i) modificaciones de plantas de personal; ii) contratación de personal; iii) arrendamiento y mantenimiento de bienes inmuebles; iv) prelación de encuentros virtuales; v) suministro de tiquetes; vi) reconocimiento de viáticos; vii) **eventos**; viii) esquemas de seguridad; ix) **ahorro en publicidad estatal**; x) suscripción a periódicos y revistas, publicaciones y bases de datos; xi) sostenibilidad ambiental, entre otros.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA
 Viceministro General
 Ministro (E)
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 DGPPN/OAJ

Elaboró: María Camila Pérez Medina
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Revisó: Leonardo Pazos
Copía: Dr. Diego Alejandro González González, Secretario General del Senado de la República.

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 74 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se rinden honores a las jugadoras y gestores del Fútbol Femenino de Risaralda por su dedicación y excelencia deportiva, y se dictan otras disposiciones.

Table with 2 columns and 2 rows. Top-left: Header with Hacienda logo and '2. Despacho del Viceministro General'. Top-right: Hacienda logo and introductory text. Middle-left: 'Asunto: Comentarios al texto de ponencia...' and 'Respetado Presidente:'. Middle-right: 'Al respecto, es pertinente señalar que las actividades que se autorizan...'. Bottom-left: '(...) corresponde al Congreso...' and 'No obstante, el artículo 154 de la Constitución...'. Bottom-right: 'Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el articulado...'. Includes signatures of Jairo Alonso Bautista and various footnotes.

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2023 SENADO

por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Fisioterapia, se dictan normas en materia de ética profesional, se crean los Tribunales de Ética y se dictan otras disposiciones.

3. Despacho Viceministra Técnica
Honorable Congresista
EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C.,
Radicado entrada No. Expediente 1715/2025/OFI
Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate al proyecto de Ley No. 141 de 2023 Senado...

anualmente por el Gobierno nacional dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, bajo los cánones y el rigor dispuesto en el artículo 345 y siguientes de la Carta Política.
Iguualmente, se resalta que se requiere que la ley establezca además del responsable, una fuente de financiación concreta, dado que, para cumplir a cabalidad con dichos compromisos, se les estaría obligando a las entidades territoriales a acudir a sus ingresos corrientes de libre destinación, conllevando de una parte a que se presente un desconocimiento de los límites que establece la Ley 617 de 2000...

Continuación oficio
Frente a la disponibilidad de recursos
El artículo 39 de la iniciativa legislativa señala que los participantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) garantizarán que en la prestación del servicio al cual se encuentren vinculados profesionales en fisioterapia cuente con todos los recursos necesarios que permitan brindar un servicio en condiciones de calidad y seguridad.
Adicionalmente, estas condiciones para la prestación del servicio por parte de los profesionales en fisioterapia, implicarían recursos adicionales de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) para cubrir con requerimientos tales como salarios, prestaciones y formación continua...

representaría un impacto fiscal para la Nación mediante el PGN, el cual tendría que estar sujeto a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin.
Frente a las propuestas anteriormente destacadas, en caso de hacerse Ley de la República, se resalta que éstas implicarían presiones de gasto para la Nación y por tanto su implementación quedaría supeditada a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin y su articulación con las políticas actuales del Gobierno nacional, siendo preciso señalar que, cualquier asignación de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación debe estar sometida al principio de legalidad, lo que involucra la incorporación de ingresos y los gastos en el presupuesto.
Frente al servicio social obligatorio
El artículo 105, establece que "el Gobierno nacional, teniendo en cuenta el carácter de contenido social y humanístico de la Fisioterapia, podrá reglamentar el Servicio Social Obligatorio para los profesionales de Fisioterapia, cuando las necesidades de la comunidad lo requieran..."



Por último, dadas las implicaciones fiscales que tendría la implementación de la iniciativa, *por la presión de gasto y gastos adicionales que podría tener para la nación*, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual determina que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

En atención a la disposición en cita, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fiscales del proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal de la Nación, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en diferentes sentencias¹². De acuerdo con el alto tribunal, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas, en cumplimiento del artículo en mención, que el Congreso efectúe una mínima comprensión del costo real de la propuesta, del grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal¹³.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto, se abstiene de emitir concepto favorable y solicita se revise la pertinencia de continuar con su trámite legislativo, teniendo en cuenta los comentarios de inconveniencia, inconstitucionalidad, el impacto fiscal, la legislación actual y políticas existentes en la materia.

Atentamente,

MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO
 Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
 OAJ/DGRESS/DGPPN/DAF

Elaboró: Diego Mauricio Olivera Rodríguez
 Revisó: María Camila Pérez Medina/Sebastian Perez/ Carlos E. Martínez/Juliana Ocampo Quintero
 Con Copia: Dr. Saúl Cruz Bonilla, Secretario general Senado de la República.

¹² Ver entre otras, Sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.
¹³ Ibidem.

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2023 SENADO

por la cual se impulsa el turismo en Colombia, se implementan mecanismos para promover el sector y se dictan otras disposiciones- Colombia Potencia Mundial del Turismo.



3. Despacho Viceministra Técnica

Honorable Senador
EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
 Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Carrera 7 N° 8—68, Edificio Nuevo del Congreso
 Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2025-003279
 Bogotá D.C., 20 de enero de 2025 13:59

Radicado entrada
 No. Expediente 1835/2025/OF1

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 112 de 2023 Senado *"Por la cual se impulsa el turismo en Colombia, se implementan mecanismos para promover el sector y se dictan otras disposiciones"- Colombia Potencia Mundial del Turismo"*. Radicado No. 1-2023-073715.

Respetado Presidente,

En atención a la solicitud de análisis de impacto fiscal presentada por el Honorable Senador de la República Julio Alberto Elías Vidal, y por virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito frente al texto de ponencia propuesto para segundo al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto *"impulsar el turismo en Colombia e implementar mecanismos para promover este sector a nivel nacional e internacional"*². Para su consecución, el proyecto de ley busca implementar mecanismos para promover el sector turístico fundamentados en cuatro ejes estratégicos: política pública de turismo social, nómadas digitales, educación turística e incentivos tributarios.

En desarrollo del primer eje, se modifica la Ley 300 de 1996, estableciendo el turismo social como política pública que deberá priorizar aquellos segmentos de la población que sus ingresos familiares mensuales sean iguales o inferiores a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes y/o tengan barreras económicas, sociales o de otro tipo para disfrutar del turismo en igualdad de condiciones, tales como: i) Personas pertenecientes a la clasificación A, B y C del Sisbén IV, adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, personas que presentan problemas de accesibilidad y funcionalidad, comunidades campesinas y trabajadores afiliados a las cajas de compensación familiar en categoría A y B.

También se propone que el Fondo Nacional de Turismo (Fontur) financie proyectos de infraestructura y actividades de turismo social, y se establece un marco para acuerdos entre



prestadores de servicios turísticos y cajas de compensación para ofrecer descuentos y paquetes turísticos asequibles a grupos prioritarios.

Por su parte, en desarrollo de los ejes estratégicos para nómadas digitales y educación turística, se propone la implementación del Plan de Conectividad Integral para Municipios de Atractivo Turístico (CIMAT), por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, como estrategia de conectividad para mejorar la infraestructura y acceso a las telecomunicaciones, así como una plataforma anclada a dicho Plan que dé a conocer la oferta turística dirigida a nómadas digitales. De otro lado, se propone que el SENA se encargue de diseñar e implementar programas específicos en áreas como gestión administrativa, marketing turístico y atención al cliente, así mismo, propone la creación de la Política de Incubadoras a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para que a través de Innpulsa Colombia y en coordinación de los Entes Territoriales, se fomente y brinde apoyo para el desarrollo, fortalecimiento y crecimiento de las MIPYMES del sector turístico. Finalmente, el proyecto de ley propone algunos beneficios tributarios asociados a la reducción transitoria de las tarifas del impuesto sobre las ventas (IVA) en tiquetes aéreos, servicios de hotelería y turismo, combustible de aviación Jet-fuel y en comercialización de artesanías. Además, se establece una reducción transitoria del impuesto al consumo en el expendio de comidas y bebidas y, la exención transitoria del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico en algunos servicios de alojamiento³.

Exposto así el proyecto de ley, particularmente en lo que respecta a los beneficios tributarios que se proponen implementar, este Ministerio estimará el impacto fiscal de estas y el escenario actual del sector turístico, teniendo en cuenta una modificación de las tarifas del IVA en tiquetes aéreos, servicios de hotelería y turismo, combustible de aviación Jet-fuel y en comercialización de artesanías, pasando del 19% al 5% hasta 2025 y al 10% hasta el 2027, mientras que, para el impuesto al consumo, se pasa de una tarifa del 8% al 4% hasta 2025 y al 6% hasta el 2027⁴, tal como se muestra en detalle a continuación:

Tabla 1. Incentivos tributarios tarifas de los impuestos.

Impuesto sobre el que aplica la medida	Hasta el 31 de diciembre de 2025	Del 1 de enero de 2026 hasta el 31 de diciembre de 2027
IVA tiquetes aéreos	5%	10%
IVA combustible de avión Jet	5%	10%
IVA hotelería y turismo	5%	10%
IVA artesanías	5%	10%
Impuesto al consumo al expendio de bebidas y comidas	4%	6%

Fuente: DGP-MHCP

Antes que nada, es importante ilustrar la dinámica del sector turístico en los últimos años para evaluar la pertinencia de las medidas propuestas. Es preciso mencionar que luego de la pandemia Covid-19, el sector turístico ha mostrado una recuperación significativa. En efecto, aunque en 2020 el valor agregado de las actividades de alojamiento y servicios de

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
² Gaceta del Congreso de la República No. 1095 de 2024. Página 28.
³ Esta medida aplicaría hasta el 31 de diciembre de 2025
⁴ Después del 31 de diciembre de 2027, las tarifas del Impuesto IVA y al Consumo volverían al 19% y al 8% respectivamente.



comida registró un decrecimiento de 26,6%, en 2021 y 2022 este observó un crecimiento anual de 39,4% y 11,6%, respectivamente. Asimismo, según la Cuenta Satélite de Turismo (CST)⁵, el sector turístico registró un crecimiento a precios corrientes de 60,6%, 62,0% y 12,8% en 2021, 2022 y 2023.

Dado el efecto que tiene la caída de 2020 y el repunte de 2021 y 2022 sobre el análisis estadístico y económico del sector, es importante comparar su desempeño actual con los niveles registrados previo a la pandemia. Teniendo en cuenta la fuerte recuperación postpandemia del sector, evidenciada en los altos crecimientos registrados (expuestos previamente), en el primer semestre de 2024, el valor agregado de las actividades de alojamiento y servicios de comida⁶ se ubicó 5,8% por encima de los niveles de 2019. De igual manera, el valor de las actividades de transporte aéreo se encuentra 24,7% por encima de lo registrado en 2019 (Gráfico 1).

Gráfico 1. Valor agregado real de alojamiento y servicios de comida y del transporte aéreo (series desestacionalizadas, Base 100 = 2019)



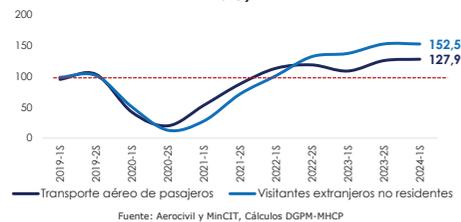
Asimismo, entre enero y septiembre de 2024 se ha registrado un aumento en el transporte aéreo de pasajeros de 16,4%, comparado con el mismo periodo del año anterior. Durante el primer semestre de 2024 se evidenció un crecimiento anual de 17,6% en el transporte de pasajeros, que corresponde a niveles 27,9% superiores al promedio semestral de 2019 (Gráfico 2). Lo anterior va en línea con un crecimiento anual de 11,1% en el número de viajeros extranjeros no residentes durante el primer semestre del 2024. En comparación con 2019, los viajeros extranjeros han aumentado en 52,5%.

⁵ Mide la producción final relacionada con el sector turístico, descontándole el valor de las materias primas y otros bienes usados en su producción. A diferencia de la medición de las Cuentas Nacionales Trimestrales, la información de la CST es más detallada, debido a que incorpora todos los códigos CIIU correspondientes a la actividad turística, y no solo tiene en cuenta los servicios de alojamiento.
⁶ Entendida únicamente como aquellas actividades relacionadas con alojamiento y servicios de comida.



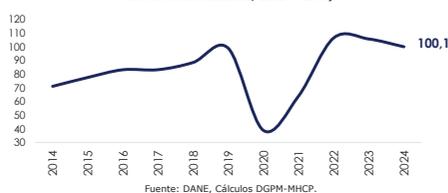
Continuación oficio

Gráfico 2. Transporte aéreo de pasajeros y visitantes extranjeros no residentes (Base 100 = 2019)



Del mismo modo, los ingresos reales de los hoteles⁷ hasta agosto de la vigencia 2024, así como la ocupación hotelera que se ubicó en un promedio de 50,0%, se ubicaron 1,1% y 2,1 pp por encima de los registrados en el mismo periodo de 2019, respectivamente.

Gráfico 3. Ingresos reales del sector de alojamiento (año corrido a agosto, serie desestacionalizada, 2019=100)



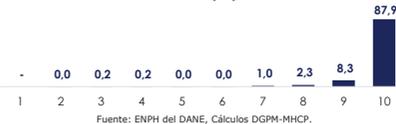
Otros resultados favorables del turismo también se observan en las exportaciones de servicios de este sector⁸. Particularmente, luego de la crisis del sector en 2020, provocada por la pandemia de COVID-19, estas exportaciones crecieron 67,6% en 2021, 126,3% en 2022 y 21,9% en 2023, ubicándose al cierre de este último año en USD 8.939 millones, 31,7% por encima de los niveles prepandemia (USD 6.785 millones en 2019). Esta tendencia en las exportaciones de servicios de turismo se mantuvo durante la primera mitad de 2024, periodo en el cual se registró un crecimiento de 15,3% respecto al mismo periodo de 2023.

⁷ A partir de la Encuesta Mensual de Alojamiento (EMA). Series desestacionalizadas a precios constantes.
⁸ A partir de la Balanza de Pagos del Banco de la República. Series originales a precios corrientes.



Ahora bien, con base en la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH)⁹, el 87,9% del gasto en transporte de pasajeros y equipaje en avión lo hacen los hogares ubicados en el decil 10 de ingresos (Gráfico 4). En contraste, los hogares ubicados en los primeros 7 deciles, es decir, el 70% de la población con menores ingresos, únicamente participa con el 1,4% de este gasto (Gráfico 4).

Gráfico 4. Participación de cada decil en el gasto en transporte de pasajeros y equipaje en avión (%)



Por tanto, reducir el IVA a los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de estos resultaría inconveniente y podría ser inconstitucional al ser una medida regresiva al beneficiar a las personas de mayores ingresos quienes son los que demandan principalmente este tipo de servicios, además de reducir el financiamiento para gasto social.

Ahora bien, desde el punto de vista fiscal, las medidas de reducción transitoria del IVA en tiquetes aéreos, servicios de hotelería y turismo y combustible de aviación Jet-fuel, junto con las medidas transitorias sobre el impuesto al Consumo en el expendio de comidas y bebidas, se estima que la implementación de éstas generarían una reducción en el recaudo tributario en el periodo comprendido entre las vigencias 2025 y 2027 que alcanzaría los \$8.767 miles de millones, a precios de 2024¹⁰, cifra que no contempla el impacto fiscal derivado de la reducción temporal del IVA en actividades artesanales, ni el generado por la disminución de la sobretasa, toda vez que esta Cartera no cuenta con la información y el nivel de detalle necesario para su cuantificación. Por tanto, el impacto fiscal del proyecto de ley sería mayor, por cuenta de los demás beneficios tributarios propuestos.

⁹ Esta encuesta permite analizar el monto y la distribución de los gastos de los hogares por decil de ingreso. Es actualizada cada diez años por el DANE, y su última actualización fue en agosto de 2018, para la cual se recogió información de 87.201 hogares, lo que le da un nivel de confianza de 95%. Por tanto, los resultados encontrados a través de esta encuesta pueden ser generalizados para la población total.

¹⁰ Esta cifra corresponde a la suma, a precios constantes, de la estimación presentada en la Tabla 2, es decir, el valor proyectado para 2025, 2026 y 2027 ajustado a precios de 2024.



Tabla 2. Costo fiscal de la reducción transitoria

Medida	Miles de millones* 2025	2026	2027
IVA tiquetes aéreos	1.952	1.331	1.411
IVA combustible de avión Jet	221	151	160
IVA hotelería y turismo	1.673	1.140	1.209
Impuesto al consumo al expendio de bebidas y comidas	617	327	347
Total costo fiscal	4.462	2.949	3.127

*Datos calculados a partir del crecimiento nominal del PIB consistente con el MFMP - 2024, a precios corrientes. Fuente: DGP-MHCP.

Adicionalmente, debe anotarse que la reducción en la tarifa del Impuesto al Valor Agregado para los bienes y servicios señalados en esta iniciativa generan distorsiones en el sistema tributario en la medida en que violan el principio de neutralidad¹¹, el cual propicia una mayor eficiencia económica al atenuar los efectos de los tributos en la asignación de recursos y resta peso a las consideraciones de naturaleza tributaria en las decisiones de los agentes económicos, y puede conllevar a la solicitud de saldos a favor por el exceso en el valor pagado del impuesto, de conformidad con el señalado en el parágrafo 1 del artículo 850 del Estatuto Tributario, y el artículo 1.6.1.21.18 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en materia Tributaria.

Aunado a lo anterior, es preciso aclarar que, si bien la potestad legislativa otorga un amplio margen de configuración, no puede entenderse que el mismo sea absoluto, pues de acuerdo con la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, la facultad del legislador para establecer beneficios tributarios debe estar fundada en razones de orden fiscal, económico o social¹², además, de estar limitada por los principios de equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario¹³. Así mismo, es preciso mencionar que el artículo 334 Constitucional señala que el Estado podrá intervenir en la economía con el fin de alcanzar de manera progresiva los fines del estado Social de Derecho, siempre que esto se desarrolle en un marco de sostenibilidad fiscal que, en todo caso deberá priorizar el gasto público social.

Por lo cual, del análisis realizado al proyecto de Ley del asunto, esta Cartera no encuentra razones que justifiquen la incorporación de nuevos beneficios al tratamiento del IVA, siendo que, como se ha venido manifestando, la medida erosiona la base gravable del IVA y no cumple con el criterio de progresividad que de acuerdo con los dispuesto en el artículo 363 de la Constitución Política es un principio del sistema tributario. De igual modo, los beneficios propuestos al generar impacto en el recaudo afectan la sostenibilidad fiscal del Estado que

¹¹ Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Notas sobre Desafíos y Tendencias Mundiales en Administración Tributaria. Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista_26/art.fondo_cpita_rev_26.pdf

¹² Corte Constitucional. Sentencia C - 109 de 2023. MS. Paola Andrea Meneses Mosquera. *96. (...) tales como: (i) la recuperación y desarrollo de áreas geográficas deprimidas en razón de desastres naturales; (ii) el fortalecimiento patrimonial de empresas o entidades que ofrecen bienes o servicios de sensibilidad social; (iii) el incremento de la inversión en sectores vinculados con la generación de empleo masivo; (iv) la protección de determinados ingresos laborales; (v) la protección a los cometidos de la seguridad social; y (vi) en general, una mejor redistribución de la renta global que ofrece el balance económico del país.*

¹³ Ibidem



ante todo deberá garantizar el gasto público social, lo cual puede acarrear por estas razones un riesgo de inconstitucionalidad.

Igualmente, cabe advertir que todo beneficio tributario que se incluya en un proyecto de Ley debe contar con el aval del Gobierno nacional, representado en este Ministerio en asuntos tributarios¹⁴, de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la Carta Política y la interpretación de este artículo por la Corte Constitucional¹⁵, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad al no contar con el aval de este Ministerio, por las razones expuestas.

Asimismo, es relevante poner de presente que el Gobierno nacional, reconociendo la importancia de crear medidas dirigidas al incentivar el sector turismo, se encuentra ejecutando el Plan de Turismo 2022-2026 "Turismo en Armonía con la Vida"¹⁶, el cual, como política del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), busca el desarrollo de un turismo sostenible con inclusión de las comunidades y territorios históricamente excluidos, en el que el turismo se vuelve un eje central y dinamizador de la económica y de la justicia social. Así mismo, el MinCIT y el Fondo Nacional del Turismo (Fontur), en alianza con Cotelco y Acodrés, avanzan en la capacitación de 6.508 prestadores de servicios turísticos como parte de once proyectos para el fortalecimiento de la competitividad aprobados en el primer semestre de 2024 y desplegados en las diferentes regiones de Colombia a lo largo del año. Lo anterior, junto con una oferta continua de capacitaciones virtuales con las que buscan fortalecer a estos actores dentro del sector turismo¹⁷.

Por su parte, y en el marco del Programa de Reactivación económica, el Gobierno nacional concertó con el sector privado el Acuerdo Nacional por el Crédito, con el cual busca aumentar los desembolsos de crédito a sectores productivos dentro de los cuales se encuentra el sector turismo¹⁸. En desarrollo de lo anterior, se espera que con la suscripción del pacto se desembolsen recursos por un total de 5,3 billones a este sector en los dieciocho meses siguientes a la implementación de la estrategia. Al respecto, y de acuerdo con las cifras de Asobancaria, durante los primeros cuatro meses de vigencia del Pacto por el Crédito, entre septiembre y diciembre de 2024, se desembolsaron **COP \$1,4 billones** al sector turismo¹⁹. En particular, para el mes de diciembre, los desembolsos a este sector fueron de COP 0,4 billones, lo que implica un aumento anual de 4,3% en el otorgamiento de crédito para el sector turismo.

Finalmente, respecto del resto de propuestas contenidas en el proyecto de Ley, se considera que la implementación de éstas implicaría presiones de gasto y gastos adicionales para la nación. Al respecto, es importante destacar que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le

¹⁴ Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
¹⁵ Ver, entre otras, la sentencia C-821 de 2011
¹⁶ Plan sectorial de Turismo 2022 - 2026. Turismo en Armonía con la Vida. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmninhpcapjcjgclidfdmka/https://www.mincit.gov.co/participa/consulta-ciudadana/20-12-2022-plan-sectorial-de-turismo-vfpp.aspx
¹⁷ fontur.com.co/es/comunicados/mincomercio-y-fontur-capacitan-6508-actores-de-la-cadena-de-valor-del-turismo-en
¹⁸ Véase: https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Petro-anuncio-acuerdo-con-la-banca-privada-para-incrementar-cred-240827.aspx
¹⁹ Lo anterior, representa el cumplimiento del 16,6% del total de la meta estipulada para los 18 meses de vigencia del Pacto por el Crédito.



corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. De suerte que, de conformidad con la Ley Orgánica de Presupuesto, cada Ministerio perteneciente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias y conforme a leyes anteriores, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Así las cosas, la implementación de la iniciativa implicaría la aplicación de beneficios tributarios y gastos adicionales para la nación que no cuentan con fuentes adicionales ni sustitutivas, de manera que no estarían contemplados en el escenario del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo de los sectores involucrados en su ejecución.

En ese orden, dadas las implicaciones fiscales que tendría el proyecto de ley, se hace necesario que los autores y ponentes de iniciativa den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. En el mismo artículo, se consigna que en todo momento el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley **que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.**

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto, se abstiene de emitir concepto favorable y solicita se tengan en cuenta sus comentarios, durante las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta su voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de disciplina fiscal, constitucional y legal vigente.

Cordial saludo,

MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO

Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
 DIAN/DCPM/DCPPN/CIAJ

Copia: Dr. Saúl Cruz Bonilla, Subsecretario del Senado de la República

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA TERCER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 301 DE 2024 SENADO, 197 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se promueve la generación de trabajos y empleos verdes en los sectores público, privado y popular; y se dictan otras disposiciones.



3. Despacho Viceministra Técnica

Honorable Congresista
NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF
 Comisión Séptima Constitucional Permanente
 Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Carrera 7 No. 8-68
 Bogotá, D.C.



Radicado: 2-2024-072919
 Bogotá D.C., 27 de diciembre de 2024 16:52

Radicado entrada
 No. Expediente 59948/2024/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para tercer debate del Proyecto de Ley No. 301 de 2024 Senado, 197 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se promueve la generación de trabajos y empleos verdes en los sectores público, privado y popular, y se dictan otras disposiciones."
 Radicado No. 1-2023-086712

Respetada Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, Ricardo Alfonso Albornoz Barreto, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para tercer debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley del asunto, de iniciativa congresional, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto "(...) promover la generación de trabajos y empleos verdes en los sectores público, privado y de economía popular con el fin de fomentar el desarrollo de prácticas de responsabilidad social y ambiental para promover la protección del ambiente, la inclusión laboral, los ingresos dignos, la seguridad en el lugar de trabajo, la reproducción de la vida, y el mejoramiento de las condiciones de vida para las personas en el territorio nacional."² Lo anterior, mediante el establecimiento de "(...) políticas que incentiven a empresas privadas, emprendimientos populares y entidades gubernamentales a adoptar prácticas empresariales responsables, promoviendo la ética empresarial y la sostenibilidad ambiental"³.



Es así que el proyecto consagra por propuestas, entre otras, la consagración de deberes por parte del Gobierno nacional, principalmente en cabeza del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para: (i) la formulación e implementación de la política pública nacional para la generación de trabajos y empleos verdes; la implementación de programas locales para promover la creación de empleos verdes; (ii) la promoción de tecnologías para la generación de trabajos y empleos verdes y la reducción del consumo de recursos hídricos, energéticos y materiales; (iii) el otorgamiento de condiciones especiales de crédito y de garantías a aquellas organizaciones y empresas que incluyan personas o empleados bajo la modalidad de "trabajos verdes" o "empleos verdes", (iv) el otorgamiento hasta de un 50 % del valor de la garantía, y hasta el 100% de subsidio en la tasa de interés del crédito requerido para el emprendimiento de generación de trabajos o empleos verdes; (v) la creación de estrategias necesarias para la generación de incentivos fiscales y autorización para incorporación dentro del Presupuesto General de las partidas presupuestales que se estimen convenientes con el fin de promover la generación de trabajos y empleos verdes en el territorio nacional y, (vi) las empresas relacionadas con actividades de exploración y explotación de hidrocarburos estarán obligadas junto con el SENA a diseñar, implementar y ejercer programas de capacitación, a los habitantes de las zonas de influencia donde operen; dichos programas buscarán promover la generación de empleos verdes y así garantizar la vinculación de mano de obra calificada local.

Frente a esta iniciativa, y en particular respecto de las propuestas resaltadas, la implementación de éstas implicaría presiones de gasto para la Nación. Al respecto, es importante destacar que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. De suerte que, de conformidad con la Ley Orgánica de Presupuesto, cada Ministerio perteneciente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias y conforme a leyes anteriores, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Particularmente, frente a la implementación de un Certificado de Sello de Trabajo o Empleo Verde como distintivo a las organizaciones y empresas que adopten esta medida, previsto en el **parágrafo del artículo 7 del proyecto**, es preciso decir que esta medida requeriría de los estudios necesarios para otorgar las garantías que especificaría el sello, lo cual podría demandar la contratación de personal calificado, o de alguna entidad que pueda dar el visto bueno para respaldar lo certificado. Lo anterior resulta inquantificable, toda vez que no se tiene especificación técnica ni presupuestal del sello propuesto ni los beneficios correspondientes, siendo en todo claro que su implementación impondría una mayor carga a los recursos de la Nación.

En lo que respecta a los **artículos 8 y 9** que establecen la financiación de proyectos para la Generación de Trabajos y de Empleos Verdes y el otorgamiento de condiciones especiales de crédito y de garantías a aquellas organizaciones y empresas que incluyan personas o

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
² Gaceta del Congreso No. 2180 de 2024. Pág. 22.
³ Gaceta del Congreso No. 2180 de 2024. Pág. 12.



empleados bajo la modalidad de "trabajos verdes" o "empleos verdes", estas medidas no tendrían impacto adicional para la Nación, siempre y cuando sean fruto de los estudios de sostenibilidad financiera respectivos de cada Entidad del Gobierno Nacional que se viera involucrada; sin embargo, si lo que se busca es otorgar recursos adicionales a condiciones especiales sin mediación de estudios técnicos y financieros, sino únicamente por cumplir el requisito de contar con empleos verdes, se podría afectar la recuperación de cartera, y por ende, la estabilidad financiera de las entidades, que en el caso del Gobierno Nacional repercutiría en faltantes o déficit que podrían dado el caso ser cubiertos con recursos de la Nación, los cuales no se tienen contemplados.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que actualmente el sector financiero tiene la oportunidad de contribuir a la transición hacia una economía ambientalmente sostenible a través del financiamiento de proyectos y actividades con impacto ambiental y/o social positivo, que permitan tener una economía inclusiva, biodiversa, baja en carbono y resiliente.

Para esto, el Gobierno nacional ha incorporado criterios de sostenibilidad en el sector, con el objetivo de promover la creación de productos financieros y de gestión de riesgos que canalicen mayores recursos para el cumplimiento de las metas ambientales y sociales del país. Lo anterior, mediante la consolidación de estrategias para promover el desarrollo de una industria financiera más sostenible, responsable e inclusiva, en la cual se incorporen los asuntos ambientales, sociales y de gobernanza (ASG), incluidos los climáticos. Estos esfuerzos se han concentrado en: (i) la estructuración de instrumentos de deuda, como los bonos verdes, sociales, sostenibles y bonos vinculados al desempeño sostenible; (ii) la toma de decisiones de inversión para la administración de activos de terceros y de portafolios que respaldan las reservas técnicas; y (iii) la revelación de información material para el mercado sobre asuntos sociales y ambientales, incluidos los climáticos.

A su vez, se desarrolló la Taxonomía Verde de Colombia, un sistema de clasificación de activos y actividades "verdes" que pueden contribuir de manera significativa al cumplimiento de los objetivos ambientales y climáticos del país. Su objetivo principal es servir como referencia para la movilización de inversión pública y privada hacia aquellos sectores, activos y actividades estratégicos para el país para la mitigación y adaptación al Cambio Climático⁴.

En ese mismo sentido, el Gobierno cuenta con un Marco de Referencia para la emisión de Bonos Verdes, Sociales y Sostenibles Soberanos, a partir del cual ha realizado 3 subastas de TES verdes, cuyos recursos están dirigidos exclusivamente a financiar gastos "verdes"⁵. Al respecto, la Superintendencia Financiera de Colombia ha emitido varias Circulares Externas para los participantes del mercado financiero (emisores de valores, administradores de fondos de pensiones, fondos de inversión, fideicomisos, entre otros) que ofrecen productos financieros que contribuyen a objetivos ambientales y/o sociales o que incorporen asuntos ASG⁶.

⁴ La información relacionada con la Taxonomía Verde se puede encontrar en el siguiente enlace: <https://www.taxonomiaverde.gov.co/webcenter/portal/TaxonomiaVerde>.
⁵ La información relacionada con las emisiones de bonos verdes, sociales y sostenibles soberanos se puede encontrar en la sección de relación con inversionistas de la página web del Ministerio de Hacienda: <https://www.mh.gov.co/webcenter/portal/Relacion%20con%20Inversionistas>.
⁶ Las Circulares Externas expedidas por la Superintendencia Financiera de Colombia se pueden encontrar en el siguiente enlace: <https://www.superfinanciera.gov.co/sgp/2014>.



Igualmente, se debe destacar lo dispuesto en los artículos 255 y 235-2 del Estatuto Tributario⁷, que establecen, respectivamente, un descuento para las inversiones realizadas en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente, y una renta exenta para la venta de energía eléctrica generada con fuentes no convencionales. En este sentido, el Gobierno nacional actualmente da incentivos para las inversiones verdes con repercusiones sobre la generación de empleos relacionados con industrias verdes.

En todo caso, respecto de estas propuestas, se sugiere que el Fondo Nacional de Garantías (FNG) se pronuncie, dado que no es claro si los costos asociados a la oferta de estas nuevas garantías deberán ser asumidos por el FNG con recursos propios o con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Sin perjuicio de lo anterior, se sugiere alinear la definición de "Empleos Verdes" con la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pues, si bien la definición propuesta contiene varios de los elementos de la definición de la OIT, ésta deja por fuera las actividades asociadas a la adaptación al cambio climático; además, se sugiere hacer referencia a las actividades relacionadas en la Taxonomía Verde de Colombia para identificar a un empleo como "verde".

De otra parte, el artículo 11 dispone que el Gobierno Nacional fomente cada seis meses campañas de socialización, sobre lo cual se recusa que las entidades públicas del orden nacional cuenten dentro de sus presupuestos con partidas destinadas al financiamiento de campañas publicitarias, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública. Adicionalmente, es pertinente señalar que el Decreto 199 de 2024⁸ incorporó medidas de austeridad relacionadas, entre otras, con el ahorro en publicidad estatal, por lo que las entidades del orden nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación que tengan dentro de sus presupuestos la financiación de campañas publicitarias, deben observar y estar alineadas con las políticas de austeridad como un compromiso en la reducción del Gasto Público.

Por su parte, la atención de los nuevos compromisos que señala la iniciativa por parte de las entidades territoriales podría implicar para ellas el incumplimiento de estas nuevas obligaciones por ausencia de recursos o el desbordamiento de sus gastos de funcionamiento. Lo anterior, podría derivar en el desconocimiento de los límites que para dichos gastos establece la Ley 617 de 2000⁹, y el eventual impacto financiero en aquellas entidades que estén ejecutando acuerdos de restructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999¹⁰.

Además, es preciso señalar que, de conformidad con el inciso noveno del artículo 356 constitucional, en caso de asignarse competencias territoriales se debe prever la asignación de recursos fiscales para atenderlas. Frente a este asunto, la Corte Constitucional en Sentencia

⁷ Decreto 624 de 1989 "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales."
⁸ Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2024 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.
⁹ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 226 de 1994, el Decreto Extraordinario 2222 de 1996, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
¹⁰ Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.



C-219 de 2017¹¹, señaló: "el legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantía institucional de la autonomía territorial y la regla constitucional según la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento (C.P. art. 356)".

Por último, se debe tener presente que recientemente se aprobó y sancionó la Ley 2294 de 2023 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia potencia mundial de la vida', de iniciativa de este Ministerio, el cual estipula en su artículo 79 extiende el incentivo a la creación y permanencia de nuevos empleos formales hasta agosto del año 2026, para dar continuidad a las medidas encaminadas a la promoción, generación y protección del empleo formal, especialmente de los grupos poblacionales con mayores tasas de desempleo.

Por lo anterior, dadas las implicaciones fiscales que tendría la entrada en vigencia de las propuestas analizadas, que implicaría para la Nación incurrir en costos adicionales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo de los Sectores para su ejecución, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por lo expuesto, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal y política macroeconómica vigente.

Cordialmente,

MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO
 Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 DGPM/DGPPN/DAF/OAJ

Con Copia: Dr. Praxere José Ospino Rey- Secretario de la Comisión Séptima del Senado de la República.

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco/Carlos E. Martínez/Sebastian Perez/Juliana Ocampo
Elaboró: Sonia Ibagón Avila

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

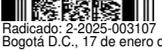
CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2024 SENADO, 204 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones.

<div style="text-align: center;">  <p>3. Despacho Viceministra Técnica</p> </div> <p>Honorable Congresista NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF Comisión Séptima Constitucional Permanente Senado de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 N° 8-68. Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.</p> <div style="text-align: center;">  <p>Radicado: 2-2025-003103 Bogotá D.C., 17 de enero de 2025 16:03</p> </div> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 1705/2025/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para tercer debate al proyecto de Ley No. 210 de 2024 Senado, 204 de 2023 Cámara <i>"por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones"</i>.</p> <p>Respetada presidente,</p> <p>De manera atenta, en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal formulada por la Honorable Senadora, Norma Hurtado Sánchez, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para tercer debate al proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto del asunto, de iniciativa congresional, tiene por objeto <i>"dignificar a las personas en situación de discapacidad, así como a sus cuidadores, según lo establecido en el artículo 2 de la Ley 2297 de 2023, para que accedan a diversas medidas de discriminación positiva que fomenten su bienestar"</i> ²</p> <p>Para tal fin, la iniciativa establece como propuestas, principalmente: (i) implementación de mecanismos de discriminación positiva para priorizar el acceso a los programas de soluciones habitacionales en favor de los cuidadores de personas en situación de discapacidad; (ii) un plan con enfoque diferencial e intersectorial para promover programas recreativos, deportivos y de actividad y educación física; (iii) inclusión de un programa de apoyo psicosocial dentro del Plan Decenal de salud; (iv) la difusión en espacios gratuitos de televisión pública, de contenidos diversos sobre la discapacidad y; (v) la creación de medidas de flexibilización laboral para los cuidadores.</p> <p>En primera medida, se resalta que la Ley Estatutaria 1618 de 2013³ contempla medidas y acciones afirmativas que permiten a las personas con discapacidad, bajo un marco de</p> <p><small>¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. ² Artículo 1 del Proyecto de ley, gaceta 3780 de 2024. ³ Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad</small></p>	<div style="text-align: center;">  </div> <p>corresponsabilidad, ejercer sus derechos en igualdad de condiciones con las demás personas; igualmente, la Ley 2297 de 2023⁴ establece medidas efectivas para garantizar el acceso al servicio de cuidador o asistencia personal de las personas con discapacidad que así lo requieran, respetando sus preferencias, de acuerdo a un enfoque de derechos humanos, autonomía y capacidad legal de las personas con discapacidad.</p> <p>De acuerdo con esto, varias de las medidas dispuestas en el presente proyecto de ley ya se encuentran contempladas en las normas anteriormente señalado que implicaría no solo duplicidad de normas, sino un ajuste de dichos programas para generar políticas diferenciales. Por lo anterior, sería pertinente concentrar esfuerzos en la aplicación de las iniciativas vigentes, con miras a analizar su efectividad e impacto, lo que permitiría tomar decisiones acerca de su pertinencia y necesidad de modificaciones.</p> <p>En lo que respecta particularmente con la política diferencial en la asignación de viviendas (artículo 2), se precisa que ese acceso prioritario no implicaría en un aumento en el presupuesto asignado al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, ya que se enfoca en modificar los criterios de elegibilidad con el fin de beneficiar a los cuidadores de personas en condición de discapacidad sin necesidad de recursos adicionales.</p> <p>Con respecto al artículo 3 que refiere al plan con enfoque diferencial e intersectorial para promover programas recreativos, deportivos y de actividad y educación física, el proyecto de ley no contiene información, proyección ni planificación en el aspecto presupuestal relacionada con dichos programas, ni esta Cartera cuenta con información para cuantificar su impacto, no obstante, es pertinente destacar que cualquier modificación al Plan de Beneficios en Salud (PBS) debe estar acorde a los lineamientos de política vigente y a sus correspondientes actualizaciones conforme a los criterios técnicos que rigen el Plan, ello con el ánimo de evitar duplicidad de esfuerzos y recursos que incidan en aumentos de la carga sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), puesto que cualquier ampliación del PBS repercute directamente en incrementos de la Unidad de Pago por Capitalización (UPC) que se reconoce por cada afiliado al SGSSS, y que no estarían contemplados en las proyecciones de gasto de mediano plazo del Sector Salud que se financian con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN).</p> <p>En caso contrario, si este plan con enfoque diferencial se articula con los planes vigentes para los Ministerios en mención, así como el fomento de los espacios de acceso gratuito para las personas en situación de discapacidad y los cuidadores, este no tendría impacto fiscal alguno, sin embargo, se requiere que dentro del informe de ponencia se haga explícita la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, siendo en todo caso necesario que los Ministerios cabezas de cada Sector prioricen los recursos para atender los gastos y ajusten los techos indicativos para Funcionamiento e Inversión –según lo establecido en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) de cada Sector y las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND).</p> <p><small>⁴ Por medio de la cual se establecen medidas efectivas y oportunas en beneficio de la autonomía de las personas con discapacidad y los cuidadores o asistentes personales bajo un enfoque de derechos humanos, biopsicosocial, se incentiva su formación, acceso al empleo, emprendimiento, generación de ingresos y atención en salud y se dictan otras disposiciones.</small></p>
<div style="text-align: center;">  </div> <p>En cuanto a la inclusión de un programa de apoyo a la salud mental de los cuidadores de personas con discapacidad dentro del Plan Decenal de Salud Pública contemplado en el artículo 4, es preciso mencionar que, si bien la inclusión en principio no generaría un impacto fiscal, dado que las atenciones por consultas relacionadas con psicológica y/o psiquiatría se encuentran financiadas con la Unidad de Pago por Capitalización –UPC, no se considera necesario ni conveniente realizar la priorización de subgrupos dentro del Plan Decenal de Salud Pública, debido a que correspondería a un nivel de priorización que carece de sustento técnico. No obstante, si lo pretendido en la mencionada disposición es la creación de programas de apoyo específico, en la medida en que pueden cambiar la frecuencia de uso de los servicios y tecnologías financiados con la UPC, dicho inclusión tendría impacto fiscal y afectaría la sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).</p> <p>Frente al artículo 5 que refiere a la destinación de espacios en los canales nacionales públicos que permitan divulgar temáticas relacionadas con la discapacidad, promoviendo la inclusión, la equidad y la diversidad, se resalta que esto podría no tener impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando sea ejecutado de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 199 de 2024⁵ o aquel que lo reemplace, que incorporó medidas de austeridad relacionadas, entre otras cosas, con el ahorro en publicidad y la modificación de la planta de personal. De manera que, al margen de que las entidades del orden nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación puedan tener en sus presupuestos la financiación de campañas publicitarias, es importante tener en cuenta que las mismas deben observar y estar alineadas con las políticas de austeridad –como un compromiso en la reducción del Gasto Público-, promovidas desde el Gobierno nacional.</p> <p>Sin perjuicio de los comentarios hasta acá mencionados, se debe resaltar que la Ley 2294 de 2023⁶ prevé medidas que buscan proteger la economía del cuidado, entre ellas las consagradas en los artículos 72 y 84, que refieren al Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial que buscará financiar iniciativas locales de cuidado, incluyendo el cuidado comunitario y el fortalecimiento y articulación de la red territorial del Sistema Nacional de Cuidado, o la consideración del trabajo de cuidado no remunerado realizado al interior del hogar en zonas rurales como actividad productiva.</p> <p>Por último, dadas las implicaciones fiscales que tendría la implementación de la iniciativa, <i>por la presión de gasto y gastos adicionales que podría tener para la nación</i>, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual determina que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.</p> <p>En atención a la disposición en cita, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fiscales del proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal de la Nación, conforme lo ha</p> <p><small>⁵ Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2024 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. ⁶ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"</small></p>	<div style="text-align: center;">  </div> <p>exigido la Corte Constitucional en diferentes sentencias⁷. De acuerdo con el alto tribunal, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas, en cumplimiento del artículo en mención, que el Congreso efectúe una mínima comprensión del costo real de la propuesta, del grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal⁸.</p> <p>En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se revise la pertinencia de continuar con su trámite legislativo, teniendo en cuenta los comentarios de inconveniencia, el impacto fiscal, la legislación actual, políticas existentes en la materia y la cobertura actual del SGSSS.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. OA3/DGPPN/DGRESS/DAF</p> <p>Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco/ Juliana Ocampo Quintero/Sebastian Perez/Carlos E. Martinez Proyectó: Diego Mauricio Olivera Rodriguez</p> <p>Con Copia: Dr. Praxere José Ospina, Secretario Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República</p> <p><small>⁷ Ver entre otras, Sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo. ⁸ Ibidem.</small></p>

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 62 DE 2024 SENADO

por medio del cual se reduce de manera gradual la jornada laboral semanal del personal de servicio doméstico interno.

<p style="text-align: center;"> Hacienda</p> <p>3. Despacho Viceministra Técnica</p> <p>Honorable Congresista NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF Comisión Séptima Constitucional Permanente Senado de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-68 Bogotá D.C.</p> <p style="text-align: center;"> Radicado: 2-2025-003107 Bogotá D.C., 17 de enero de 2025 16:07</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 1709/2025/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para primer debate al Proyecto de Ley No. 62 de 2024 Senado "Por medio del cual se reduce de manera gradual la jornada laboral semanal del personal de servicio doméstico interno".</p> <p>Respetado presidente:</p> <p>De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para primer debate al proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El Proyecto de Ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto "corregir la omisión legislativa relativa existente en el ordenamiento jurídico colombiano, frente a la determinación de la duración máxima de la jornada laboral ordinaria semanal de las y los trabajadores domésticos internos".</p> <p>Para el efecto, el proyecto pretende modificar el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual a su vez fue modificado por el artículo 2 de la Ley 2101 de 2021², en lo que respecta a la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo y, puntualmente, frente a la jornada de los trabajadores domésticos internos, con miras a reducir la cantidad de horas durante las que se prestará el servicio.</p> <p>Sobre esta iniciativa, es importante precisar que el artículo 162 del Código Sustantivo del Trabajo establece que "quedan excluidos de la regulación sobre la jornada máxima legal de trabajo los (...) servicios domésticos ya se trate de labores en los centros urbanos o en el campo".</p> <p>Ahora bien, es importante resaltar que la Corte Constitucional mediante sentencia C-372 de 1998 declaró la exequibilidad condicionada del artículo 162 en mención, en el sentido de que</p> <p><small>1 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. 2 Artículo 1 del Proyecto de ley, gaceta 1733 de 2024. 3 Por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores y se dictan otras disposiciones.</small></p>	<p style="text-align: center;"> Hacienda</p> <p>los trabajadores domésticos que residen en la casa del patrono no podrán tener una jornada superior a 10 horas diarias. Adicionalmente, la Corte mediante sentencia C-507 de 2023, la corte declaró la exequibilidad condicionada del mismo artículo, en el entendido de que jornada máxima laboral del servicio doméstico interno se reducirá de 60 a 52,5 horas semanales. Esta reducción -tal y como ocurre con la que aplica para los trabajadores en general- podrá ser gradual, a menos que las partes que suscriban los contratos de trabajo acuerden implementarla de manera inmediata.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, es importante destacar que las bases del Plan Nacional de Desarrollo⁴ que rigen durante el cuatrienio del presente Gobierno señalan expresamente la necesidad de "(...) una reforma laboral para desarrollar los artículos 25 y 53 de la Constitución Política, los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las normas nacionales e internacionales sobre derechos laborales y sindicales y los objetivos de desarrollo sostenible con enfoque de género."⁵. En tal virtud, propone formular "(...) la política pública del trabajo digno y decente como herramienta para la transformación del mercado laboral."⁶. Es así como en el Congreso de la República cursa trámite legislativo el proyecto de Ley 166 de 2023 de la Cámara de Representantes acumulado con los proyectos de Ley Nos. 192 y 256 de 2023 de la Cámara "por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia", por lo que se invita a los autores y ponentes para que este tipo de propuestas se debatan durante el trámite legislativo de la citada reforma laboral.</p> <p>En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita tener en cuenta sus comentarios y consideraciones. Adicionalmente, se precisa revisar la pertinencia de continuar con el trámite legislativo del proyecto de ley, habida cuenta la legislación y jurisprudencia actual, y la reforma laboral que cursa en el Congreso de la República. Igualmente, manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y crédito Público. OAJ/DGPM</p> <p>Elaboró: Diego Mauricio Olivera Rodríguez Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco/Juliana Ocampo Quintero/Carlos E. Martínez/Sebastian Perez Con Copia: Dr. Praxere José Ospina, secretario comisión séptima constitucional Senado de la República.</p> <p><small>4 Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". Se debe tener en cuenta que de conformidad con el artículo 341 de la Constitución, la Ley del Plan es una norma que tiene prioridad sobre las demás leyes. 5 Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia, Potencia Mundial de la Vida. Se puede consultar en el siguiente enlace: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/posta/DNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf Página 109. 6 Ibidem</small></p>
--	--

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO SOBRE PROYECTO DE LEY NÚMERO 285 DE 2024 SENADO

por medio del cual se establecen condiciones para la promoción, estándares de calidad y acceso a la vivienda de interés social y prioritario y se crea el mecanismo de protección al consumidor inmobiliario y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;"> Vivienda</p> <p>Bogotá, diciembre de 2024</p> <p>Honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo Comisión Séptima Senado EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO honorio.henriquez@senado.gov.co</p> <p>ASUNTO: CONCEPTO SOBRE PROYECTO DE LEY 285/2024 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN CONDICIONES PARA LA PROMOCIÓN, ESTÁNDARES DE CALIDAD Y ACCESO A LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y PRIORITARIO Y SE CREA EL MECANISMO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR INMOBILIARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>RADICADO MVCT: 2024ER0193917.</p> <p>El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de conformidad con las funciones establecidas en su titularidad a través del Decreto Ley 3571 de 2011, modificado por el Decreto 1604 de 2020, de manera atenta da respuesta a la solicitud de información sobre el proyecto de ley 285/2024 Senado, en los siguientes términos:</p> <p>Proyecto de Ley No 285 de 2024 Senado "Por medio del cual se establecen condiciones para la promoción, estándares de calidad y acceso a la vivienda de interés social y prioritario y se crea el mecanismo de protección al consumidor inmobiliario y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Artículo 2 – Modificación del artículo 46 de la Ley 1537 de 2012</p> <p>El parágrafo 2º de la propuesta legislativa, determina que los "municipios del territorio nacional que no se encuentren determinados en la definición del parágrafo 1º del presente artículo, también deberán establecer por decreto los porcentajes mínimos de suelo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y prioritario, en atención a las necesidades habitacionales existentes en su jurisdicción".</p> <p>La propuesta no es clara en establecer si el alcance del parágrafo 2º está encaminado a un porcentaje mínimo facultativo por parte del ente territorial, o en todo caso, dicho porcentaje no puede ser inferior al 25%, el cual se propone</p>	<p style="text-align: center;"> Vivienda</p> <p>como porcentaje mínimo para expansión urbana destinado para programas de vivienda de interés social y prioritario.</p> <p>Lo anterior al considerar que la actual norma establece que el porcentaje mínimo es del 20%, el cual es de obligatorio cumplimiento para ser incorporado en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, así como a las solicitudes de planes parciales o de licencias de urbanización radicadas en legal y debida forma, sin excepción.</p> <p>Sumado a lo anterior, en la exposición de motivos es necesario incorporar la justificación para efectos de subir el porcentaje al 25 % en lo relacionado a la vivienda de interés social.</p> <p>De igual modo, resulta pertinente precisar si con la disposición del parágrafo 2 del artículo 2 del proyecto normativo se obliga a los municipios a realizar modificación excepcional o proceso de revisión y modificación de los planes de ordenamiento territorial a corto, mediano y largo plazo.</p> <p>Respecto del parágrafo 4 del artículo segundo sugerimos ajustarlo y armonizarlo con lo preceptuado por el artículo 28 de la Ley 2335 de 2023, a saber:</p> <p>"ARTÍCULO 28. PERIODICIDAD EN LA REALIZACIÓN DE CENSOS. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, realizará los censos de población y vivienda cada diez (10) años. Adicionalmente, realizará conteos de población y vivienda cada cinco (5) años, contados a partir del último censo. Así mismo, definirá la metodología que utilizará para la recolección de la información de los censos que realice. La periodicidad de los censos económicos será cada diez (10) años. Igualmente, los censos agropecuarios y mineros que por su complejidad operativa se deban hacer de manera independiente a las operaciones sobre los demás sectores de la economía, tendrán una periodicidad de cada diez (10) años. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE también realizará conteos de unidades económicas cada cinco (5) años contados a partir del último censo y definirá la metodología que utilizará para la recolección de la información de los censos que realice."</p> <p>Artículo 3 – Destinación del suelo para vivienda de interés social y prioritario de tratamiento de renovación urbana</p> <p>Conforme al artículo 3 del proyecto legislativo, debe continuar con el criterio de área útil, no área vendible, toda vez que se circunscribe solo al área enajenable con lo planteado.</p> <p>El parágrafo 4 del artículo 3, igualmente como anexo al plan parcial debe contemplar lo relacionado al traslado de la obligación a otros predios.</p>
---	---



Artículo 4 – Parágrafos 1 y 2 destinación de los recursos recibidos por pago compensatorio.

Revisada la propuesta legislativa, se evidencia que el artículo 4 se refiere a la "Compensación y traslado de Vivienda de Interés Social y Prioritario" señalando en sus parágrafos 1 y 2 del mismo artículo, la posibilidad de destinación de los recursos que reciben los municipios por concepto de pago compensatorio. Para el efecto, los parágrafos señalan expresamente:

"Parágrafo 1. Los recursos que reciban los **municipios** de pago compensatorio de la Vivienda de Interés Social, **podrán** ser destinados para la promoción y producción de vivienda, incluidas la construcción o adquisición de nuevas unidades de viviendas de Viviendas de Interés Social y Prioritario, programas de vivienda pública social en arriendo, programas de mejoramiento de vivienda y reasentamientos de familias en condición de riesgo, y las demás actividades de este tipo de vivienda, acorde con las normas de cada entidad territorial.

Parágrafo 2. Los recursos que se perciban por el pago compensatorio de la Vivienda de Interés Prioritario **podrán** ser utilizados sobre predios que se pretendan adquirir por parte de los **entes territoriales**, para lo cual se deberá celebrar previamente las respectivas promesas de compraventa o los contratos para la adquisición de estos inmuebles". (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Sobre el texto subrayado, atendiendo al mismo propósito de la norma y a la exposición de motivos, el cual refiere que consiste en promover la producción de vivienda VIS y VIP, encuentra necesario que:

- La destinación de los recursos que reciban los municipios y distritos por concepto de "pago compensatorio" sean de destinación obligatoria en la misma finalidad que determina la ley, debido a que al usar el verbo "**podrán**" plantea un margen de posibilidad que en todo caso faculta a la entidad territorial a brindar una destinación distinta al origen del recaudo, cuando propietario y/o urbanizador opte por dicha opción.
- El texto del artículo 4 y sus parágrafos se refieran expresamente a distritos y municipios, no sólo a unos u otros, con el objetivo de generar precisión y seguridad jurídica con el texto de la norma.

Lo anterior, debido a que, si bien las entidades territoriales gozan de autonomía administrativa, la misma está delimitada por el marco que se determine en la Constitución y en la ley, de tal forma que la política pública en materia de vivienda permita una mayor coordinación y disponibilidad financiera entre la entidad territorial que recauda el recurso y la Nación, para la promoción de este tipo de vivienda en beneficio de la población más vulnerable y priorizada.



reglamentación de la calificación del suelo que se realice en los procesos de revisión de los planes de ordenamiento territorial."

El artículo no guarda el principio de unidad de materia, dado que no es clara la relación causal entre la calificación del suelo, la cual hace referencia al uso y destinación del suelo, respecto a la restricción del precio en negocios jurídicos que versen sobre la compraventa de vivienda de interés prioritario.

Artículo 13. Derecho de preferencia para la separación de Vivienda de Interés Social y de Vivienda de Interés Prioritario.

Consideraciones de orden económico.

La propuesta que busca otorgar a los municipios y distritos la opción preferente para separar hasta el 100% de las unidades de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), y hasta el 50% de las unidades de Vivienda de Interés Social (VIS) dentro de los proyectos de vivienda de interés social, plantea varias implicaciones económicas que es necesario tener en cuenta.

Inicialmente, este tipo de medidas puede impactar la sostenibilidad económica de los proyectos de vivienda, dado que introduce elementos que pueden afectar el equilibrio financiero de las iniciativas privadas. Al condicionar la comercialización de un porcentaje significativo de las unidades a un proceso administrado por las entidades territoriales, existe el riesgo de que los desarrolladores, constructores o propietarios enfrenten dificultades para recuperar las inversiones realizadas, lo cual podría desincentivar la participación del sector privado en este tipo de proyectos.

Adicionalmente, la propuesta no define con precisión los mecanismos de financiación que permitirían a los municipios ejercer la opción de adquirir estas unidades. Esta falta de claridad podría derivar en problemas operativos y presupuestales, especialmente en aquellos municipios con limitaciones financieras. Esto podría retrasar la adquisición de las viviendas, lo que a su vez afectaría la oportunidad en la entrega a los beneficiarios y generaría incertidumbre en el sector.

La propuesta también introduce una rigidez en el mercado inmobiliario que puede tener efectos no deseados. La dinámica del mercado, especialmente en el segmento de vivienda social, requiere agilidad en la colocación de las unidades para asegurar que la oferta esté disponible de manera oportuna. Condicionar este proceso a la priorización de los entes territoriales puede generar demoras y disminuir el dinamismo del mercado, afectando tanto a los constructores como a las familias interesadas en adquirir vivienda.

Por último, es importante considerar que la implementación de este tipo de medidas requiere una administración clara, transparente y eficiente por parte de los municipios. Sin embargo, la propuesta no establece lineamientos específicos para garantizar estos principios, lo que podría generar problemas de gestión,



Artículo 6 – Obligación de la construcción efectiva de la vivienda de interés social y prioritario

El parágrafo del artículo 6, propone lo siguiente: "*Las entidades territoriales deberán realizar seguimiento e informar sobre el cumplimiento de las obligaciones mínimas del suelo para Vivienda de Interés Social y Prioritario que se concreten en las actuaciones urbanísticas que autoricen*".

En ese orden, resulta importante establecer el objeto del seguimiento, la autoridad a la cual deben rendir el informe y verificar si esa función para los entes territoriales no está en contravía de su autonomía territorial.

Artículo 8 – Calidad de la vivienda de interés social y prioritario

Resulta importante revisar el texto propuesto de manera que no se genere duplicidad normativa, toda vez que el artículo 293 de la Ley 2294 de 2023, actual Plan Nacional de Desarrollo, determinó, entre otras, la obligación de reglamentación por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sobre las características mínimas de habitabilidad de la vivienda y su entorno.

Artículo 9 – Criterio de construcción sostenible en las viviendas de interés social y prioritario

Respecto a la propuesta del artículo 9, resulta importante revisar que no genere duplicidad normativa, toda vez que el artículo 293 de la Ley 2294 de 2023, actual Plan Nacional de Desarrollo, determinó, entre otras, la obligación de reglamentación por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sobre los criterios de sostenibilidad que deben tener las viviendas de interés social y prioritario.

Actualmente, el Ministerio está en estructuración del proyecto de resolución "*Por medio de la cual se definen los parámetros y lineamientos de construcción sostenible, se adopta la guía para el ahorro de agua y energía en edificaciones, se sustituye la Resolución 0549 del 2015 y se dictan otras disposiciones.*", cuyo objeto es establecer los porcentajes mínimos y medidas de ahorro en agua y energía a alcanzar en las nuevas edificaciones y adoptar la guía de construcción sostenible para el ahorro de agua y energía en edificaciones.

Artículo 12 – Calificación del suelo

La propuesta legislativa fija lo siguiente: "*En desarrollo de la acción urbanística de calificación del suelo establecida en el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, la Vivienda de Interés Prioritario que se desarrolle en suelos con uso calificado para la Vivienda de Interés Prioritario no podrá venderse o transferirse su dominio por un valor superior al valor máximo vigente para la Vivienda de Interés Prioritaria nueva, durante un lapso mínimo de cinco (5) años desde su primera adquisición. Los municipios y distritos podrán ampliar este plazo en la*



incluyendo demoras en la confirmación del interés por parte de las entidades territoriales y riesgos en la transparencia en el proceso.

Consideraciones de Orden Jurídico.

Desde un enfoque jurídico, la medida propuesta plantea algunas tensiones con los principios y derechos establecidos en la Constitución Política de Colombia, que deben ser cuidadosamente ponderadas.

El derecho a la propiedad privada, consagrado en el artículo 58 de la Constitución, reconoce que la propiedad tiene una función social, pero también garantiza a los propietarios el pleno ejercicio de este derecho. La propuesta, al establecer condiciones específicas sobre la comercialización de las unidades de vivienda, introduce restricciones que podrían interpretarse como limitaciones significativas a la autonomía de los titulares para disponer de sus bienes. Aunque estas restricciones están orientadas a cumplir un propósito social, su diseño debe garantizar que sean proporcionales y razonables, de manera que no se conviertan en una carga desproporcionada para los desarrolladores, constructores o propietarios.

Por otra parte, el artículo 333 de la Constitución protege la libertad económica y la libre iniciativa privada, estableciendo que estas deben ejercerse dentro de los límites del bien común. La medida, al establecer condiciones preferentes de adquisición para los municipios o Entes Territoriales, genera una intervención directa en la dinámica de mercado que podría desincentivar la inversión en proyectos de Vivienda de Interés Social y Prioritario, afectando indirectamente el cumplimiento de los objetivos de acceso a vivienda para los sectores más vulnerables.

Además, la falta de claridad en los procedimientos que regirían esta priorización genera un nivel significativo de inseguridad jurídica para los constructores y demás actores involucrados. La ausencia de lineamientos específicos sobre la forma en que los municipios ejercerían esta preferencia, los plazos, condiciones y criterios aplicables, puede dar lugar a interpretaciones divergentes y conflictos legales que impacten la estabilidad del sector.

En este contexto, es importante destacar que cualquier intervención que implique restricciones al ejercicio de derechos, como la propiedad privada o la libertad económica, debe cumplir con los principios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad. Estas medidas deben ser lo suficientemente claras y equilibradas para garantizar que su implementación no genere más problemas que soluciones.

Finalmente, el análisis realizado permite concluir que, aunque la propuesta tiene un objetivo valioso de priorizar el acceso a la vivienda para las poblaciones más vulnerables, los elementos económicos y jurídicos que plantea requieren ajustes y mayor precisión.

En particular, es necesario establecer mecanismos claros de financiación para las entidades territoriales, garantizar la sostenibilidad financiera de los proyectos y



Vivienda

diseñar procedimientos que minimicen los riesgos de gestión ineficiente, transparencia o inseguridad jurídica.

Se recomienda explorar alternativas que permitan alcanzar los objetivos sociales sin comprometer el dinamismo del mercado ni la viabilidad de los proyectos. Es fundamental que las medidas implementadas cuenten con un marco jurídico claro y mecanismos de implementación viables, para que puedan generar un impacto positivo en las familias beneficiarias y en el sector de vivienda en su conjunto.

En los términos expuestos se remiten las consideraciones al proyecto de Ley señalado en el asunto, quedando a su disposición para atender cualquier inquietud adicional, además de estar atentos si se requiere una mesa técnica de trabajo con el equipo ponente y de autores.



AYDEE MARQUEZA MARSIGLIA BELLO
Viceministra de Vivienda

C.C. José Alfredo Marín Lozano
Senador Ponente
Jose.marin@senado.gov.co

Omar de Jesús Restrepo Correa
Senador Ponente
Omar.restrepo@senado.gov.co

Wilson Never Arias Castillo
Senador Ponente
Wilson.arias@senado.gov.co

Angélica Liebeth Lozano Correa
Senadora Autora
Angelica.lozano@senado.gov.co

CONCEPTO JURÍDICO SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO AL TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 285 DE 2024 SENADO

por medio del cual se establecen condiciones para la promoción, estándares de calidad y acceso a la vivienda de interés social y prioritario y se crea el mecanismo de protección al consumidor inmobiliario y se dictan otras disposiciones (en adelante el “proyecto”).

<div style="text-align: center;">  <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p> </div> <p>Bogotá D.C.</p> <p>Honorable Senador HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO Coordinador Ponente Comisión Séptima Constitucional Permanente SENADO DE LA REPÚBLICA CONGRESO DE LA REPÚBLICA honorio.henriquez@senado.gov.co</p> <p>Asunto: Comentarios de la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO al texto radicado del Proyecto de Ley No. 285 de 2024 (SENADO) <i>“Por medio del cual se establecen condiciones para la promoción, estándares de calidad y acceso a la vivienda de interés social y prioritario y se crea el mecanismo de protección al consumidor inmobiliario y se dictan otras disposiciones” (en adelante el “proyecto”).</i></p> <p>Honorable Senador:</p> <p>Esta Superintendencia realiza un seguimiento permanente a los proyectos de ley que pueden tener incidencia en el ejercicio de las funciones constitucionales y legales que le han sido asignadas. En consecuencia, y después de haber revisado la iniciativa indicada en el asunto, nos permitimos pronunciamos en los siguientes términos:</p> <p>(i) LA FIGURA DE LA DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR INMOBILIARIO</p> <p>Si bien la creación de una <i>“Defensoría del Consumidor Inmobiliario”</i> —artículo 14 del proyecto— puede resultar útil para ciertos aspectos, esta figura no corresponde con las funciones que ejerce la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (en adelante SIC) en materia de inspección, vigilancia y control, como autoridad en materia de protección al consumidor, ni con la naturaleza de la Entidad; y, en consecuencia, se considera que esta dependencia no podría formar parte de la estructura de la SIC, pues sus funciones reñirían.</p> <p>En este sentido, cuando el artículo 14 del proyecto indica que esta <i>“Defensoría”</i> actuará en coordinación con las Secretarías de Infraestructura y Vivienda, las constructoras e inmobiliarias y, a su vez, el numeral 9 de su artículo 16 señala que esta dependencia diseñará los mecanismos para realizar la articulación con los distintos actores, no se está considerando que, en tanto esta Superintendencia ejerce funciones de inspección, vigilancia y control, no resulta adecuada la asignación de este tipo de competencias, pues implicaría una situación en la cual se podría ver como juez y parte, además de que tienen una relación más cercana con entidades cabeza del sector, como los Ministerios.</p>	<div style="text-align: center;">  <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p> </div> <p>Adicionalmente, no resultan claras las actuaciones que realizará la defensoría del consumidor inmobiliario con los demás participantes, a la luz de las funciones que se establecen dentro del artículo 16 de la propuesta legislativa, razón por la cual se sugiere <u>eliminar la función comentada.</u></p> <p>De conformidad a lo expuesto, sugerimos la siguiente modificación:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Proyecto</th> <th style="text-align: center;">Sugerencia de esta Superintendencia</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="font-size: small;"> Artículo 14. Creación de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario. Autorízase al Gobierno Nacional la creación de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario como una dependencia de la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC-, la cual actuará en coordinación con las secretarías de infraestructura y vivienda municipales, distritales y departamentales, las constructoras e inmobiliarias. La SIC podrá ampliar gradualmente su planta -presupuesto de funcionamiento- acorde a las necesidades que vaya identificando para cumplir los objetivos de esta defensoría acorde al Marco Fiscal de Mediano plazo. </td> <td style="font-size: small;"> Artículo 14. Creación de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario. Autorízase al Gobierno Nacional la creación de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario como una dependencia de la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC-, la cual actuará en coordinación con las secretarías de infraestructura y vivienda municipales, distritales y departamentales, las constructoras e inmobiliarias. La SIC podrá ampliar gradualmente su planta -presupuesto de funcionamiento- acorde a las necesidades que vaya identificando para cumplir los objetivos de esta defensoría acorde al Marco Fiscal de Mediano plazo. </td> </tr> <tr> <td style="font-size: small;"> Esta Defensoría tendrá alcance nacional, su objetivo será proteger, informar y resolver las quejas y reclamaciones que presenten los consumidores inmobiliarios ante las actuaciones de las constructoras, promotores inmobiliarios y demás actores que participen en la relación contractual. </td> <td style="font-size: small;"> Esta Defensoría tendrá alcance nacional, su objetivo será proteger, informar y resolver las quejas y reclamaciones que presenten los consumidores inmobiliarios ante las actuaciones de las constructoras, promotores inmobiliarios y demás actores que participen en la relación contractual. </td> </tr> <tr> <td style="font-size: small;"> Parágrafo 1. Los principios centrales de esta defensoría serán la defensa y protección del consumidor así como la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor en coherencia con las funciones 1 y 17 de la Superintendencia de Industria y Comercio dispuestas en el Decreto 092 de 2022”. </td> <td style="font-size: small;"> Parágrafo 1. Los principios centrales de esta defensoría serán la defensa y protección del consumidor así como la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor en coherencia con las funciones 1 y 17 de la Superintendencia de Industria y Comercio dispuestas en el Decreto 092 de 2022”. (El texto tachado corresponde a la modificación propuesta por esta Entidad). </td> </tr> </tbody> </table> <p>(ii) FUNCIONES LA DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR INMOBILIARIO</p>	Proyecto	Sugerencia de esta Superintendencia	Artículo 14. Creación de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario. Autorízase al Gobierno Nacional la creación de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario como una dependencia de la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC-, la cual actuará en coordinación con las secretarías de infraestructura y vivienda municipales, distritales y departamentales, las constructoras e inmobiliarias. La SIC podrá ampliar gradualmente su planta -presupuesto de funcionamiento- acorde a las necesidades que vaya identificando para cumplir los objetivos de esta defensoría acorde al Marco Fiscal de Mediano plazo.	Artículo 14. Creación de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario. Autorízase al Gobierno Nacional la creación de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario como una dependencia de la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC-, la cual actuará en coordinación con las secretarías de infraestructura y vivienda municipales, distritales y departamentales, las constructoras e inmobiliarias. La SIC podrá ampliar gradualmente su planta -presupuesto de funcionamiento- acorde a las necesidades que vaya identificando para cumplir los objetivos de esta defensoría acorde al Marco Fiscal de Mediano plazo.	Esta Defensoría tendrá alcance nacional, su objetivo será proteger, informar y resolver las quejas y reclamaciones que presenten los consumidores inmobiliarios ante las actuaciones de las constructoras, promotores inmobiliarios y demás actores que participen en la relación contractual.	Esta Defensoría tendrá alcance nacional, su objetivo será proteger, informar y resolver las quejas y reclamaciones que presenten los consumidores inmobiliarios ante las actuaciones de las constructoras, promotores inmobiliarios y demás actores que participen en la relación contractual.	Parágrafo 1. Los principios centrales de esta defensoría serán la defensa y protección del consumidor así como la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor en coherencia con las funciones 1 y 17 de la Superintendencia de Industria y Comercio dispuestas en el Decreto 092 de 2022”.	Parágrafo 1. Los principios centrales de esta defensoría serán la defensa y protección del consumidor así como la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor en coherencia con las funciones 1 y 17 de la Superintendencia de Industria y Comercio dispuestas en el Decreto 092 de 2022”. (El texto tachado corresponde a la modificación propuesta por esta Entidad).
Proyecto	Sugerencia de esta Superintendencia								
Artículo 14. Creación de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario. Autorízase al Gobierno Nacional la creación de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario como una dependencia de la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC-, la cual actuará en coordinación con las secretarías de infraestructura y vivienda municipales, distritales y departamentales, las constructoras e inmobiliarias. La SIC podrá ampliar gradualmente su planta -presupuesto de funcionamiento- acorde a las necesidades que vaya identificando para cumplir los objetivos de esta defensoría acorde al Marco Fiscal de Mediano plazo.	Artículo 14. Creación de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario. Autorízase al Gobierno Nacional la creación de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario como una dependencia de la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC-, la cual actuará en coordinación con las secretarías de infraestructura y vivienda municipales, distritales y departamentales, las constructoras e inmobiliarias. La SIC podrá ampliar gradualmente su planta -presupuesto de funcionamiento- acorde a las necesidades que vaya identificando para cumplir los objetivos de esta defensoría acorde al Marco Fiscal de Mediano plazo.								
Esta Defensoría tendrá alcance nacional, su objetivo será proteger, informar y resolver las quejas y reclamaciones que presenten los consumidores inmobiliarios ante las actuaciones de las constructoras, promotores inmobiliarios y demás actores que participen en la relación contractual.	Esta Defensoría tendrá alcance nacional, su objetivo será proteger, informar y resolver las quejas y reclamaciones que presenten los consumidores inmobiliarios ante las actuaciones de las constructoras, promotores inmobiliarios y demás actores que participen en la relación contractual.								
Parágrafo 1. Los principios centrales de esta defensoría serán la defensa y protección del consumidor así como la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor en coherencia con las funciones 1 y 17 de la Superintendencia de Industria y Comercio dispuestas en el Decreto 092 de 2022”.	Parágrafo 1. Los principios centrales de esta defensoría serán la defensa y protección del consumidor así como la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor en coherencia con las funciones 1 y 17 de la Superintendencia de Industria y Comercio dispuestas en el Decreto 092 de 2022”. (El texto tachado corresponde a la modificación propuesta por esta Entidad).								



Respecto a las funciones asignadas a la "Defensoría del Consumidor Inmobiliario", resulta necesario realizar varias observaciones:

a) Del ámbito de aplicación del Estatuto de Consumidor

El parágrafo del artículo 15 —relativo al "Consumidor Inmobiliario y alcance de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario"— señala que la "Defensoría" no tramitará quejas o reclamaciones y que estarán por fuera de su competencia los asuntos relacionados con compraventa entre personas naturales e indica que "esta relación contractual es exclusivamente civil".

Respecto de este punto, resulta necesario precisar que no toda compraventa entre personas naturales tiene un carácter civil. Lo anterior se justifica en el hecho de que, a la luz del artículo 10 del Código de Comercio: "son comerciantes las personas que profesionalmente se ocupan en alguna de las actividades que la ley considera mercantiles".

Dichas actividades se encuentran reguladas en el artículo 20 del mismo Código y corresponden a los denominados "Actos de Comercio", y en su numeral 15 dispone que son mercantiles "las empresas de obras o construcciones, reparaciones, montajes, instalaciones u ornamentaciones".

Debe recordarse que, a la luz del artículo 25 del Código de Comercio, la empresa se define como "toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios". En este sentido, una persona natural puede ser un comerciante, siempre y cuando se dedique profesionalmente a la realización de actos de comercio.

Por otro lado, resulta importante recordar que las normas de consumo tienen un carácter particular y, si bien en un gran número de casos se orientan a comerciantes y personas jurídicas, esto no impide que su aplicación se dé también en relaciones celebradas entre personas naturales.

Lo anterior se justifica en el hecho de que, las disposiciones del Estatuto del Consumidor, "regulan los derechos y las obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores y la responsabilidad de los productores y proveedores...".¹ Así mismo, estas normas "son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial".

En este sentido, para el derecho del consumo la noción de "comerciante" no resulta tan relevante como las de "productor" o "proveedor", que, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 1480 de 2011, se definen de la siguiente forma:

¹ Artículo 2. OBJETO. Ley 1480 de 2011.



"Artículo 5. DEFINICIONES. Para los efectos de la presente ley se entiende por: (...)

9. **Productor:** Quien de manera habitual, directa o indirectamente, diseñe, produzca, fabrique, ensamble o importe productos. También se reputa productor, quien diseñe, produzca, fabrique, ensamble, o importe productos sujetos a reglamento técnico o medida sanitaria o fitosanitaria.

(...)

11. **Proveedor o expendedor:** Quien de manera habitual, directa o indirectamente, ofrezca, suministre, distribuya o comercialice productos con o sin ánimo de lucro".

De esta forma, siempre que exista un productor o proveedor (en el marco del proyecto comentado, esto es, que lo son dentro del sector inmobiliario) y un consumidor, serán aplicables las normas de consumo, independientemente de que se trate de personas naturales o jurídicas, sean o no comerciantes e independientemente del papel que cumplan dentro de la actividad inmobiliaria: constructores, promotores, etc.

Por lo anterior, se solicita la **eliminación de las disposiciones comentadas**, con el fin de lograr una protección efectiva de los consumidores, de la siguiente manera:

Proyecto	Sugerencia de esta Superintendencia
Artículo 15. Consumidor inmobiliario y alcance de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario. (...) Parágrafo: La Defensoría no tramitará quejas o reclamaciones de proceso de compraventa de una vivienda entre personas naturales, dado que esta relación contractual es exclusivamente civil".	Artículo 15. Consumidor inmobiliario y alcance de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario. (...) Parágrafo: La Defensoría no tramitará quejas o reclamaciones de proceso de compraventa de una vivienda entre personas naturales, dado que esta relación contractual es exclusivamente civil". (El texto tachado corresponde a la modificación propuesta por esta Entidad).

b) Del trámite y resolución de quejas por parte de la "Defensoría del Consumidor Inmobiliario"

El inciso 2 del artículo 14 del proyecto, así como el numeral 5 de su artículo 16 —relativo a los "Funciones de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario"— indican que la "Defensoría" conocerá, dará trámite y resolverá las quejas y reclamaciones que presenten los consumidores, frente a las actuaciones de las constructoras, promotores inmobiliarios y demás actores que participen en la relación contractual.

Frente a esta función, se considera que la redacción actual puede generar confusión respecto de su aplicación. Lo anterior, teniendo en cuenta diferentes aspectos:



- Las disposiciones tienen una redacción similar a la del literal b) del artículo 13 de la Ley 1328 de 2009², que trata sobre la "Defensoría del Consumidor Financiero"; sin embargo, a diferencia de esa figura, que pertenece a las entidades vigiladas del sector financiero, el texto propuesto indica que la "Defensoría del Consumidor Inmobiliario" forma parte de la SIC.

En este sentido, si la intención es que esta "Defensoría" resuelva casos particulares, esta Superintendencia no tendría acceso a la información que tienen los actores del mercado inmobiliario para dar una respuesta —como sí la tienen los defensores del consumidor financiero—, y si bien podría solicitarse, lo cierto es que esta no se podría dar dentro de un término prudencial a los consumidores, lo cual afectaría su derecho a contar con información oportuna.

- No resulta claro el carácter que tiene la función comentada. En este sentido, la función de resolver las quejas y reclamaciones podría tener un carácter sancionatorio; es decir, de adelantar la investigación pertinente y sancionar al infractor, caso en el cual esta Superintendencia ya cuenta con esa facultad, a la luz de las competencias asignadas por el artículo 59 de la Ley 1480 de 2011, que incluyen las de investigar y sancionar las infracciones en la materia.

Por otro lado, la función podría estar orientada a decidir si hubo infracción de los derechos de los consumidores en casos particulares, caso en el cual es necesario recordar que ya el artículo 58 de la Ley 1480 de 2011 establece un procedimiento para su protección, mediante la acción de protección al consumidor.

- En materia inmobiliaria, se distinguen dos fases dentro de la relación de consumo: una etapa precontractual, que abarca desde la puesta en conocimiento de la publicidad y condiciones del proyecto inmobiliario; y la contractual, que se genera a partir de la suscripción del contrato de promesa de compraventa.

En este sentido, aspectos como la publicidad o la información brindada de manera previa a la suscripción de la promesa no entrarían dentro de la competencia de resolver los reclamos que se propone con el proyecto.

En virtud de lo anterior, se sugiere la **eliminación** de la función comentada, toda vez que, con la normatividad actual, existen formas de protección para los consumidores dentro del sector inmobiliario.

Proyecto	Sugerencia de esta Superintendencia
Artículo 14. Creación de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario.	Artículo 14. Creación de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario.

² Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones".



(...) Esta Defensoría tendrá alcance nacional, su objetivo será proteger, informar y resolver las quejas y reclamaciones que presenten los consumidores inmobiliarios ante las actuaciones de las constructoras, promotores inmobiliarios y demás actores que participen en la relación contractual. (...)"	(...) Esta Defensoría tendrá alcance nacional, su objetivo será proteger e informar y resolver las quejas y reclamaciones que presenten a los consumidores inmobiliarios sobre sus derechos ante las actuaciones de las constructoras, promotores inmobiliarios y demás actores que participen en la relación contractual. (...)" (El texto tachado y subrayado corresponde a la modificación propuesta por esta Entidad).
---	---

c) Análisis de las "Funciones de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario" —artículo 16 del proyecto—

En primer lugar, los numerales 2, 3 y 4 del artículo 16 del proyecto, proponen funciones de acompañamiento al consumidor, pues tratan sobre: la garantía de atención eficaz, eficiente y oportuna a los consumidores, el acompañamiento en el estudio de las condiciones contractuales y la verificación de que el consumidor sea debidamente informado de los subsidios y formas de financiación a los que puede acceder, respectivamente.

Sobre el particular, es necesario precisar que las funciones de acompañamiento pueden entrar en contradicción con las de inspección, vigilancia y control que tiene esta Superintendencia en materia de protección a los consumidores, pues la pone en una situación de asesora (y en esa medida, parte) así como también de «juez» frente al incumplimiento de sus funciones administrativas.

Adicionalmente, no resulta clara la función de garantizar una atención eficaz a partir de la coordinación con entidades de orden territorial, puesto que, si el acompañamiento será para efectos de la resolución de quejas y reclamos, esto no se acompaña con las funciones que desarrollan esas entidades.

También, la realización de un estudio de condiciones contractuales en cada caso concreto implica un conocimiento en detalle de las circunstancias particulares de cada consumidor, lo cual puede conllevar a una sobrecarga de trámites, considerando que, según cifras de la CÁMARA COLOMBIANA DE CONSTRUCCIÓN – CAMACOL³ al 23 de octubre de 2024, se han vendido 106.000 unidades de vivienda. Además, el éxito de la gestión dependerá,

³ LA REPÚBLICA. "CAMACOL lanzó alerta por caídas en ventas de vivienda y falta de subsidios en el sector". Noticia del 23 de octubre de 2024. Disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/postura-de-camacol-frente-a-la-caida-del-sector-en-2024-3982070>.



también, de la información que los consumidores puedan brindar, para realizar un análisis adecuado.

Asimismo, resulta importante resaltar que este tipo de acompañamiento redundaría en un debilitamiento en la labor realizada por los consultorios jurídicos que, a la luz de la Ley 2113 de 2021, tienen una función social de defender los derechos de sujetos de especial protección constitucional y personas naturales que carezcan de medios económicos para contratar los servicios de un profesional en derecho⁴; así como también de contribuir a que las personas beneficiarias de sus servicios acceda a asesoría jurídica⁵.

Con respecto de la función de verificación de que el consumidor inmobiliario sea debidamente informado sobre los subsidios y formas de financiación a que puede acceder, es necesario tener en cuenta que la financiación para la adquisición de vivienda puede darse de distintas formas:

- i) **Créditos y contratos de leasing habitacional**, que corresponden a operaciones financieras que escapan de la competencia de esta Superintendencia, considerando que son otorgadas por entidades que están sometidas a la inspección, vigilancia y control de la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA** y que se rigen por las normas propias de su sector y por la Ley 1328 de 2009, que establece un régimen especial.
- ii) **Subsidios de vivienda familiar**, cuya vigilancia corresponde a la **SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR**, tal y como se consagra en el numeral 5 del artículo 2 del Decreto 2595 de 2012⁶ y en el artículo 24 de la Ley 789 de 1998⁷, en especial su numeral 8, que trata sobre la contratación de especialistas que presten asesorías específicas de las actividades de esa entidad, y la imposición de multas.

Así, en la medida en que existen entidades encargadas de la vigilancia de las formas de financiación, la función comentada entra en conflicto con las funciones de las Entidades especializadas a las que expresamente se les ha asignado esta competencia, lo cual generaría una contradicción que podría redundar en la desprotección de los consumidores.

En segundo lugar, las funciones señaladas en los numerales 1, 6, 7 y 12 del artículo 16 del proyecto, es necesario indicar que esta Superintendencia ya cuenta con facultades administrativas para adelantar este tipo de actuaciones. El artículo 59 del Estatuto del

⁴ Artículo 3. PRINCIPIOS. Ley 2113 de 2011. "Por medio del cual se regula el funcionamiento de los consultorios jurídicos de las instituciones de educación superior".

⁵ Artículos 4 y 6. Ibidem.

⁶ "Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar y se determinan las funciones de sus dependencias".

⁷ Artículo 24. FUNCIONES Y FACULTADES DE LA SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR. Ley 789 de 1998.

⁸ "Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo".



Consumidor⁸ establece las facultades administrativas que tiene la **SIC** en materia de protección a los consumidores, dentro de las cuales se destacan:

- **"Velar por la observancia de las disposiciones contenidas la ley y dar trámite a las investigaciones por su incumplimiento, así como imponer las sanciones respectivas"**. Esta función se ha cumplido dentro del sector inmobiliario en relación con la información, calidad, entrega y seguridad de los bienes en diversos casos. Al respecto, cabe destacar las decisiones adoptadas en las Resoluciones 22408 del 6 de mayo de 2024 (Edificio Aquarela), 63245 del 22 de octubre de 2024 (proyecto Ágora) y 46768 del 9 de agosto de 2023 (Edificio NEOS), en las que fueron impuestas sanciones a los infractores por más de QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (500.000.000 COP).
- **"Instruir a sus destinatarios sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones en materia de protección al consumidor, fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su aplicación"**: En particular, es necesario señalar que esta Superintendencia recientemente promulgó la Circular 004 de 2024⁹, que tiene por objeto instruir en materia de información y publicidad en el sector inmobiliario.
- **"Ordenar las medidas necesarias para evitar que se cause daño o perjuicio a los consumidores por la violación de normas sobre protección al consumidor"**: En ejercicio de esta facultad, esta Superintendencia ha ordenado la detención de construcciones que no cumplen con requisitos de calidad, idoneidad y seguridad de construcciones inmobiliarias.
- **"Ordenar modificaciones a los clausulados generales de los contratos de adhesión cuando sus estipulaciones sean contrarias a lo previsto en esta ley o afecten los derechos de los consumidores"**: Esta Superintendencia ha ordenado, no solamente en este sector, sino en otros, como el de las Fintech, la modificación de clausulados cuando existan cláusulas que vulneran los derechos de los consumidores.

Igualmente, de conformidad con el Decreto 4886 de 2011¹⁰, esta Superintendencia cuenta con facultades para "Realizar visitas de inspección, decretar y practicar pruebas y recaudar toda la información conducente, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales cuyo control le compete y adoptar las medidas que correspondan conforme a la ley".

⁹ ARTÍCULO 59. FACULTADES ADMINISTRATIVAS DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Ley 1480 de 2011.

¹⁰ Para más información puede consultar el siguiente enlace: <https://sedelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/normaliva/Circular%20Externa%20No.%20004%20del%2012%20de%20noviembre%20de%202024%20%281%29.pdf>

¹¹ "Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones" modificado por el Decreto 92 de 2022.



Con base en lo anterior, se recomienda la eliminación de las funciones comentadas debido a que se encuentran de una manera expresa en la normatividad vigente, con el adicional de que, en caso de demostrarse la infracción, esta Superintendencia puede imponer las sanciones señalada en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, que incluyen la posibilidad de cierres de establecimientos de comercio y la imposición de multas hasta por 2.000 SMMLV, cuestión que brinda un carácter persuasivo a la actividad ejercida en la materia.

En tercer lugar, respecto a los numerales 8 y 11 del artículo 16, debe indicarse que esta Entidad cuenta con la herramienta de resolución de conflictos denominada "**SICFACILITA**" donde la **SIC** actúa como facilitadora entre consumidores y proveedores, quienes voluntariamente pueden gestionar acuerdos en situaciones de conflictos derivados de la relación de consumo.

Asimismo, desde la "**Red Nacional de Protección al Consumidor**" se presta el servicio de arreglo directo, que permite a los consumidores y productores o proveedores la posibilidad de ventilar sus diferencias y lograr acuerdos, con lo cual ya existe una función mediadora y promotora de mejores relaciones en las relaciones de consumo que, además, no está limitada a un sector en particular. En este sentido, se sugiere la eliminación de las funciones comentadas.

Por último, sobre los numerales 10 y 13 del artículo 16 del proyecto, es necesario señalar que, en la actualidad, el **CONGRESO DE LA REPÚBLICA** cuenta con la posibilidad de solicitar información a las autoridades, en el ejercicio de sus funciones, en cualquier momento, con lo cual no resulta necesario incluir una función específica de presentación de informes.

Valga añadir que, cada año, esta Superintendencia presente un informe de rendición de cuentas en el cual se expone los logros de la Entidad y el cual tiene como objetivo proporcionar transparencia a la ciudadanía y al Legislativo.

Adicionalmente, debe indicarse que las entidades cuentan con la posibilidad de celebrar los convenios y contratos necesarios para el desarrollo de sus actividades; facultad que no se encuentra limitada a instituciones en específico, razón por la cual no se considera que una limitación de la celebración de convenios a instituciones educativas resulte adecuada para efectos del propósito de la norma. Considerando lo anterior, se recomienda la **eliminación** de las funciones comentadas.

De conformidad a lo expuesto, se sugieren las siguientes modificaciones:

Proyecto	Sugerencia de esta Superintendencia
Artículo 16. Funciones de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario.	Artículo 16. Funciones de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario.
(...)	(...)



1. Verificar la calidad y validez de la información ofertada y prometida por las constructoras.	4. Verificar la calidad y validez de la información ofertada y prometida por las constructoras.
2. Garantizar la atención eficaz, eficiente y oportuna a los consumidores inmobiliarios de todo el país, a través de la coordinación con las entidades del orden territorial.	2. Garantizar la atención eficaz, eficiente y oportuna a los consumidores inmobiliarios de todo el país, a través de la coordinación con las entidades del orden territorial.
3. Acompañar a los futuros propietarios en el estudio de las condiciones contractuales para su mayor beneficio.	3. Acompañar a los futuros propietarios en el estudio de las condiciones contractuales para su mayor beneficio.
4. Verificar que el consumidor inmobiliario sea debidamente informado sobre los subsidios y formas de financiación a los que puede acceder.	4. Verificar que el consumidor inmobiliario sea debidamente informado sobre los subsidios y formas de financiación a los que puede acceder.
5. Conocer, dar trámite y resolver en el tiempo que se establezca para tal fin y de forma objetiva y gratuita las quejas y reclamaciones que presenten los consumidores, ante los posibles incumplimientos, falta de información, no aplicación de garantías o la existencia de cláusulas engañosas por parte de las constructoras, agentes o promotores inmobiliarios, entre otros participantes de la relación contractual.	5. Conocer, dar trámite y resolver en el tiempo que se establezca para tal fin y de forma objetiva y gratuita las quejas y reclamaciones que presenten los consumidores, ante los posibles incumplimientos, falta de información, no aplicación de garantías o la existencia de cláusulas engañosas por parte de las constructoras, agentes o promotores inmobiliarios, entre otros participantes de la relación contractual.
6. Requerir información a las constructoras e inmobiliarias sobre el estado y cronograma de los proyectos y la relación contractual con el consumidor inmobiliario.	6. Requerir información a las constructoras e inmobiliarias sobre el estado y cronograma de los proyectos y la relación contractual con el consumidor inmobiliario.
7. Garantizar cuando sea necesario la existencia de soluciones a favor del consumidor inmobiliario, así como la implementación por parte de las constructoras, agentes o promotores inmobiliarios de medidas de mejoramiento para evitar que la conducta se vuelva a repetir.	7. Garantizar cuando sea necesario la existencia de soluciones a favor del consumidor inmobiliario, así como la implementación por parte de las constructoras, agentes o promotores inmobiliarios de medidas de mejoramiento para evitar que la conducta se vuelva a repetir.
8. Mediar y promover mejores relaciones de coordinación del sector inmobiliario para beneficio del consumidor.	8. Mediar y promover mejores relaciones de coordinación del sector inmobiliario para beneficio del consumidor.
9. Diseñar los mecanismos necesarios para realizar la articulación con las secretarías de infraestructura y vivienda municipales, distritales y departamentales, las constructoras e inmobiliarias.	9. Diseñar los mecanismos necesarios para realizar la articulación con las secretarías de infraestructura y vivienda municipales, distritales y departamentales, las constructoras e inmobiliarias.
	10. Celebrar convenios con instituciones educativas para el apoyo jurídico y psicológico del consumidor inmobiliario.



Superintendencia de Industria y Comercio

10. Celebrar convenios con instituciones educativas para el apoyo jurídico y psicológico del consumidor inmobiliario.

11. Actuar como facilitador entre el consumidor inmobiliario y las constructoras, agentes, promotores inmobiliarios y/o demás intermediarios de la relación contractual.

12. Realizar recomendaciones a las constructoras, agentes, promotores inmobiliarios y/o intermediarios sobre la información que deben brindar al consumidor inmobiliario y los servicios que ofrece la entidad.

13. Presentar anualmente al Congreso de la República a las comisiones séptimas de Cámara y Senado un informe sobre sus actividades, en el que se detalle el número de quejas y/o reclamaciones recibidas, el trámite y estado de cada una de ellas, y las acciones realizadas por la entidad para apoyar al consumidor inmobiliario. Además, el informe deberá publicarse de manera clara y accesible en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) y será promovido activamente por la Defensoría para asegurar su amplia difusión entre la comunidad.

14. Las demás que le sean asignadas por parte del Gobierno Nacional y que tengan como propósito proteger de forma integral al consumidor inmobiliario.



Superintendencia de Industria y Comercio

artículo 52 de la Ley 1437 de 2011¹², inician el término de caducidad "desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución".

También, se encuentra inconveniente la limitación de cuantía a 200 SMMLV, en la medida en que pueden existir otros consumidores que requieran de las asesorías y demás funciones propuestas y que, por el hecho de no encontrarse dentro del rango, quedarían excluidos de la posibilidad de acudir a ella, lo cual podría vulnerar el derecho a la igualdad de trato que tienen los consumidores a la luz del artículo 3, numeral 1.12 del Estatuto del Consumidor.

Igualmente, la restricción del conocimiento de la "Defensoría del Consumidor Inmobiliario" de los hechos que fueron de conocimiento previo pretermite la posibilidad de que, frente a nuevas infracciones o situaciones que puedan infringir derechos de los consumidores, se tenga un conocimiento por parte de esta Entidad. Considerando lo anterior, se sugiere la eliminación del artículo propuesto.

Proyecto	Sugerencia de esta Superintendencia
<p>Artículo 17. Temas que no serán de competencia de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario. No serán de competencia de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario, los siguientes asuntos:</p> <p>(...)"</p>	<p>Respetuosamente se sugiere la eliminación del artículo por los motivos expuestos en líneas precedentes.</p>

De esta forma esperamos haber contribuido al enriquecimiento de tan importante iniciativa, quedando a disposición para resolver cualquier inquietud que se presente sobre el particular.

Cordialmente,


CIELO RUSÍNQUE URREGO
 SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Elaboró: David Mancera
 Revisó: Carolina Ramírez y Héctor Barragán
 Aprobó: Diego Romero y Diego Solano

¹² Artículo 52. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA. Ley 1437 de 2011. "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

d) De los "Temas que no serán de competencia de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario" —artículo 17 del proyecto—

Respecto al numeral 2 del artículo 17, es necesario señalar que limitar el conocimiento a la "Defensoría" sobre "hechos que tuvieron ocasión cinco (05) años atrás o más" puede implicar la desprotección de los consumidores en asuntos tan importantes como la garantía de estabilidad de los inmuebles, consagrada en el artículo 8 del Estatuto del Consumidor¹¹, cuyo término es de 10 años; así como también la imposibilidad de conocimiento de actuaciones sobre infracciones de carácter continuado o permanente, que, a la luz del

¹¹ Artículo 8. TÉRMINO DE LA GARANTÍA LEGAL. Ley 1480 de 2011.

CONCEPTO JURÍDICO INSTITUTO NACIONAL DE SALUD DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 184 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se dictan disposiciones para prohibir la discriminación en el proceso de donación de sangre, mejorar la seguridad de los donantes y de los pacientes transfundidos, y garantizar la disponibilidad y acceso a la sangre y sus hemocomponentes en el país.



2-1000-2024-004871

Bogotá D.C., 03 de Octubre de 2024

Doctora

Martha Isabel Peralta Epieyú

Senadora de la República

Congreso de la República

martha.peralta@senado.gov.co

Ciudad

Asunto: Respuesta a su solicitud de Concepto del Proyecto de Ley No. 184/24 con radicado PQRS INS 2024-2507

Cordial saludo, Honorable Senadora

Atendiendo su solicitud y los compromisos adquiridos en la mesa técnica entre el Instituto Nacional de Salud y la Unidad de Trabajo Legislativo de la Senadora, nos permitimos brindar concepto técnico sobre iniciativa legislativa denominada: proyecto de ley PL 184/24 "Por medio de la cual se dictan disposiciones para prohibir la discriminación en el proceso de donación de sangre, mejorar la seguridad de los donantes y de los pacientes transfundidos, y garantizar la disponibilidad y acceso a la sangre y sus hemocomponentes en el país".

TÍTULO PROPUESTO:

"Por medio de la cual se dictan disposiciones para promover la inclusión y participación en los procesos de donación de sangre, mejorar la seguridad de los donantes y pacientes transfundidos, y garantizar la seguridad, disponibilidad y acceso a la sangre y sus hemocomponentes en el país."

Descripción: Esta acorde con lo que se ha sugerido desde el INS.

Artículo original	Ajuste	Descripción
Artículo 1	Sin comentarios	Esta acorde con lo que se ha sugerido desde el INS
Artículo 2	Sin comentarios	Esta acorde con lo que se ha sugerido desde el INS
Artículo 3	Sin comentarios	Esta acorde con lo que se ha sugerido desde el INS
Artículo 4	Sin comentarios	Esta acorde con lo que se ha sugerido desde el INS
Artículo 5: ... y la responsabilidad de suplir las necesidades transfusionales	Ajuste de precisión en términos ... y la responsabilidad de suplir las necesidades transfusionales	Ajuste para mayor precisión



INSTITUTO NACIONAL DE SALUD

del país en óptimas condiciones de seguridad y calidad"	del país en óptimas condiciones de seguridad, calidad y uso racional. "	
Artículo 6: "...en todas las etapas de la cadena transfusional para mitigar las reacciones adversas a la transfusión"	Ajuste "...en todas las etapas de la cadena transfusional y primando por el uso racional y restrictivo de hemocomponentes para mitigar las reacciones adversas a la transfusión".	Ajuste para mayor precisión
Artículo 7: "centros de referencia regionales de donación de sangre responsable y voluntaria"	"centros de referencia regionales de donación de sangre responsable y voluntaria, acompañando el uso racional y restrictivo de hemocomponentes en los servicios de transfusión. "	Ajuste para mayor precisión
Artículo 8	Sin comentarios	Esta acorde con lo que se ha sugerido desde el INS
Artículo 9	Sin comentarios	Esta acorde con lo que se ha sugerido desde el INS
Artículo 10 "reacciones adversas en los procesos de donación de sangre, de hemocomponentes"	"reacciones adversas en los procesos de donación de sangre, transfusión y al uso racional y restrictivo de hemocomponentes"	Ajuste para mayor precisión
Artículo 11	Sin comentarios	Esta acorde con lo que se ha sugerido desde el INS
Artículo 12	Sin comentarios	Esta acorde con lo que se ha sugerido desde el INS

En esos términos y de conformidad con la ley 5 de 1992, damos respuesta a su solicitud.

Atentamente,



HELVER GUIOVANNI RUBIANO GARCÍA
 Director General

CONCEPTO JURÍDICO SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE DISTRITAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 347 DE 2023 CÁMARA, 268 DE 2024 SENADO

por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina como servicio funerario para la disposición final de cadáveres.

<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>SECRETARÍA DE AMBIENTE</p> <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> </div> <div style="font-size: 0.8em;"> <p>SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE Folios 5 Anexos: 0</p> <p>Proc. # 0456382 Radicado # 2024ER236640 Fecha: 2024-12-16</p> <p>Tercero: MJ-300634 - CONGRESO DE LA REPUBLICA</p> <p>Dep.: SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE</p> <p>Tipo Doc.: Oficio de sala Clase Doc.: Sala</p> </div> </div> <p>Bogotá D.C.</p> <p>Señores SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO Juan Bello González Director de Relaciones Políticas. Correo electrónico: radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co CL 11 No. 8 - 17 3820660 / 3387000 / 3387100</p> <p>Referencia: Respuesta al radicado 2024ER236641 Proyecto de Ley 347 de 2023 Cámara, 268 de 2024 Senado.</p> <p>Respetado Doctor Bello,</p> <p>De conformidad con el seguimiento y control de los Proyectos de Ley con competencias para el sector de ambiente y que cursan en el Congreso de la República, la Secretaría Distrital de Ambiente, una vez realizada la revisión técnica y jurídica del texto de propuesta del Proyecto de Ley 268 de 2024 Senado, 347 de 2023 Cámara "Por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina como servicio funerario para la disposición final de cadáveres." Considero que la presente iniciativa legislativa es VIABLE CONDICIONADA, en atención a las siguientes consideraciones y recomendaciones que se presentan en el formato único, a saber:</p> <p style="text-align: center;">FECHA DE ELABORACIÓN: DICIEMBRE DE 2024</p> <p>SECTOR QUE CONCEPTÚA: AMBIENTE</p> <p>PROYECTO DE LEY <input checked="" type="checkbox"/> PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO <input type="checkbox"/></p> <p>NÚMERO DEL PROYECTO:</p> <p>EN SENADO: 268 AÑO: 2024 EN CÁMARA: 347 AÑO: 2023</p> <p>ORIGEN DEL PROYECTO: CÁMARA DE REPRESENTANTES FECHA DE RADICACIÓN: COMISIÓN:</p> <p>ESTADO DEL PROYECTO: Ponencia Primer Debate.</p> <p>TÍTULO DEL PROYECTO: "Por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina como servicio funerario para la disposición final de cadáveres."</p> <p>AUTOR (ES): Josué Ailino Barrera Rodríguez</p>	<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>SECRETARÍA DE AMBIENTE</p> <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> </div> </div> <p>OBJETO DEL PROYECTO:</p> <p><i>La presente ley tiene por objeto establecer la hidrólisis alcalina y otras nuevas tecnologías como servicios funerarios para la disposición final de cadáveres o restos humanos. Deberá realizarse en establecimientos con uso del suelo autorizado para la prestación de servicios funerarios de acuerdo con la ley y demás normatividad relacionada.</i></p> <p>FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS:</p> <p>¿EL SECTOR ES COMPETENTE? SI <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p>ANÁLISIS JURÍDICO:</p> <p>El objeto de la iniciativa versa en establecer la hidrólisis alcalina como servicio funerario para la disposición final de cadáveres o restos humanos. Siendo esté, un proceso químico para la disposición final de cadáveres mediante el uso de agua y una solución alcalina.</p> <p>En principio, resulta necesario establecer la naturaleza jurídica de los servicios funerarios para calificar a quien o que instituciones jurídicas en observancia del sistema normativo vigente le compete pronunciarse sobre la iniciativa legislativa objeto de revisión.</p> <p>La ley 9 de 1979 "Por la cual se dictan medidas sanitarias", regula en su artículo 515 y siguientes, diferentes aspectos de salud pública y algunas condiciones relativas a las condiciones sanitarias en la prestación de servicios funerarios. Sin embargo; la norma no preceptúa lo relativo a los servicios funerarios en Colombia, su enfoque está dado en dar lineamientos y reglamentar aspectos administrativos, ambientales y sanitarios en relación a las defunciones, traslado de cadáveres, inhumación y exhumación, trasplante y control de especímenes.</p> <p>Por lo tanto, y en razón a que la prestación del servicio funerario hidrólisis alcalina conlleva unos impactos ambientales, esta Autoridad Ambiental en el marco de sus funciones dadas bajo el Decreto 109 de 2009; tendientes a preservar la diversidad e integridad del ambiente, el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales distritales y la conservación del sistema de áreas protegidas, para garantizar una relación adecuada entre la población y el entorno ambiental y crear las condiciones que garanticen los derechos fundamentales y colectivos relacionados con el medio ambiente, se pronunciará solo en el componente ambiental de la iniciativa que se aborda en el artículo 7° del proyecto de ley.</p> <p><i>Artículo 7°. Requisitos para los procesos generales de hidrólisis alcalina. Las empresas que presten servicios de hidrólisis alcalina de cadáveres o restos humanos, además de ajustarse a la normatividad sanitaria y ambiental en general, deberán cumplir con los siguientes requisitos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Utilizar los equipos de hidrólisis alcalina para realizar la disposición final de cadáveres o restos humanos únicamente. 2. Ajustar los equipos y procesos de hidrólisis alcalina a la normatividad ambiental sobre vertimientos de aguas residuales no domésticas aplicable para el segmento de pompas fúnebres y actividades relacionadas.
<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>SECRETARÍA DE AMBIENTE</p> <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> </div> </div> <p>Comentarios frente al artículo.</p> <p>Con la entrada en vigencia de la Ley 1955 del 27 de mayo de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", en sus artículos 13° y 14", se modificaron las situaciones y exigencias ambientales en materia de vertimientos.</p> <p>En consecuencia, los usuarios que realicen descargas de aguas residuales no domésticas a la red de alcantarillado público de la ciudad; actualmente no están sujetos a contar con permiso de vertimientos, lo cual no implica desconocer la obligación que recae sobre el usuario de cumplir con los valores máximos permitidos en aras de garantizar la calidad del vertimiento, es decir cumplir con la normatividad ambiental vigente, esto es la Resolución 631 de 2015 y Resolución 3957 de 2009 aplicada por rigor subsidiario en Bogotá Distrito Capital.</p> <p>En el caso del Distrito, cabe mencionar que la Empresa de Acueducto de Bogotá (EAAB-ESP) es la responsable de ejercer las actividades de inspección y vigilancia de sus suscriptores, quienes deberán presentar al prestador del servicio, caracterización de sus vertimientos, de acuerdo con la frecuencia que se determine en el protocolo para el monitoreo de los vertimientos que expedirá el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, así mismo deberán dar aviso cuando un vertimiento ocasional o accidental puedan perjudicar su operación.</p> <p>En consecuencia, se dejan expuestos los comentarios al Proyecto de Ley No. 268 de 2024 Senado y 347 de 2023 Cámara "Por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina como servicio funerario para la disposición final de cadáveres", los cuales se esperan sean atendidos conforme a las razones expuestas.</p> <p>Se anexa concepto 00050 del 5 de diciembre de 2024, en donde se encuentran expuestos los comentarios al Proyecto de Ley No. 268 de 2024 Senado y 347 de 2023 Cámara "Por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina como servicio funerario para la disposición final de cadáveres".</p> <p>ANÁLISIS FINANCIERO:</p> <p>En lo correspondiente a la obligación que se le originaría a la Secretaría Distrital de Ambiente, la cual se establece en el objeto y el artículo 1° del proyecto de la iniciativa:</p> <p><i>"Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto establecer la hidrólisis alcalina y otras nuevas tecnologías como servicios funerarios para la disposición final de cadáveres o restos humanos. Deberá realizarse en establecimientos con uso del suelo autorizado para la prestación de servicios funerarios de acuerdo con la ley y demás normatividad relacionada."</i></p> <p>De manera atenta se informa que, una vez realizada la validación con la Dirección de Control Ambiental sobre el impacto fiscal del presente proyecto, se determinó que no requiere de recursos adicionales.</p> <p>ANÁLISIS TÉCNICO:</p> <p>Según lo evidenciado en el proyecto Ley 347/2023, por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina como servicio funerario para la disposición final de cadáveres, se plantean las siguientes observaciones muy importantes en el tema ambiental en relación con el manejo de residuos y vertimientos:</p>	<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>SECRETARÍA DE AMBIENTE</p> <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p> </div> </div> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se tiene que revisar estrictamente los compuestos activos para realizar la hidrólisis alcalina ya que la Resolución 631 de 2015 2015 "Por la cual se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado público y se dictan otras disposiciones", para la actividad pompas fúnebres y actividades relacionadas (Artículo 14), no contemplaba estos tipos de vertimientos con compuestos alcalinos, los cuales pueden tener efectos sobre los vertimientos que llegan a las fuentes hídricas. <p>Además, es importante tener en cuenta que las sustancias alcalinas pueden causar daños a la salud por contacto con la piel, los ojos o la ropa; por su inhalación y la ingestión de los mismos, en ese orden de ideas, se genera la inquietud de cómo se va a controlar las altas cargas contaminantes que se verterán a la red de alcantarillado.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. La hidrólisis alcalina aplicada a cadáveres humanos podría aumentar exponencialmente la peligrosidad de los vertimientos y parámetros como son: la Demanda Química de Oxígeno (DQO), Demanda Química de Oxígeno (DQO), pH, temperatura, además de las sustancias alcalinas presentes en el vertimiento (hidróxido de potasio o sodio). <p>Esto hace perentorio que las plantas de tratamiento de vertimientos (PTAR) se vuelvan sistemas altamente robustos para evitar el incumplimiento de lo establecido en la Resolución 631 de 2015 y la protección de la salud humana.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Por otra parte, se debe hacer la caracterización de los restos finales, con el fin de determinar qué grado de peligrosidad pueden tener posterior al tratamiento con la hidrólisis alcalina, esto de acuerdo con el Decreto 1076 de 2015, ya que se debe demostrar que estos residuos no presentan ninguna característica de peligrosidad, para lo cual deberá efectuarse la caracterización físico - química de dichos residuos o desechos. <p>Ya que, si estos restos después de los respectivos estudios demuestran algún grado de peligrosidad, no podrían ser tratados como residuos funerarios, y se deberían clasificar de acuerdo con las características de peligrosidad que presenten, esto atendiendo lo establecido en el Decreto 1076 de 2015, especialmente lo establecido en el título 6. Sección 2 "Clasificación, caracterización, identificación y presentación de los residuos o desechos peligrosos".</p> <p>OBSERVACIONES:</p> <p>MODIFICACIONES SUGERIDAS AL ARTICULADO</p> <p>Se considera que el articulado del Proyecto de Ley cubre las necesidades referentes al control de emisiones atmosféricas, incluidos los olores ofensivos, por lo que no hay lugar a comentarios y/o sugerencias adicionales al texto definitivo en la materia.</p> <p>En materia de manejo de residuos y vertimientos, es importante atender las recomendaciones aquí planteadas.</p>



SECRETARÍA DE AMBIENTE

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

Si No X

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

¿Adjunta proposiciones sugeridas?: Si No X

Atentamente,



ADRIANA SOTO CARREÑO
SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

Anexos:
- concepto jurídico No. 00050 de 2024
Copia equipocongresosodrip@gobiernobogota.gov.co



SECRETARÍA DE AMBIENTE

SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE Folios: 8 Anexos: 0
Proc. # 604885 Radicado # 2024EE254643 Fecha: 2024-12-05
Tercero: 7997962 - JERONIMO JUAN DIEGO RODRIGUEZ RODRIGUEZ
Dep.: DIRECCIÓN LEGAL AMBIENTAL
Tipo Doc.: Concepto jurídico Clase Doc.: Sólida

SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE
DIRECCIÓN LEGAL AMBIENTAL
CONCEPTO JURÍDICO No. 00050

Fecha de Expedición: 05 de diciembre del 2024

Bogotá D.C.,

Doctor
JERONIMO JUAN DIEGO RODRIGUEZ RODRIGUEZ
Subsecretario General
Secretaría Distrital de Ambiente
Avenida Caracas No. 54 – 38
Ciudad

Asunto: CONCEPTO DE VIABILIDAD JURÍDICA — Referente al proyecto de Ley No. 268 de 2024 Senado y 347 de 2023 Cámara “Por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina como servicio funerario para la disposición final de cadáveres”. Referencia: Radicado No. 2024ER236641 del 14 de noviembre de 2024.

La Dirección Legal Ambiental en ejercicio de las funciones atribuidas por el Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009, mediante el cual se modifica la estructura de la Secretaría Distrital de Ambiente, y en especial por la facultad descrita en el literal e del artículo 24 que dispone: “Adelantar análisis jurídicos, unificar, recopilar y estandarizar conceptos e información jurídica relevante sobre las diferentes normas relacionadas con los asuntos de competencia de la Secretaría, llevando a cabo la revisión de la normatividad vigente y la doctrina”, y en atención a la consulta solicitada, esta Dirección se pronuncia en los siguientes términos:

I. ASUNTO A TRATAR

En atención a la solicitud realizada por la Subsecretaría General, quien, en ejercicio de sus funciones solicitó a la señora Secretaría Distrital de Ambiente, comentarios al Proyecto de Ley No. 268 de 2024 Senado y 347 de 2023 Cámara “Por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina como servicio funerario para la disposición final de cadáveres”



SECRETARÍA DE AMBIENTE

ANTECEDENTES

Revisada la base de datos del Boletín Legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA, se encontró que no se han proferido conceptos jurídicos relacionados con el objeto del proyecto normativo.

I. CONSIDERACIONES

Una vez revisado el proyecto de Ley No. 268 de 2024 Senado y 347 de 2023 Cámara “Por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina como servicio funerario para la disposición final de cadáveres”, la Dirección Legal Ambiental en el marco de sus funciones, se permite realizar un análisis jurídico del articulado de la siguiente manera:

RESPECTO DE LA COMPETENCIA DE LA INICIATIVA

El artículo 150 de la Constitución Política dispone que le corresponde al Congreso de la República hacer las leyes. Por su parte el artículo 154 ibídem, consagra: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución”. De lo anterior se colige que los ponentes del proyecto de Ley que se revisa tienen la facultad para presentarlo.

RESPECTO DEL ARTICULADO

- Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer la hidrólisis alcalina como servicio funerario para la disposición final de cadáveres o restos humanos.
- Artículo 2°. Definición.** La hidrólisis alcalina es un proceso químico para la disposición final de cadáveres mediante el uso de agua y una solución alcalina, en la que se introduce el cuerpo o restos en un equipo hermético bajo condiciones de calor, presión y agitación controladas, logrando la disolución de los tejidos blandos del cuerpo, obteniendo los restos óseos y un efluente inocuo aprovechable o tratable según las normas ambientales sobre vertimientos de aguas residuales no domésticas.

Comentarios frente al articulado



SECRETARÍA DE AMBIENTE

El objeto de la iniciativa versa en establecer la hidrólisis alcalina como servicio funerario para la disposición final de cadáveres o restos humanos. Siendo éste, un proceso químico para la disposición final de cadáveres mediante el uso de agua y una solución alcalina.

En principio, resulta necesario establecer la naturaleza jurídica de los servicios funerarios para calificar a quien o que instituciones jurídicas en observancia del sistema normativo vigente le compete pronunciarse sobre la iniciativa legislativa objeto de revisión.

La ley 9 de 1979 “Por la cual se dictan medidas sanitarias”, regula en su artículo 515 y siguientes, diferentes aspectos de salud pública y algunas condiciones relativas a las condiciones sanitarias en la prestación de servicios funerarios.

Sin embargo; la norma *ejusdem* no preceptúa lo relativo a los servicios funerarios en Colombia, su enfoque está dado en dar lineamientos y reglamentar aspectos administrativos, ambientales y sanitarios en relación a las defunciones, traslado de cadáveres, inhumanación y exhumanación, trasplante y control de especímenes.

Por su parte la Ley 795 de 2003 “Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones.”; en el parágrafo 1° del artículo 111 adicionado por el artículo 86 de Ley 1328 de 2009, define los servicios funerarios en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 111. No constituyen actividad aseguradora los servicios funerarios, cualquiera sea su modalidad de contratación y pago, mediante los cuales una persona, o un grupo determinado de personas, adquiere el derecho de recibir en especie unos servicios de tipo exequial, cancelando oportunamente las cuotas fijadas con antelación.

PARÁGRAFO 1°. Para efectos de lo previsto en el presente artículo se entiende por servicios funerarios el conjunto de actividades organizadas para la realización de honras fúnebres; pueden constar de servicios básicos (preparación del cuerpo, obtención de licencias de inhumación o cremación, traslado del cuerpo, suministro de carroza fúnebre para el servicio, cofre fúnebre, sala de velación y trámites civiles y eclesiásticos), servicios complementarios (arreglos florales, avisos murales y de prensa, transporte de acompañantes, acompañamientos musicales) y destino final (inhumación o cremación del cuerpo). (...).”



SECRETARÍA DE AMBIENTE

De conformidad con lo expuesto, y atendiendo los pronunciamientos de la Corte Constitucional, particularmente en la sentencia C-940 de 2003, tenemos que en el ordenamiento jurídico colombiano se ha tratado de definir la naturaleza jurídica de los servicios funerarios a fin de regular dicha actividad. Pese a ello y a los criterios planteados para direccionar su reglamentación se tiene un amplio margen; toda vez que el desarrollo de dicho servicio tiene incidencia en diferentes sectores, tales como: funerario, asegurador, comercial, administrativo, salud, ambiental entre otros.

Por lo tanto, y en razón a que la prestación del servicio funerario hidrólisis alcalina conlleva unos impactos ambientales, esta Autoridad Ambiental en el marco de sus funciones dadas bajo el Decreto 109 de 2009; tendientes a preservar la diversidad e integridad del ambiente, el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales distritales y la conservación del sistema de áreas protegidas, para garantizar una relación adecuada entre la población y el entorno ambiental y crear las condiciones que garanticen los derechos fundamentales y colectivos relacionados con el medio ambiente, se pronunciará solo en el componente ambiental de la iniciativa que se aborda en el artículo 7° del proyecto de ley.

- **Artículo 7°. Requisitos para los procesos generales de hidrólisis alcalina.** Las empresas que presten servicios de hidrólisis alcalina de cadáveres o restos humanos, además de ajustarse a la normativa sanitaria y ambiental en general, deberán cumplir con los siguientes requisitos:
 1. Utilizar los equipos de hidrólisis alcalina para realizar la disposición final de cadáveres o restos humanos únicamente.
 2. Ajustar los equipos y procesos de hidrólisis alcalina a la normativa ambiental sobre vertimientos de aguas residuales no domésticas aplicable para el segmento de pompas fúnebres y actividades relacionadas.

Comentarios frente al artículo.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1955 del 27 de mayo de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, en sus artículos 13° y 14”, se modificaron las situaciones y exigencias ambientales en materia de vertimientos.

En consecuencia, los usuarios que realicen descargas de aguas residuales no domésticas a la red de alcantarillado público de la ciudad; actualmente no están sujetos a contar con permiso de vertimientos, lo cual no implica desconocer la obligación que recae sobre el usuario de cumplir con los valores máximos permitidos en aras de garantizar la calidad del vertimiento, es decir



SECRETARÍA DE AMBIENTE

cumplir con la normatividad ambiental vigente, esto es la Resolución 631 de 2015 y Resolución 3957 de 2009 aplicada por rigor subsidiario en Bogotá Distrito Capital.

En el caso del Distrito, cabe mencionar que la Empresa de Acueducto de Bogotá (EAAB-ESP) es la responsable de ejercer las actividades de inspección y vigilancia de sus suscriptores, quienes deberán presentar al prestador del servicio, caracterización de sus vertimientos, de acuerdo con la frecuencia que se determine en el protocolo para el monitoreo de los vertimientos que expedirá el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, así mismo deberán dar aviso cuando un vertimiento ocasional o accidental puedan perjudicar su operación.

A nivel nacional en materia de vertimientos, los usuarios obligados deben dar cumplimiento a las siguientes obligaciones normativas:

EN MATERIA DE VERTIMIENTOS:

1. Deberá realizar la caracterización del vertimiento de conformidad con la frecuencia y las especificaciones que determine el Protocolo para el Monitoreo de los Vertimientos en Aguas Superficiales y Subterráneas, el cual expedirá el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible– MADS (Artículo 2.2.3.3.4.13 del Decreto MADS 1076 de 2015), entre tanto deberá dar cumplimiento a las siguientes especificaciones:
 - Sitio de toma: punto de control de vertimientos (caja de inspección o de aforo ubicada posterior al tratamiento y antes de la descarga a la red de alcantarillado de la ciudad).
 - Muestreo compuesto representativo a la proporcionalidad al flujo o al tiempo con un periodo mínimo de monitoreo de 8 horas continuas. Cada 30 minutos deberá monitorearse en sitio pH, temperatura y aforar el caudal. Cada hora deberá monitorearse el parámetro de sólidos sedimentables.
 - Contener el análisis de los parámetros establecidos en el artículo 14 de la Resolución 631 de 2015. Para establecer el cumplimiento, se tendrán como criterio los valores límites máximos permisibles establecidos en los parámetros fisicoquímicos y sus valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales de aguas residuales no domésticas – ARnD al alcantarillado público de la Resolución ibidem para las actividades de atención a la salud humana - atención médica con y sin internación, particularmente pompas fúnebres y actividades citados a continuación:



SECRETARÍA DE AMBIENTE

“Artículo 14. Parámetros fisicoquímicos a monitorear y sus valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales de aguas residuales no domésticas - ARnD de actividades asociadas con servicios y otras actividades. Los parámetros fisicoquímicos y sus valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales de aguas residuales no domésticas - ARnD de las actividades de servicios y otras actividades a cumplir, serán los siguientes:

(...)

PARÁMETRO	UNIDADES	ACTIVIDADES DE ATENCIÓN A LA SALUD HUMANA ATENCIÓN MÉDICA CON SIN INTERNACIÓN	ACTIVIDADES DE ATENCIÓN A LA SALUD HUMANA HEMODIÁLISIS PERITONEAL	POMPAS FÚNEBRES Y ACTIVIDADES RELACIONADAS
Generales				
pH	Unidades de pH	6,00 a 9,00	6,00 a 9,00	6,00 a 9,00
Demanda Química de Oxígeno (DQO)	mg/L O ₂	200,00	800,00	600,00
Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO ₅)	mg/L O ₂	150,00	600,00	250,00
Sólidos Suspendedos Totales (SST)	mg/L	50,00	100,00	100,00
Sólidos Sedimentables (SSED)	mL/L	5,00	1,00	1,00
Grasas y Aceites	mg/L	10,00	10,00	20,00
Fenoles	mg/L	0,20		
Formaldehído	mg/L			Análisis y Reporte
Sustancias Activas al Azul de Metileno (SAAM)	mg/L	Análisis y Reporte		Análisis y Reporte
Compuestos de Fósforo				
Ortofosfatos (PO ₄ ³⁻)	mg/L	Análisis y Reporte		Análisis y Reporte
Fósforo Total (P)	mg/L	Análisis y Reporte		Análisis y Reporte
Compuestos de Nitrógeno				
Nitratos (N-NO ₃)	mg/L	Análisis y Reporte		Análisis y Reporte
Nitritos (N-NO ₂)	mg/L	Análisis y Reporte		
Nitrógeno Amoniacal (N-NH ₃)	mg/L	Análisis y Reporte		Análisis y Reporte
Nitrógeno Total (N)	mg/L	Análisis y Reporte	Análisis y Reporte	Análisis y Reporte



SECRETARÍA DE AMBIENTE

Iones				
Cianuro Total (CN ⁻)	mg/L	0,50		
Metales y Metaloides				
Cadmio (Cd)	mg/L	0,05		0,05
Cromo (Cr)	mg/L	0,50		0,50
Mercurio (Hg) v.	mg/L	0,01		0,01
Plata (Ag)	mg/L	Análisis y Reporte	Análisis y Reporte	
Plomo (Pb)	mg/L	0,10		0,10
Otros Parámetros para Análisis y Reporte				
Acidez Total	mg/L CaCO ₃	Análisis y Reporte	Análisis y Reporte	Análisis y Reporte
Alcalinidad Total	mg/L CaCO ₃	Análisis y Reporte	Análisis y Reporte	Análisis y Reporte
Dureza Cálrica	mg/L CaCO ₃	Análisis y Reporte	Análisis y Reporte	Análisis y Reporte
Dureza Total	mg/L CaCO ₃	Análisis y Reporte	Análisis y Reporte	Análisis y Reporte
Color Real (Medidas de absorberencia a las siguientes longitudes de onda: 436 nm, 525 nm y 620nm)		Análisis y Reporte	Análisis y Reporte	Análisis y Reporte

Parágrafo. En los casos en que el vertimiento puntual de aguas residuales se realice en un cuerpo de agua superficial receptor o en un tramo del mismo, que tenga como destinación el uso del agua para consumo humano y doméstico, y pecuario la concentración de Hidrocarburos Aromáticos Policíclicos (HAP) en el vertimiento puntual de aguas residuales deberá ser menor o igual a 0,01 mg/L para aquellas actividades que lo tienen definido como de análisis y reporte.”

De esta forma tenemos que los servicios funerarios en Colombia están regidos por una variedad de normativas que abarcan aspectos sanitarios, administrativos, ambientales y de protección al consumidor. La regulación busca garantizar entre otros derechos de la persona, la salud pública y el medio ambiente, así como la transparencia en los costos y la calidad de los servicios prestados. Por ello, los prestadores de los servicios funerarios deben cumplir con estas normativas para operar legalmente.

IV. CONCLUSIÓN

En consecuencia, se dejan expuestos los comentarios al Proyecto de Ley No. 268 de 2024 Senado y 347 de 2023 Cámara “Por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina como servicio funerario para la disposición final de cadáveres”, los cuales se esperan sean atendidos conforme a las razones expuestas.

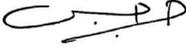


SECRETARÍA DE AMBIENTE

El presente concepto se expide a solicitud de la Subsecretaría General de la Secretaría Distrital de Ambiente y se rige por lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, que a letra reza:

"Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución".

Atentamente,



JORGE LUIS GOMEZ CURE
DIRECCIÓN LEGAL AMBIENTAL

CONTENIDO

Gaceta número 05 - miércoles, 22 de enero de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

	Págs.
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 192 de 2024 Senado, por medio del cual la Nación le rinde honores al poeta Porfirio Barba Jacob y se dictan otras disposiciones	1
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 74 de 2024 del Senado, por medio de la cual se rinden honores a las jugadoras y gestores del Fútbol Femenino de Risaralda por su dedicación y excelencia deportiva, y se dictan otras disposiciones.	3
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley número 141 de 2023 Senado, por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Fisioterapia, se dictan normas en materia de ética profesional, se crean los Tribunales de Ética y se dictan otras disposiciones.....	4

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 112 de 2023 Senado, por la cual se impulsa el turismo en Colombia, se implementan mecanismos para promover el sector y se dictan otras disposiciones-Colombia Potencia Mundial del Turismo.....	5
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para tercer debate del Proyecto de Ley número 301 de 2024 Senado, 197 de 2023 Cámara, por medio de la cual se promueve la generación de trabajos y empleos verdes en los sectores público, privado y popular, y se dictan otras disposiciones.....	7
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para tercer debate al Proyecto de Ley número 210 de 2024 Senado, 204 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones.....	9
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para primer debate al Proyecto de Ley número 62 de 2024 Senado, por medio del cual se reduce de manera gradual la jornada laboral semanal del personal de servicio doméstico interno.....	10
Concepto jurídico Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sobre Proyecto de Ley número 285 de 2024 Senado, por medio del cual se establecen condiciones para la promoción, estándares de calidad y acceso a la vivienda de interés social y prioritario y se crea el mecanismo de protección al consumidor inmobiliario y se dictan otras disposiciones.....	10
Concepto jurídico Superintendencia de Industria y Comercio al texto radicado del Proyecto de Ley número 285 de 2024 Senado, por medio del cual se establecen condiciones para la promoción, estándares de calidad y acceso a la vivienda de interés social y prioritario y se crea el mecanismo de protección al consumidor inmobiliario y se dictan otras disposiciones (en adelante el "proyecto").....	12
Concepto jurídico Instituto Nacional de Salud del Proyecto de Ley número 184 de 2024 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones para prohibir la discriminación en el proceso de donación de sangre, mejorar la seguridad de los donantes y de los pacientes transfundidos, y garantizar la disponibilidad y acceso a la sangre y sus hemocomponentes en el país.....	15
Concepto jurídico secretaría de medio ambiente distrital Proyecto de Ley número 347 de 2023 Cámara, 268 de 2024 Senado, por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina como servicio funerario para la disposición final de cadáveres.....	16