



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 228

Bogotá, D. C., miércoles, 4 de mayo de 2016

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible, se otorgan beneficios e incentivos para su fomento e implementación y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., abril de 2016

Doctor

CARLOS ALEJANDRO CHACÓN CAMARGO

Presidente

Comisión Tercera de la Cámara de Representantes

Honorable Congreso de la República


Ciudad

En atención a la designación que me fuera hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes y dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 210 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible, se otorgan beneficios e incentivos para su fomento e implementación y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Representantes,

  
CANDELARIA PATRICIA ROJAS VERGARA,  
Coordinador Ponente

CARLOS JULIO BONILLA SOTO,  
Ponente

  
LEÓN DARIÓ RAMÍREZ VALENCIA,  
Ponente

  
JACK HOUSNI JALLER,  
Ponente

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### 1. Antecedentes y trámite legislativo

El proyecto de ley “*por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible, se otorgan beneficios e incentivos para su fomento e implementación y se dictan otras disposiciones*” fue radicado el 29 de marzo del 2016, y publicado el día 5 de abril como reposa en la *Gaceta del Congreso* número 122 de 2016. La iniciativa de Construcción Sostenible cuenta con antecedentes legislativos previos en el Congreso de la República, antecedentes que el presente proyecto de ley pretende retomar.

En relación a los antecedentes legislativos en la presente iniciativa se incorpora elementos de la fusión del Proyecto de ley número 119 de 2012 Cámara y el Proyecto de ley número 159 de 2012 Cámara, “*por medio de la cual se otorgan beneficios tributarios para las construcciones ambientalmente sostenibles y se dictan otras disposiciones*” y “*por medio de la cual se establecían lineamientos para la formulación de la política nacional de construcción sostenible en Colombia y se dictaban otras disposiciones*” respectivamente. A la cual la Secretaría General del Senado le asignó el número 167 de 2014 Senado y 119 Cámara.

El Proyecto de ley número 167 de 2014 Senado y 119 de 2014 Cámara, presentó ponencia para tercer debate en la comisión tercera el día 22 de abril de 2014 y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 161 del mismo año. El cual en su tránsito legislativo fue archivado por vencimiento de términos el día 20 de junio de 2014 en relación a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 “Tránsito de legislatura”.

Actualmente, en el Congreso de la República cursa el Proyecto de ley número 49 de 2014 “*por medio de la cual se establecen lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible en Colombia y se dictan otras disposiciones*”. El cual presenta postulaciones encaminadas a la Construcción Sostenible e incorpora algunos de los postulados de los Proyectos de ley números 119 y 159 de 2012. Pero la

iniciativa mencionada retrocede en los avances, logrados del proyecto acumulado que alcanzó su tercer debate a instancias del Senado (Proyecto de ley número 167 de 2014 Senado y 119 de 2014 Cámara). Finalmente la legislatura anterior el Representante Jack Housni radicó el proyecto de ley en mención, correspondiéndole el número 073 de 2015 Cámara, el proyecto fue retirado por el autor y presentado de nuevo, iniciativa legislativa frente a la cual se surte esta ponencia de primer debate.

Entre los principales diferenciadores que presenta este proyecto de ley se encuentra la participación de la Comunidad Académica, Organizaciones Internacionales, Sector Privado y Entidades Gubernamentales. Los cuales preocupados por los impactos al medio ambiente y las consecuencias del cambio climático ayudaron a la conformación de la presente iniciativa de carácter legislativo. Entre los que se encuentran el Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia, en donde entre sus más recientes investigaciones se encuentra la de (Amín, 2015), la cual aborda esta problemática desde una órbita multidimensional. En el mismo sentido, el presente proyecto de ley incorpora recomendaciones extraídas de la conferencia de Naciones Unidas Sobre el Desarrollo Sostenible que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil (20 al 22 de junio 2012), la cual reunió a líderes mundiales, al sector privado, ONG y otros grupos, para unir esfuerzos hacia el desarrollo sostenible y la promoción de un futuro sostenible desde el punto de vista económico, social, y ambiental para generaciones presentes y futuras.

En este mismo sentido se incorporan en este proyecto de ley las preocupaciones extraídas del encuentro del COP21 llevado a cabo en París a finales 2015. Entre los compromisos adquiridos se encuentra reducir en 20% la cifra proyectada de gases efecto invernadero para el 2030. Que, entre otras, la presente iniciativa articulada con otras políticas públicas contribuiría con que Colombia pueda lograr la meta propuesta. Que, de acuerdo a las cifras reportadas por el Departamento Nacional de Planeación los hogares contribuyen con 5.4% de las emisiones.

Otro insumo que se tomó para la elaboración del presente proyecto de ley fue la “Guía de construcción sostenible para el ahorro de agua y energía en edificaciones”, esta guía contó con la colaboración de Ministerio de Vivienda, Cámara Colombiana para la Construcción (Camacol) y la (IFC) Corporación financiera internacional (Grupo Banco Mundial). La cual es el anexo técnico del Decreto número 1285 de 2015, por el cual se establecen medidas de construcción sostenible.

El 18 de noviembre de 2015, el Consejo Colombiano de Construcción Sostenible, organización privada sin ánimo de lucro fundada en el 2008 y que su misión es inspirar e impulsar a las personas a crear un mundo sostenible y que sus acciones se concentran en fortalecer el conocimiento sobre construcción y urbanismo sostenible. Presentaron observaciones al Proyecto de ley número 073 de 2015 Cámara, algunas de ellas se incorporan en este proyecto de ley y algunas otras se dejaron de lado debido a que se no irían en la misma vía de la presente iniciativa.

## 2. Objeto del proyecto de ley

“El proyecto de ley pretende establecer lineamientos para formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible, y fijar parámetros generales para otorgar beneficios e incentivos, que fomenten la

construcción sostenible en el país, en esta dirección la iniciativa propone compensar las cargas y los costos inducidos por los impactos ambientales generados durante el proceso de construcción. En tal sentido, propone direccionar la normatividad en procura de lograr un desarrollo sostenible para el beneficio de la generación actual y de las generaciones futuras. Beneficios que presentan una visión altruista en aras a construir un mejor país, generando crecimiento sostenible, equidad y transformación social. Mediante la creación de nuevos empleos, cambio de hábitos de consumo y en especial por el impacto directo en la economía de los habitantes del territorio colombiano y el impacto positivo en el medio ambiente.

El proyecto de ley busca brindar instrumentos a los municipios y distritos para el fomento de la construcción sostenible, a su vez fijará los objetivos y alcances de la participación del Gobierno nacional, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, el sector privado y las comunidades, en la incorporación de criterios de sostenibilidad durante el ciclo de vida del proceso de construcción de edificaciones residenciales, con prioridad en la producción de Vivienda de Interés Social con estándares de sostenibilidad. Teniendo en cuenta los ejes técnicos, culturales e institucionales para su formulación.

La iniciativa también contempla programas de financiación y materializa la hipoteca verde, como un mecanismo de financiamiento, contemplada primogénitamente en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, en el acápite temático de “Ciudades Amables” (Ley 1450 de 2011) y prorrogadas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, en el capítulo de Movilidad Social bajo el marco del objetivo quinto, se formulará e implementará la política de construcción y urbanismo sostenible. (Ley 1753 de 2015).

El instrumento de fomento en el financiamiento se denominará “Financiamiento Verde” y consistirá en el otorgamiento de subsidios y créditos blandos por entidades financieras del sector público, como el Banco Agrario, Findeter, Fondo Nacional del Ahorro, Fonvivienda, u otra agencia especializada del Estado y la banca privada<sup>1</sup>. Este beneficio, será dirigido y coordinado por el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con prelación para las personas que aún no posean una vivienda propia o se encuentren en situación de vulnerabilidad.

Adicionalmente se gestionará, promoverá y acompañará por parte del Gobierno nacional la participación de las entidades territoriales en programas de financiamiento de cooperación internacional, mediante organismos propulsores de iniciativas de construcción verdes, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Naciones Unidas, entre otras que contengan estrategias y prácticas encaminadas para el efecto del presente proyecto de ley.

A su vez, autoriza a las entidades territoriales correspondientes para efectuar facultativamente, exenciones tributarias en relación al impuestos predial, de delineación urbana, construcción y complementarios, de conformidad con los parámetros generales señalados en la presente ley, de acuerdo a la reglamentación

<sup>1</sup> Se buscaría que los incentivos para la participación de la banca privada sean estipulados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y regulados por la Superintendencia Financiera de Colombia.

que para tal fin emita el Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y demás autoridades competentes, permitiendo al contribuyente obtener los beneficios que contempla la presente ley, siempre y cuando logre acreditar los criterios exigidos en la presente iniciativa.

Se establece durante todo el ciclo de vida de la construcción como criterios de sostenibilidad para otorgar las exenciones tributarias y demás incentivos a las construcciones sostenibles entre otros los siguientes:

1. Localización y uso del suelo, en concordancia con las normas de ordenamiento territorial.
2. Incorporación de materiales alternativos y/o sostenibles de construcción.
3. Incorporación de eco ecotecnologías.
4. Uso de diseños arquitectónicos eficientes.
5. Uso eficiente de energía y/o adopción de alternativas energéticas.
6. Uso eficiente del recurso hídrico.
7. Manejo adecuado y disminución de residuos sólidos e implementación de sistemas de reciclaje y/o reúso.
8. Adecuada calidad sanitaria para el hábitat humano.

No obstante, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con las demás autoridades competentes definirá los requisitos técnicos de reglamentación de los mencionados criterios. En todo caso se determinarán tales variables teniendo presente y ponderado la ubicación espacio geográfica de la construcción sostenible.

Las exenciones tributarias y demás beneficios, podrán ser otorgados por términos renovables de un (1) año, acreditado previamente los requisitos de sostenibilidad, sin exceder de diez (10) años.

Algunos de estos beneficios e incentivos son inspirados legal y tributariamente en el mismo tratamiento especial que reciben los bienes declarados de conservación urbanística o de interés cultural de conformidad con los Decretos números 382 de 1992, por el cual se reglamenta el Tratamiento Especial de Conservación Urbanística que se asigna a las diferentes áreas de reglamentación localizadas dentro del área urbana del Distrito Capital y 678 de 1994, por el medio del cual se reglamenta el Acuerdo número 6 de 1990 y se asigna el Tratamiento Especial de Conservación Histórica al Centro Histórico y a su sector sur del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

El proyecto de ley también busca que el Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con las autoridades competentes formulará una Política Pública Nacional para la Construcción Sostenible, en un plazo máximo de (6) meses desde la entrada en vigencia de la presente ley. A su vez reglamentará la presente iniciativa, dentro del año (1) siguiente a la entrada en vigencia de la ley.

En igual sentido se busca que el Ministerio de Educación Nacional dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, en el ámbito de sus respectivas competencias promoverá la investigación, el desarrollo, la aplicación y difusión de innovaciones tecnológicas en materia de construcción sostenible, que coadyuven con una estrategia Nacional para la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero

y de la huella de carbono, acordes a los programas de responsabilidad ambiental y social que adelanta la Política Nacional de Construcción Sostenible en Colombia.

Se propenderá por que las edificaciones de propiedad de la Nación implementen los criterios de sostenibilidad en sus edificaciones y en los futuros proyectos que desarrollen de manera gradual y por último desde el ámbito de sus competencias los Ministerios de Vivienda, Ambiente, Educación y el DNP, deberá informar y promocionar masivamente los beneficios de la presente ley a través de todos los medios de difusión que estén a su disposición.

#### Objetivos específicos:

- Generar un marco regulatorio legal y técnico propio para las construcciones sostenibles.
- Definir y promover la aplicación de incentivos tributarios y legales para la construcción sostenible.
- Diseñar e implementar instrumentos de financiación gubernamentales e incentivos a la banca privada para la promoción y de edificaciones sostenibles.
- Articular en conjunto con las entidades públicas, privadas, nacionales y locales la necesidad de implementar instrumentos que mejoren la calidad de vida de los habitantes del territorio colombiano aprovechando eficientemente los recursos.
- Autorizar a las entidades territoriales en la utilización de instrumentos que faciliten el fomento de la construcción sostenible en el ámbito de sus jurisdicciones...”<sup>2</sup>.

#### Beneficios de la construcción sostenible

La construcción sostenible sin lugar a dudas presenta beneficios a la sociedad, estos impactos presentan beneficios directos como indirectos, los cuales se ven reflejados en la calidad de vida, uso eficiente de los recursos y la sostenibilidad ambiental.

Entre las ventajas con las que cuentan las edificaciones sostenibles son:

- Eficiencia energética
- Eficiencia en el manejo del recurso hídrico
- Materiales de construcción de baja energía embebida
- Calidad del ambiente interior
- Sostenibilidad del emplazamiento
- Edificaciones y entorno exterior
- Sostenibilidad urbana.

Como se menciona en la exposición de motivos del Proyecto de ley número 210 de 2016, con el fin de identificar los beneficios de la construcción sostenible, se debe tener en cuenta el impacto de la construcción tradicional. A nivel mundial, la construcción tradicional es responsable del 40% del consumo anual de energía, del 30% de los gases de efecto invernadero, de un tercio del consumo de los recursos naturales, incluyendo el 12% del consumo de agua dulce y la producción del 40% de residuos sólidos (Naciones Unidas, UNEP-SBCI, 2010).

Entre los principales materiales tradicionales usados en los procesos de producción se encuentran la madera, hierro, cemento y agua. Los cuales cada uno de ellos genera un impacto diferente al medio ambiente.

<sup>2</sup> Exposición de motivos *Gaceta del Congreso* número 122 de 2016. Proyecto de ley número 210 de 2016 Cámara.

En la siguiente tabla se evidencian las materiales que presentan mayor porcentaje de utilización su problema y recomendación<sup>3</sup>.

**Tabla 1. Materiales de la construcción tradicional**

Material/Substancia	Problema	Recomendación
Aglomerado de madera, hardboard	Emanaciones de formaldehído de las resinas ureicas y fenólicas	Evitar principalmente los productos a base de formaldehído ureico. Es preferible el contrachapado.
Aislación de espuma plástica (poliuretano o PVC)	Emanaciones de componentes orgánicos volátiles. Humo muy tóxico al inflamarse	Evitar su uso. Buscar sustitutos como la viruta de madera o el corcho aglomerado.
Aislación de fibra de vidrio	El polvo de lana de vidrio es un carcinógeno, la resina plástica ligante contiene fenolformaldehído	Sellar, evitando el contacto de la fibra con el aire interior.
Alfombras sintéticas	Acumulan polvo, hongos y producen emanaciones de componentes volátiles. Los adhesivos aplicados también emiten gases nocivos. Se cargan fácilmente de estática	Es preferible evitarlas, en especial en lugares donde pudieran humedecerse. Si deben usarse, no emplee adhesivos. Pida bases de yute o lana y no de látex sintético.
Cañerías de cobre para agua (que requieran soldadura de plomo)	La soldadura de plomo (ya prohibida en muchos países) desprende partículas de este metal	Solicitar soldadura sin plomo y contraflujo de vapor o agua sobrecalentada por el sistema antes de habilitar la instalación.
Cañerías de plástico (PVC) para agua	Los solventes de los plásticos y adhesivos e hidrocarburos clorados se disuelven en agua	No utilizar cañerías de PVC para el agua potable.
Cemento/hormigón	Las gravas graníticas empleadas como áridos suelen ser radiactivas	Existe la alternativa de bio-hormigón, fácilmente elaborable, disminuyendo la proporción del cemento y aumentando la de cal. El cemento blanco es más sano que el gris.
Ladrillos refractarios	Contienen distintos porcentajes de aluminio tóxico	Elegir los colores más claros, que contienen menos aluminio.
Pinturas sintéticas de interior	Emanan componentes orgánicos volátiles y gases de mercurio	Exigir pinturas al agua y libres de mercurio. Ventilar bien el edificio antes de ocuparlo. Existen pinturas de baja toxicidad.
Pisos vinílicos o plastificados	Producen emanaciones tóxicas del material y de los adhesivos	Se puede sustituir por linóleo o corcho. El hidrolaqueado es menos tóxico que el plastificado. La cerámica es completamente sana.

<sup>3</sup> Proyecto de ley número 119 de 2012 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 159 de 2012 Cámara, 167 de 2014 Senado, "por medio de la cual se establecen lineamientos para la formulación de la política nacional de construcción ambientalmente sostenible, se otorgan incentivos para su implementación y se dictan otras disposiciones" datos extraídos de la ponencia para primer debate en la Comisión Tercera de Senado el día 22 de abril de 2014 y publicada en *Gaceta del Congreso* número 161 de 2014.

Material/Substancia	Problema	Recomendación
Sistemas de acondicionamiento de aire	Los filtros mal mantenidos desarrollan hongos, las parrillas de condensación albergan gérmenes aeropatógenos, el sistema distribuye contaminantes	Es mejor acondicionar el edificio que acondicionar el aire. Sistemas de calefacción y refrigeración solar pasiva son más sanos.

Fuente: CETARQ. En: <http://www.cetarq.com.ar/sitio/index.php/ecarquitectura/1272-materiales-contaminantes-en-las-construcciones>.

Adicionalmente, la industria de la construcción es el sector que mayor volumen de residuos genera, siendo responsable de la producción de más de una tonelada de residuos por habitante al año. El impacto ambiental asociado a los residuos sólidos, está relacionado con la disposición en los vertederos, el transporte de los residuos y el no reciclaje de materiales.

Así mismo, existen muchos factores que inciden en la salubridad y el impacto ambiental de una construcción. Además de los mencionados anteriormente, se debe tener en cuenta la calidad y el origen de los materiales, puesto que estos afectan la salubridad en las obras. Por ejemplo, los materiales sintéticos empleados en las paredes desprenden compuestos orgánicos volátiles que contaminan el aire interior. Componentes de las pinturas, lacas, barnices y adhesivos emanan tóxicos como el tricloroetileno<sup>4</sup>, benceno<sup>5</sup> y formaldehído<sup>6</sup>. Así mismo, otros materiales contienen plomo<sup>7</sup>, mercurio<sup>8</sup> y arsénico que también son nocivos para la salud humana.

La exposición a estos químicos afecta el sistema inmune<sup>9</sup> produciendo enfermedades como cáncer y malformaciones congénitas<sup>10</sup>, enfermedades que se encuentran dentro de las diez principales causas de

<sup>4</sup> El tricloroetileno es una sustancia conocida como tricleto y vitran. Es un líquido no inflamable e incoloro que se utiliza como solvente para limpiar la grasa de los metales. También es solvente y se utiliza para producir otras sustancias químicas (Agencia para sustancias Tóxicas y el Registro de Enfermedades [ATSDR]).

<sup>5</sup> Líquido incoloro y dulce. Es inflamable y se produce del petróleo. Se utiliza para producir otras sustancias químicas como el estireno (en plásticos), cumeno (en resinas) y ciclohexano (en nailon y fibras sintéticas) (ATSDR).

<sup>6</sup> Gas inflamable e incoloro. Se utiliza en la producción de abonos, papel, madera contraparchada y resinas, entre otros (ATSDR).

<sup>7</sup> Metal pesado, de baja temperatura de fusión, de color gris-azulado que ocurre naturalmente en la corteza terrestre. Los compuestos de plomo se usan como pigmentos en pinturas, en barnices para cerámica y en materiales de relleno. La cantidad de plomo que se usa en estos productos se ha reducido para minimizar los efectos nocivos sobre seres humanos y animales (ATSDR).

<sup>8</sup> Metal que ocurre en forma natural en el ambiente y que tiene varias formas químicas. El mercurio es un líquido inodoro de color blanco-plateado brillante. El mercurio metálico se usa en la producción de gas de cloro y soda caustica. También se usa en termómetros, tapaduras dentales y pilas (ATSDR).

<sup>9</sup> El sistema inmunológico es la defensa natural del cuerpo contra las infecciones. El cuerpo combate y destruye organismos infecciosos invasores que causan daños a través del sistema inmunológico (Arthritis Foundation).

<sup>10</sup> Malformación congénita es una alteración de la forma producida por un trastorno del desarrollo. Estas se pueden concebir como resultado de una reacción patológica propia de las estructuras biológicas en el desarrollo (Manual de patología general, 2012).

muerte en el país (Penaloz, Salamanca, Rodríguez, & Beltrán, 2010) y generan síntomas como dolores de cabeza, depresión y estados gripales continuos.

En contraste, la construcción sostenible ofrece técnicas capaces de generar edificaciones eficientes en el uso de servicios públicos, así como en el manejo adecuado de recursos naturales. De acuerdo con los datos de la exposición de motivos del Proyecto de ley número 210 de 2016, a construcción sostenible en promedio genera un ahorro del 26% en el consumo de energía, una reducción del 33% en las emisiones de gases efecto invernadero, los costos de mantenimiento de las edificaciones disminuyen un 13% y la satisfacción del inquilino aumenta un 27% (United States Green Building Council, p. 3). Así mismo, esta técnica puede generar un ahorro aproximado entre el 35 y 50% en el consumo del agua y un ahorro en el costo del manejo de residuos sólidos entre el 50 y 90%. Adicionalmente, los diseños son más innovadores y la calidad de vida de los inquilinos mejora (Consejo Colombiano de Construcción Sostenible, 2009).

Al minimizar los efectos del cambio climático, la construcción sostenible reduce la posibilidad del aumento del nivel del mar, el cual pone en riesgo todas las zonas costeras. Igualmente, evita desórdenes climáticos asociados al calentamiento global, entre estos, desastres naturales como huracanes, inundaciones y sequías extremas.

La construcción sostenible protege la salud social, en la medida que las edificaciones sostenibles reducen la dependencia de plantas generadoras de energía de carbón, las cuales contaminan el aire. También disminuye la necesidad de combustibles fósiles que son igualmente dañinos para el medio ambiente. Así mismo, protege la calidad del aire interior de las edificaciones que utilizan materiales no tóxicos.

**Tabla 2. Beneficios de la construcción sostenible**

Consumidor	Constructor	Estado/sociedad
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja el costo de los servicios</li> <li>• Mejora la calidad de vida del inquilino por las estructuras:</li> <li>– Mejora la calidad del aire</li> <li>– Mejores diseños</li> <li>– Materiales orgánicos no tóxicos</li> <li>• Valor agregado a sus edificaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En estratos más altos, el constructor puede cobrar más alto por el beneficio de las estructuras.</li> <li>• Goza de buena imagen y reconocimiento</li> <li>• Ventaja competitiva y estrategia comercial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimiza el efecto del cambio climático y es una iniciativa proactiva al problema</li> <li>• Evita desastres naturales: inundaciones, huracanes, sequías, entre otros</li> <li>• Solución a largo plazo a los problemas de manejo de residuos sólidos</li> <li>• Disminuye la demanda de servicios públicos</li> <li>• Protege los recursos naturales</li> <li>• Protege la calidad del aire</li> <li>• Genera un desarrollo organizado</li> <li>• Reactiva la economía local.</li> </ul>

**Fuente:** Incentivos para la construcción sostenible en Colombia, Cipe, 2015.

Según lo expuesto, desde el punto de vista teórico, la implementación de un programa de construcción sostenible en Colombia sería beneficioso para la economía y para la protección del medio ambiente, generar oportunidades tanto en materia ambiental como en la promoción de desarrollos económicos, ambientales, calidad de vida, equidad social mientras se mitiga los

problemas derivados del crecimiento poblacional, urbanización, suburbios, pobreza, cambio climático, falta de acceso de energía e incertidumbre económica.

### Cobeneficios

En el caso ambiental, los cobeneficios se refieren a mejoras adicionales generadas por las políticas públicas ambientales y los planes de desarrollo. En el caso de la construcción sostenible en Colombia, una ley en esta materia, no solo contribuiría al mejoramiento ambiental, sino que a su vez, generaría beneficios sociales en el país. Por un lado, Colombia presenta altos índices de pobreza, construcción ilegal e insuficiente calidad de vida, lo cual puede mejorar mediante una política pública ambiental que también incentive el desarrollo, y de esta manera conlleve a la generación de vivienda, al acceso a servicios públicos domiciliarios, y por ende al mejoramiento en la calidad de vida.

### 3. Marco normativo

El marco normativo expuesto en el presente proyecto de ley presenta bases constitucionales, legales y normativas adicionales como los acuerdos distritales, programas internacionales, entre otros, los cuales se encuentran encaminados a la **protección del medio ambiente, uso eficiente de los recursos y programas ante cambios climático**. La exposición de motivos del texto original radicado menciona:

#### 3.1 Fundamentos Constitucionales

*“Artículo 1°. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.*

*“Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”*

*“Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

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

*“Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

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

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

**“Artículo 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...).”*

### 3.2 Fundamentos Legales

Los incentivos y beneficios establecidos en este proyecto de ley se enmarcan dentro de la estrategia de “Vivienda y Ciudades Amables” de las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014: “Prosperidad para Todos”, el Capítulo Movilidad Social “Ciudades amables y sostenibles para la equidad” (Ley 1450 de 2011) y dentro de los objetivos de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, en el marco de la estrategia envolvente de Crecimiento Verde, Movilidad Social y Competitividad e infraestructura estratégicas (Ley 1753 de 2015), las cuales en conjunto buscan promover la construcción de manera autónoma y sostenible, como herramienta fundamental para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del territorio colombiano, en la medida que contribuya a la superación de la pobreza a través del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad (vivienda y su entorno, agua potable y saneamiento básico) para la consolidación de ciudades amables y sostenibles para la equidad.

En la Ley 1450 de 2011 Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en el Capítulo II Crecimiento sostenible y competitividad, literal c) Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo. Numeral 5. Vivien- da y ciudades amables, se plantea que:

*“En términos de gestión de suelo, actualmente el país cuenta con 10 Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) adoptados y en ejecución con un área potencial para vivienda de 1.852 ha, así como 23 MISN en proceso, con un área potencial bruta de 5.843 has., que permitirían la construcción de aproximadamente 318.600 viviendas. Así mismo, las ciudades mayores a cien mil habitantes reportaron en el primer semestre de 2010 la existencia de 78 planes parciales de renovación urbana y 251 de desarrollo y expansión, en procesos de formulación, aprobación y ejecución, a través de los cuales se deben asegurar porcentajes mínimos para vivienda (artículo 78 de la Ley 1151 de 2007).*

*No obstante lo anterior, por el lado de la oferta se resaltan las siguientes dificultades: (1) escasez de suelo habilitado para VIS y baja articulación con sectores como agua y saneamiento básico y educación, entre otros; (2) falta de coordinación de la política de vivienda entre la Nación, departamentos, municipios y áreas metropolitanas; (3) falta de incentivos para promover la construcción sostenible y la industrialización de las edificaciones. En adición, se observan bajos estándares de calidad en proyectos VIS, indicadores de espacio público aún inferiores a los parámetros nacionales y escasa oferta de capacitación de mano de obra en algunas regiones del país. Por el lado de la demanda, las dificultades son: (1) limitaciones en el acceso de los hogares informales a sistemas de financiación; (2) debilidad en la articulación de los instrumentos como garantías, subsidios, créditos, etc.; y (3) limitada participación de inversionistas privados en el desarrollo urbano”.*

*“1. Sostenibilidad ambiental urbana.*

*Las acciones estratégicas identificadas para garantizar una mayor sostenibilidad de las ciudades son:*

*En complemento a lo anterior, el presente capítulo incluye estrategias para el manejo integral de residuos sólidos y líquidos, el desarrollo de edificaciones sostenibles y la consolidación de sistemas de movilidad eficientes que promuevan un menor consumo de energía”.*

*“2. Fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda. Instrumentos para generación de oferta de vivienda.*

*La prioridad de este componente es gestionar la habilitación de aproximadamente 7.000 hectáreas de suelo para vivienda, para lo cual las acciones estratégicas son:*

*Definir lineamientos de política sobre construcción y urbanismo sostenible, que incluya el acompañamiento a las entidades territoriales para el desarrollo de incentivos locales, la definición de estándares de diseño y construcción para el uso eficiente de los recursos, el desarrollo del Sello Ambiental Colombiano para Edificaciones y la implementación de hipotecas verdes, entre otros”.*

*“(…) se requiere realizar acciones tendientes a mejorar la calidad ambiental en las ciudades y hacerlas más amables. Con este fin, y en relación con la locomotora de vivienda y ciudades amables, se proponen las siguientes acciones: (1) implementar las directrices y estrategias establecidas en la Política de Gestión Ambiental Urbana y en la Mejoramiento Integral de Barrios; (2) desarrollar instrumentos para el diseño y construcción de viviendas y edificaciones ambientalmente sostenibles; incluyendo la creación de una norma técnica de construcción sostenible para acceder al sello ambiental colombiano, (3) promover la incorporación de consideraciones ambientales en la Política Nacional de Espacio Público, incluyendo el incremento de las áreas verdes en las zonas urbanas y corredores lineales y de conectividad, como una medida de adaptación al cambio climático y de protección ambiental en espacios urbanos; (4) desarrollar modelos de gestión urbana con visión ecosistémica y corresponsabilidad urbano regional; (5) aportar lineamientos ambientales a la formulación del Programa de Renovación Urbana (RU); y (6) promover la eficiencia energética y las energías renovables en las viviendas”.*

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1753 de 2015) “Todos por un Nuevo País” - En el capítulo de Movilidad Social bajo el marco del objetivo. En el objetivo quinto (5)<sup>11</sup> se busca *Impulsar la planificación, actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, bajo el concepto de “Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad” en complemento con las acciones estratégicas de movilidad urbana.* Objetivo que da continuidad al cumplimiento de visiones y metas de largo plazo de país, tales como: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Visión Colombia 2019: *Construir ciudades amables*, y la Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades de Colombia al 2035.

En el numeral cuarto<sup>12</sup> (del objetivo 5) *“Generar un marco regulatorio y de financiación adecuado para la construcción y urbanismo sostenible”* del objetivo de oferta y demanda de viviendas, se formulará e implementará la política de construcción y urbanismo

<sup>11</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo “*Todos por un nuevo país*” página 301.

<sup>12</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo “*Todos por un nuevo país*” página 305.

sostenible. La política incluirá orientaciones frente a incentivos, así como metas cuantitativas de impacto en vivienda. Lo anterior, a partir de la formulación y adopción del Reglamento Técnico para Construcción Sostenible en el uso eficiente de agua y energía en edificaciones, la definición de lineamientos para la aplicación de tecnologías ambientalmente sostenibles en la construcción y la implementación de mecanismos de financiación verde; generando cambios culturales, institucionales y técnicos para incentivar el desarrollo urbano más eficiente. Por último, se desarrollará una reglamentación para incluir criterios de sostenibilidad ambiental y cambio climático en proyectos de desarrollo urbano y edificaciones públicas bajo esquemas de APP.

En el Objetivo 3 se “busca reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad”. En especial en lo referente a la Habitabilidad Rural, bajo la competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, buscará la provisión de soluciones habitacionales integrales, con diseños acordes con las necesidades y las condiciones socioambientales de los hogares rurales.

La estrategia de Crecimiento Verde “busca incidir sobre las tendencias de desarrollo de sectores como energía, transporte, vivienda, agua y saneamiento, agropecuario, minería, hidrocarburos, industria y turismo, con el fin de iniciar cambios transformacionales en la calidad y tipo de servicios y productos que estos ofrecen hacia una senda de crecimiento sostenible. Adicionalmente, busca mejorar el desempeño ambiental de los procesos productivos a través del uso eficiente de los recursos naturales, la eficiencia energética y el desarrollo bajo en carbono, lo cual se refleja en beneficios económicos, sociales y ambientales”.

Dentro de los objetivos de la estrategia de Crecimiento Verde se encuentra:

- Objetivo 1: avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono.
- Objetivo 2: proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y gobernanza ambiental.
- Objetivo 3: lograr un crecimiento recipiente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático.

Bajo el marco del crecimiento sostenible bajo en carbono, se encuentran dos objetivos uno de movilidad social<sup>13</sup> y otro de transformación del campo<sup>14</sup>, en el cual se tienen como prioridad generar mecanismos verdes para la solución al déficit y calidad de las viviendas en el país.

#### Ilustración 1 Estrategia vivienda Movilidad Social

Capítulo	Descripción
Movilidad social	<p><b>Estrategias</b></p> <p>Oferta y demanda de vivienda. Formular un sistema de información integral de la construcción sostenible</p> <p>Oferta y demanda de vivienda. Generar un marco regulatorio y de financiación adecuado para la construcción y urbanismo sostenible</p>

**Fuente:** Bases Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

<sup>13</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo “*Todos por un nuevo país*” página 534.

<sup>14</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo “*Todos por un nuevo país*” página 536.

#### Ilustración 2 Estrategia Vivienda Transformación del campo

Capítulo	Descripción
Transformación del campo	<p><b>Producto</b></p> <p>Soluciones de vivienda rural entregadas</p>

**Fuente:** Bases Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

En este sentido, Colombia como participante del programa Ciudades Sostenibles y Competitivas bajo la coordinación de Findeter, el cual viene ejecutándose con el apoyo y acompañamiento del BID en cuatro ciudades pilotos<sup>15</sup> y que se encuentra en fase de implementación en otras cuatro ciudades<sup>16</sup>, contribuye al cumplimiento de esta línea estratégica, aportando a la transformación de las ciudades a través de la planeación, priorización y ejecución de proyectos que permiten generar sostenibilidad en el largo plazo con una visión integradora.

En lo referente a acuerdos internacionales con el fin de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y bajo el marco de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), se incorporan principios de desarrollo sostenible en políticas de vivienda en el mediano y largo plazo. Criterios que tienen en cuenta diseño, tecnología, insumos y modelos de gestión y planeación urbana.

De la misma manera Colombia ha reconocido la importancia de acuerdos internacionales dentro de los cuales se reconocen la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos Hábitat I (1976); la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra) en la cual se suscribió la “Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo” y se acordó la adopción del programa denominado Agenda 21 (1992), y del cual a su vez se derivó la Agenda 21 para la Construcción Sostenible en Países en Desarrollo (2002); la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos Hábitat II (1996); el Protocolo de Kioto de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1997); y la Cumbre Mundial de Naciones Unidas en Desarrollo Sostenible (2002), entre otros.

Como consecuencia desde mediados de 2002 se han adoptado Lineamientos para optimizar la Política de Desarrollo Urbano (Conpes 3305, 2004); Lineamientos y estrategias de desarrollo sostenible para los sectores de Agua, Ambiente y Desarrollo Territorial (Conpes 3343, 2005); Política de Gestión Ambiental Urbana (2008); Lineamientos para la formulación de la Política Integral de Salud Ambiental con énfasis en los componentes de Calidad de Aire, Calidad de Agua y Seguridad Química (Conpes 3550, 2008); Lineamientos para la consolidación de la Política de Mejoramiento Integral de Barrios MIB (Conpes 3604, 2009); Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible (2010); Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía y Fuentes no Convencionales (2010); Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de Cambio Climático en Colombia (Conpes 3700, 2011); Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2012), Entre otras.

En el igual sentido, también hallamos como antecedente la Ley 164 de 1994 mediante la cual el Congreso

<sup>15</sup> Barranquilla, Bucaramanga, Manizales Pereira y Manizales.

<sup>16</sup> Montería, Pasto, Cartagena y Valledupar.

de Colombia aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio Climático, la cual tiene por objetivo la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático.

Ley 629 de 2000 por medio de la cual se aprobó el “Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático” efectuada en Kyoto el 11 de diciembre de 1997.

En agosto de 2003 se expide el Documento CON-PES 3242 “Estrategia institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático”.

Posteriormente el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente produce los siguientes documentos con relevancia en materia de medidas contra el cambio climático:

- Segunda comunicación nacional: Presenta el inventario nacional de fuentes y sumideros de gases de efecto invernadero, análisis para determinar la alta vulnerabilidad de Colombia ante los efectos adversos del cambio climático.
- 158 Proyectos Nacionales de reducción de emisiones de gases efecto invernadero bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) – Protocolo de Kyoto.
- Proyecto Piloto de Adaptación – INAP.
- Estrategia de educación, formación y sensibilización de públicos sobre cambio climático.
- Portal nacional de cambio climático.
- Estrategia de Desarrollo bajo en Carbono (EDBC).
- Estrategia de Reducción de Emisiones por Deforestación Evitada (REDD).
- Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

Como ha quedado decantado el presente proyecto de ley, no hace otra cosa diferente a darle aplicación y ejecución a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Mejor País”, bajo el marco de las estrategias de Movilidad Social, Competitividad e Infraestructuras estratégicas, Transformación del Campo y la estrategia Envolvente de Crecimiento Verde. Adicionalmente, esta iniciativa mantiene continuidad del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, dando alcance al capítulo de ciudades amables, consignado en el mencionado plan, cuya meta principal era aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

### 3.3 Otras disposiciones normativas

El Decreto número 1285 del 12 de junio de 2015, por el cual se modifica el Decreto número 1077 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con los lineamientos de construcción sostenible para edificaciones”, presenta como objeto establecer lineamientos de construcción sostenible para edificaciones, encaminados al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y al ejercicio de actuaciones con responsabilidad ambiental y social, en lo referente a la reducción de consumo de agua y energía.

La Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) propuesta por el Banco Interamericano de Desarrollo, que busca apoyar, con una visión multisectorial, a las ciudades emergentes de América Latina y del Caribe en sus esfuerzos por mejorar la calidad de

vida de sus ciudadanos. El objetivo inmediato de esta propuesta es contribuir a la sostenibilidad ambiental, urbana, fiscal y de gobernabilidad de las ciudades de la región. En Colombia se han acogido a esta metodología 10 ciudades.

El Acuerdo número 489 de 2012, “por el cual se adopta el Plan de Desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá, D. C. 2012-2016. Bogotá Humana”; se establece como una de las metas: “Diseñar e implementar una política pública para fomentar procesos de eourbanismo y construcción sostenible en Bogotá (...)”<sup>1</sup>. Para la consecución de esta meta se determina como entidades responsables a las Secretarías Distritales de Planeación, Ambiente y Hábitat.

Los Proyectos de Acuerdo número 186 de 2008, “por el cual se ordena la creación del estándar único de construcción sostenible para el Distrito Capital”, que dispone que el Gobierno Distrital diseñe e implemente un Estándar Único de Construcción Sostenible (EUCS) para el Distrito Capital a través de la Secretaría de Hábitat y la Secretaría de Planeación, en coordinación con el Consejo Colombiano de Construcción Sostenible y demás sectores de la sociedad, previendo que ese estándar tendrá presente las diferentes etapas de una construcción de forma tal, que la autoridad competente pueda certificarla como sostenible en cualquier momento y que el Distrito Capital adelante campañas educativas con el fin de concienciar a los habitantes de la importancia de vivir en construcciones sostenibles, de autoría del Concejal Felipe Ríos.

Así mismo se encuentra el Proyecto de Acuerdo número 187 de 2010, “por medio del cual se dan los lineamientos para una política de diseño de construcción y urbanismo sostenible en Bogotá y que consiste en proponer los lineamientos para una política de construcción introduciendo estándares de diseño, construcción y urbanismo sostenible, que deberán adoptar las nuevas construcciones de Viviendas de Interés Social (VIS) y Prioritaria (VIP) en el Distrito Capital, para lograr una mejor clasificación para la obtención de los terrenos de construcción de vivienda que se ofrecen a través de Metrovivienda, suscrito por los Concejales Orlando Santiesteban, Carlos Eduardo Guevara y Humberto Quijano.

Sin embargo ambas iniciativas fueron archivadas por vencimiento de términos sin que hubiesen sido discutidas o aprobadas.

Con mejor suerte corrió el Proyecto de Acuerdo número 386 de 2009 de los Concejales Soledad Tamayo Tamayo y Carlos Roberto Sáenz que fue aprobado y se convirtió en el Acuerdo Distrital número 418 de 2009, “por el cual se promueve la implementación de tecnologías arquitectónicas sustentables como techos o terrazas verdes, entre otras en el D. C. y se dictan otras disposiciones”.

El Acuerdo establece lo siguiente:

- La Administración Distrital promoverá el urbanismo sostenible mediante el conocimiento, divulgación e implementación progresiva y adecuada de techos, terrazas verdes entre otras tecnologías, en los proyectos inmobiliarios públicos de carácter Distrital y privados nuevos o existentes de la Ciudad, como medida de adaptación y mitigación al cambio climático.
- La Secretaría Distrital de Planeación en el diseño e implementación del Estándar Único de Construcción



Sostenible (EUCS) deberá tener en cuenta la generación de techos o terrazas verdes, entre otras tecnologías.

- Los proyectos de obra o infraestructura que realicen las entidades públicas distritales deberán contemplar dentro de sus diseños la implementación de techos o terrazas verdes o similares.

- La Secretaría Distrital de Ambiente y el Jardín Botánico José Celestino Mutis, prestarán la asesoría y el soporte técnico cuando sea necesario sobre las diversas especies vegetales recomendadas, sustratos, nutrientes y mantenimiento de las coberturas vegetales en los techos o terrazas verdes en la Ciudad.

- La Secretaría Distrital de Planeación realizará un inventario de proyectos de obra o infraestructura pública, que implemente tecnologías arquitectónicas sustentables, como techos o terrazas verdes.

#### 4. Experiencia internacional

Internacionalmente se encuentra como el antecedente más cercano relacionado con esta iniciativa, el desarrollo de viviendas sustentables en México en donde en el mes de noviembre de 2010 en la 16ª Edición de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y la 6ª Conferencia de las Partes actuando como Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto (COP16/CMP6), dicho país adquirió el compromiso de frenar las emisiones contaminantes e instituir un plan de desarrollo sustentable, además de lograr acuerdos para reducir las emisiones de carbono, tal y como se expone dentro del siguiente documento:

“Soluciones verdes para el sector vivienda” producido por la Comisión Nacional de Vivienda de México<sup>17</sup>: *“En relación con los nuevos conjuntos habitacionales, la intención es publicar los lineamientos de diseño urbano, la integración con el entorno y su localización adecuada, así como elaborar un modelo para estimar las emisiones de gases de efecto invernadero en las ciudades del sistema urbano nacional al igual que la huella de carbono”*.

Los beneficios de la construcción sostenible implementados en la ciudad de México mediante política estatal son los siguientes:

- Reducción del consumo de energía en el sector residencial.
- Cuantificar la reducción de emisiones en la vivienda como resultado de medidas en el diseño de las viviendas.
- La incorporación de tecnologías para el uso eficiente de la energía.
- Transformación del sector de la producción de vivienda para construir casas que incluyan características para el uso eficiente de los recursos.
- Desarrollo de tecnologías innovadoras a precios más competitivos.
- Mejor calidad de vida al ofrecer una vivienda más confortable y económica.

A través de la implementación del instrumento de financiación *Hipoteca Verde*, el Infonavit en México se logró incentivar la inclusión de tecnologías amables con el medio ambiente, en las viviendas de la población de bajos ingresos, así mismo esta incorporación a producido ahorro en el uso de energía y agua.

Otro antecedente Latinoamericano se encuentra en el programa implementado por el Gobierno Brasileño en el 2009 “Minha Casa Minha Vida” (Mi casa, mi vida). Programa dirigido a la población más vulnerable del país para generar acceso a la vivienda a 3 millones de hogares con menores ingresos. No obstante aunque este programa presenta semejanzas con el implementado por el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos Calderón “Mi Casa Ya”, la experiencia brasileña incorporó conceptos de tecnología verde en donde los hogares construidos debían incorporar paneles solares de calentamiento de agua y de provisión de energía para el hogar.

En Tajikistan se redujo el uso de energía (Eléctrica) en un 25%, implementando nuevos diseños y materiales de construcción en edificaciones residenciales (El adobe fue sustituido por ladrillos de arcilla paja y madera). Este cambio fue liderado mediante Iniciativa gubernamental con incentivos al uso de los nuevos materiales y diseños, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población rural y de reducir el impacto del incremento de la poblacional en esas áreas (Akbarow, 2009).

Noruega, aunque es uno de los países más adelantados en construcciones sostenibles, no cuenta con una regulación especial como la planteada en este proyecto de ley. Desde comienzos de la década del 2000 el gobierno noruego ha venido trabajando en planes ambientales para casas y edificios verdes, impulsando la reducción en consumo de energía eléctrica y consumo hídrico. En donde se agrupa la visión del sector público con la ejecución del sector privado. Dentro del paquete de incentivos planteados se encuentra tasas de interés favorables para proyectos de edificaciones verdes otorgados por el “banco estatal de para la casa”, créditos de primera vivienda, e impuestos ambientales para reducir la emisiones negativas al agua y el aire.

#### 5. ¿Por qué una política pública en esta dirección?<sup>18</sup>

Como se evidencia en la exposición de motivos del Proyecto de ley número 210 de 2016 Colombia no cuenta con una legislación especial para incentivar la construcción sostenible en el país. Se cuentan con herramientas como: En la Constitución Política de Colombia de 1991, en los artículos 79 y 80, protege de una manera generalizada, los recursos naturales del país y se cuenta con una legislación ambiental (Ley 99 de 1993) que prioriza el cuidado ambiental y el desarrollo sostenible; la Ley 697 de octubre del 2001 promueve el uso eficiente de la energía; asimismo, el Decreto número 3683 de diciembre del 2003 ratifica la necesidad de optimizar el uso de los recursos energéticos; la Ley 373 del 6 de junio de 1997 promueve el uso eficiente del agua y se cuenta beneficios tributarios para la gestión e inversión ambiental como los estipulados con los artículos 158 a 162 y 424 a 424 del Estatuto Tributario.

Las edificaciones sostenibles se diseñan y construyen de manera segura, incorporan componentes y

<sup>17</sup> Internet: <http://www.conavi.gob.mx/>, consultado el 14 de julio de 2011.

<sup>18</sup> Tesis de Grado Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos, *“Incentivos para la construcción sostenible en Colombia”* Universidad Externado de Colombia (2012). Páginas 24 a 36 y 123 a 126. Nota: para esta referencia la numeración original del texto fue obviada, las gráficas se presentan concomitantes con el texto, con una numeración consecutiva y algunas fueron obviadas.

materiales con bajos niveles de energía gris<sup>19</sup>, materiales reciclables y renovables, utilizan mecanismos de uso eficiente de energía y el recurso hídrico, junto con técnicas de construcción más eficientes, flexibles y fácilmente adaptables ante los efectos del cambio climático. Así mismo conservan una vida útil mayor a la del promedio de edificaciones y se adaptan fácilmente a un rango amplio de necesidades sociales presentes y futuras, generando hábitos sostenibles en sus usuarios.

Las variables que se toman en cuenta en los procesos de construcción sostenible son entre otras:

- Tipos y datos de clima.
- Tendencias de crecimiento poblacional y datos.
- Tipos de edificaciones.
- Tendencias en tamaños de edificaciones.
- Especificaciones técnicas de las edificaciones (civil-arquitectónicas, eléctricas, mecánicas, hidráulicas, etc.).
- Distribución de las edificaciones (tipo y tamaño) en las ciudades principales.
- Tendencias en crecimiento de la construcción.
- Regulaciones actuales en energía y agua.
- Niveles actuales de despliegue de tecnología de construcción verde en edificaciones.
- Tendencias en consumo de energía y agua.

Uno de los sectores que más beneficiados se verá con la aplicación del presente proyecto de ley es precisamente el de la construcción, que de acuerdo, con los estudios de Camacol, el sector representó para el 2014 el 6.4% del total de ocupados en el país, siendo el séptimo sector más productivo y con mayor participación de mano de obra a nivel nacional (Camacol, 2014). Adicionalmente, es el sector que representó para el mismo año el mayor crecimiento (17.2%) respecto al año anterior del producto interno bruto, jaloneado principalmente por el crecimiento en edificaciones (7.9%) y en un 24.8% de obras civiles. Razón por la cual implementar criterios sostenibilidad ambiental generará un impacto positivo tanto para el sector como para el país.

Adicionalmente, esta política ayuda a la disminución de brechas de inequidad, tanto para área rural como urbana. Garantizando y permitiendo a toda la población el acceso a tecnologías y procesos que permitan la implementación de inmuebles sostenibles. Inmuebles, que generarán ahorro en el consumo y a su vez este ahorro se verá reflejado en aumentos en la capacidad adquisitiva de la población, lo que incentivará aumentos en sus tasas de ahorro y consumo.

Así mismo, la presente iniciativa pretende impactar en el ciclo de vida de las edificaciones, las cuales en cada una de las etapas del ciclo genera impactos ambientales, sociales y económicos en diferentes escalas, por lo tanto, una edificación sostenible asegurará que en todas las etapas de su ciclo de vida los impactos sean mínimos (eficientes) y contribuyan positivamente con el medio ambiente.

<sup>19</sup> Cantidad de energía consumida en todas las fases del ciclo de un producto, material o servicio, incluyendo: concepción y diseño, extracción y transporte de las materias primas, transformación de las materias primas, fabricación, comercialización, utilización o aplicación, deconstrucción, descomposición, disposición de residuos y desechos, el salvamento de componentes reutilizables, adecuación para reutilización y reciclaje.

Las etapas del ciclo de vida son las siguientes:

**Alistamiento del suelo:** Etapa en la que se define la localización del proyecto y el uso del suelo con base en la normatividad existente territorial.

**Diseño y planeación:** Etapa que Incluye los procesos de planeación, implantación, orientación, características tipológicas, tecnologías y materiales de construcción<sup>20</sup>.

**Construcción:** Etapa en la que se implementa el diseño y la planeación e incluye procesos relacionados con el transporte y almacenaje de maquinaria, insumos, materiales, etc.

**Uso y mantenimiento:** Es la etapa más larga del ciclo de vida, incluye los procesos de utilización de los recursos y servicios de la edificación. Así mismo, esta etapa envuelve los procesos de mantenimiento y reparaciones.

**Demolición y disposición final:** Esta etapa incluye los procesos de demolición o de re-construcción de la edificación, según sea el caso. Adicionalmente, comporta la transformación reciclaje de componentes incluyendo el manejo de la maquinaria y el transporte requerido para la disposición final de los residuos que se convierten en los escombros de la construcción.

La presente iniciativa resalta tres ejes estratégicos para la incorporación de criterios de construcción sostenible, los cuales en concordancia con la Agenda 21 son: Técnico, Cultural e Institucional Siendo en el eje técnico donde el presente proyecto de ley impacta directamente y presenta una oportunidad de mejora debido a la normatividad existente (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012).

**Problemas técnicos:** las deficiencias técnicas se centran en:

- Insuficiente información a nivel nacional, distrital y local sobre el suelo ubicado en zona de riesgo.
- No existe una línea base consolidada, para la medición de consumo de energía y recursos naturales en el ciclo de vida de la construcción lo que dificulta la toma de decisiones.
- Deficiente información sobre el mercado nacional e internacional de insumos y tecnologías para la construcción sostenible.
- El reglamento técnico de sectores como agua potable y saneamiento básico, gas y energía, no incorpora medidas para la implementación de sistemas y materiales no convencionales en la construcción.
- La reglamentación nacional existente sobre licencias de urbanismo no incorpora criterios específicos sobre construcción sostenible.
- Las viviendas de “ilegales” presentan un alto crecimiento, en especial en ciudades grandes e intermedias.

Además, el país no cuenta con instrumentos de financiación e incentivos que promuevan soluciones perdurables en el ciclo de vida de las edificaciones y a lo que se le adiciona la limitada capacidad técnica de agentes públicos y privados para incentivar procesos de construcción verde.

**Problemas culturales.** La eficiencia y beneficios del sector de la construcción se miden en términos económicos más no tienen en cuenta los criterios socia-

<sup>20</sup> En esta etapa se debe tener en cuenta las normas y códigos existentes.

les y ambientales. Adicionalmente la desinformación sobre los impactos positivos y beneficios ambientales de la construcción sostenible no es conocida por gran parte de la población.

**Problemas institucionales.** Las iniciativas nacionales y locales en relación a la construcción sostenible se encuentran desarticuladas y no se cuentan con instrumentos que las coordinen.

#### **Impacto de la construcción tradicional en Colombia<sup>21</sup>**

Según la Corporación Financiera Internacional, órgano perteneciente al Banco Mundial, en colaboración con la Cámara Colombiana de la Construcción (Cama-col), quienes aunados en la promoción de la construcción sostenible en Colombia, sostienen que el consumo de agua y energía en las construcciones tradicionales del país puede ser identificado mediante datos de tres capitales representativas, ubicadas en distintos pisos térmicos, estas ciudades son: Bogotá, Medellín y Barranquilla.

#### **Patrones de consumo de energía**

Los patrones de consumo de energía en el territorio colombiano presentan un comportamiento similar, en Bogotá en las tres ciudades representativas del territorio nacional. La mayor parte del consumo de energía es demandado por el sector residencial presentando una demanda alrededor del 50% en tres ciudades. Situación similar ocurre con la demanda de agua en donde la mayor concentración se genera en el sector residencial con tasas superiores al 75% (Superintendencia de Servicios Públicos).

#### **Emisiones de CO<sub>2</sub>**

Se estima que el impacto del sector de la construcción sobre el cambio climático podría casi duplicarse antes del año 2030, hasta alcanzar el equivalente a 15.600 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>, aproximadamente un 30% de las emisiones de CO<sub>2</sub> relacionado con el consumo energético (Intergovernmental Panel on Climate Change -IPCC, 2007). En Norte América y Europa el consumo energético de las edificaciones oscila entre el 30% y el 50% del consumo energético total, mientras que en Latinoamérica esta cifra corresponde al 27%, sin embargo, el consumo de energía en América del Sur ha tenido una tasa de crecimiento del 5% anual (UPME, 2006).

#### **6. Justificación al pliego de modificaciones**

El Consejo Colombiano de Construcción Sostenible (CCCS), presentó sugerencias al proyecto de ley en curso. Frente a las sugerencias que presentaron, algunas ya se encontraban dentro del alcance del proyecto de ley, otras se incorporaron debido a que enriquece el planteamiento propuesto y otras no se tuvieron en cuenta debido a que desnaturalizan el objeto del proyecto de ley, a continuación nos pronunciaremos frente a las que consideramos más relevantes.

Como primera medida, es pertinente efectuar un ajuste a la definición de construcción sostenible, por considerar que la sugerencia del CCCS, complementa la propuesta inicial del autor, incorporando elementos y atributos que solidifican la definición.

La CCS sugiere que las certificaciones de las edificaciones sostenibles deben realizarse por un tercero independiente, que sea miembro reconocido por el World Green Council, a través de certificaciones como el Programa LEED. Planteamiento que concuerda con el objetivo de la iniciativa, pero que a diferencia del planteamiento de CCS, se propone que el propietario, poseedor o desarrollador de la edificación o proyecto de construcción sostenible, acredite el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con las autoridades competentes, con ello garantizamos que el otorgamiento de los beneficios potenciales que contempla la incitaba tenga una garantía netamente pública sin que se genere un costo adicional para aquellos interesados en construir sosteniblemente, ya que, aunque la certificación sea adelantada por el propietario, poseedor o desarrollador siempre se efectuará de acuerdo con las directrices que la cartera del ramo defina mediante reglamentación.

En este entendido, bien pareciera que se trata de una simple autocertificación emitida por el diseñador, pero no es del todo así. Dado que la certificación del diseño y posterior construcción de la edificación debe previamente estar acompañada y acorde en todos los aspectos que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio determine mediante reglamentación, en relación con los criterios de sostenibilidad que relaciona el proyecto de ley el artículo séptimo.

Por lo tanto no se trata de medidas asiladas efectuadas por los constructores o diseñadores como se anota, por el contrario se trata de directrices impartidas por el ejecutor de la política pública. El ejemplo más recurrente de este mecanismo se evidencia al momento de la revisión del cumplimiento del Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente -NSR-10. En el Decreto número 2218 de 2015, en el artículo 7° se expresa "... *Los diseños estructurales, estudios geotécnicos, y de suelos y diseños de elementos no estructurales puede ser realizada por el curador urbano o por la autoridad municipal o distrital encargada de expedir las licencias urbanistas; o bien, a costa de quien solicita la licencia, por uno o varios profesionales particulares, calificados para tal fin...*". Así, como también lo estipulado en Capítulo 3, Título VI de la Ley 400 de 1997. Por último, para reforzar dichos postulados se incorporará una advertencia adicional para que la certificación emitida por el propietario, poseedor o desarrollador se entienda rendida bajo la gravedad de juramento, con ello dejando claro las responsabilidades ya no solo civiles sino penales en las que incurre, de llegar a faltar a verdad.

Respecto de otro tipo de incentivos no económicos mencionados en la comunicación, es importante mencionar que la sugerencia sobre Zonificación Verde y Bonos de Densidad es bastante interesante, y amerita ser estudiado más a fondo con el ánimo de poder incorporar dichas modificaciones en el transcurso del trámite legislativo.

En relación con el tema de licenciamiento acelerado o "express", fue posibilidad contemplada en el Proyecto de ley número 119 de 2012 Cámara, acumulado con

<sup>21</sup> Proyecto de ley número 119 de 2012 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 159 de 2012 Cámara, 167 de 2014 Senado, "por medio de la cual se establecen lineamientos para la formulación de la política nacional de construcción ambientalmente sostenible, se otorgan incentivos para su implementación y se dictan otras disposiciones" datos extraídos de la ponencia para primer debate en la Comisión Tercera de Senado el día 22 de abril de 2014 y publicada en *Gaceta del Congreso* número 161 de 2014.

el 159 del mismo, frente a lo cual reza la ponencia de segundo debate de aquel momento: “(...) *se buscaba la disminución de los tiempos para el otorgamiento de licencias urbanísticas, pero según lo manifestado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el gremio de la construcción Camacol, los tiempos que hoy están determinados en 45 días máximo, son los adecuados para la revisión de la información necesaria para el otorgamiento de las licencias urbanísticas (...)*”<sup>22</sup>. Por lo tanto consideramos que fue una propuesta interesante pero superada en su momento.

Entre los incentivos económicos y no económicos que plantea en CCS, se incorpora dentro de la presente iniciativa la asistencia técnica por parte del gobierno central a los gobiernos locales, asistencia que debe ser gratuita para los proyectos que buscan cumplir con los criterios de sostenibilidad definidos en el presente proyecto de ley.

**7. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

ARTICULADO RADICADO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2016 CÁMARA	MODIFICACIONES PROPUESTAS AL PROYECTO DE LEY <u>TEXTO EN NEGRILLA Y RESALTADO MODIFICADO PARA PRIMER DEBATE</u>
“ <i>por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible, se otorgan beneficios e incentivos para su fomento e implementación y se dictan otras disposiciones</i> ”.	“ <i>por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible, se otorgan beneficios e incentivos para su fomento e implementación y se dictan otras disposiciones</i> ”.
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible, y se fijan los parámetros generales para otorgar beneficios económicos e incentivos financieros y otro tipo de estímulos que puedan ser creados para el fomento de la construcción sostenible en Colombia.	<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible, y se fijan los parámetros generales para otorgar beneficios económicos e incentivos financieros y otro tipo de estímulos que puedan ser creados para el fomento de la construcción sostenible en Colombia.
<b>Artículo 2°. Construcción Sostenible.</b> Entiéndase por construcción sostenible, el conjunto de acciones y medidas para la construcción, modificación, remodelación o adecuación de edificaciones, que promuevan la sostenibilidad ambiental, social y económica durante todo su ciclo de vida.	<b>Artículo 2°. Construcción Sostenible. Se define</b> por construcción sostenible, el conjunto de acciones y medidas para <u>desarrollar edificaciones por medio de procesos ambiental y socialmente responsables, con uso eficiente de los recursos durante todo el ciclo de vida de la edificación, el cual incluye las etapas de diseño, construcción, operación y mantenimiento, renovación y demolición. Esta práctica expande y complementa el concepto de construcción tradicional al incluir aspectos de durabilidad, conservación de recursos naturales, diseño integrativo, evaluación de materiales y residuos, calidad del ambiente y confort interior.</u> a construcción, modificación, remodelación o adecuación de edificaciones, que promuevan la sostenibilidad ambiental, social y económica durante todo su ciclo de vida.

ARTICULADO RADICADO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2016 CÁMARA	MODIFICACIONES PROPUESTAS AL PROYECTO DE LEY <u>TEXTO EN NEGRILLA Y RESALTADO MODIFICADO PARA PRIMER DEBATE</u>
<b>Artículo 3°. Política Nacional de Construcción Sostenible.</b> El Gobierno nacional por intermedio y bajo la coordinación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento Nacional de Planeación y el acompañamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, formularán la Política Nacional de Construcción Sostenible en coordinación con las autoridades competentes, en un plazo máximo de seis (6) meses contado desde la entrada en vigencia de la presente ley.	<b>Artículo 3°. Política Nacional de Construcción Sostenible.</b> El Gobierno nacional por intermedio y bajo la coordinación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento Nacional de Planeación y el acompañamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, formularán la Política Nacional de Construcción Sostenible en coordinación con las autoridades competentes, en un plazo máximo de seis (6) meses contado desde la entrada en vigencia de la presente ley. <u>Parágrafo. Las autoridades que tienen competencia en la formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible, buscarán los instrumentos pertinentes para acompañar a las entidades territoriales en aspectos técnicos y de implementación de la política pública.</u>
<b>Artículo 4°. Ámbito de aplicación.</b> La presente ley aplica a las personas naturales y jurídicas, residentes para efectos fiscales en el territorio colombiano. El Gobierno nacional, las entidades territoriales y demás entidades públicas deberán atender y dar aplicación a los lineamientos establecidos en la presente ley. La formulación e implementación de la Política Nacional de Construcción Sostenible, estará dirigida a todas las edificaciones nuevas y existentes de origen público y privado, en suelo urbano y rural de Colombia <b>Parágrafo.</b> Los Concejos Municipales, Distritales y las Asambleas Departamentales podrán dictar las normas pertinentes para la aplicación de los beneficios tributarios de que trata la presente ley y otro tipo de estímulos que puedan ser establecidos por las entidades territoriales para la promoción de la construcción sostenible en el marco de sus competencias y respectivas jurisdicciones. En todo caso, las entidades territoriales deberán tener en cuenta el marco general fijado por la presente ley y su reglamentación, buscando la complementariedad y concurrencia que permitan la aplicación real de la Política Nacional de Construcción Sostenible en todo el territorio Nacional.	<b>Artículo 4°. Ámbito de aplicación.</b> La presente ley aplica a las personas naturales y jurídicas, residentes para efectos fiscales en el territorio colombiano. El Gobierno nacional, las entidades territoriales y demás entidades públicas deberán atender y dar aplicación a los lineamientos establecidos en la presente ley. La formulación e implementación de la Política Nacional de Construcción Sostenible, estará dirigida a todas las edificaciones nuevas y existentes de origen público y privado, en suelo urbano y rural de Colombia <b>Parágrafo.</b> Los Concejos Municipales, Distritales y las Asambleas Departamentales podrán dictar las normas pertinentes para la aplicación de los beneficios tributarios de que trata la presente ley y otro tipo de estímulos que puedan ser establecidos por las entidades territoriales para la promoción de la construcción sostenible en el marco de sus competencias y respectivas jurisdicciones. En todo caso, las entidades territoriales deberán tener en cuenta el marco general fijado por la presente ley y su reglamentación, buscando la complementariedad y concurrencia que permitan la aplicación real de la Política Nacional de Construcción Sostenible en todo el territorio Nacional.
<b>Artículo 5°. Lineamientos de la Política Nacional de Construcción Sostenible.</b> Para la formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible el Gobierno nacional tendrá en cuenta como mínimo los siguientes lineamientos, sin perjuicio de ser mejorados y actualizados en relación con la dinámica global ambiental:	<b>Artículo 5°. Lineamientos de la Política Nacional de Construcción Sostenible.</b> Para la formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible el Gobierno nacional tendrá en cuenta como mínimo los siguientes lineamientos, sin perjuicio de ser mejorados y actualizados en relación con la dinámica global ambiental:

<sup>22</sup> *Gaceta del Congreso* número 763 de 2013, Congreso de la República de Colombia.

ARTICULADO RADICADO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2016 CÁMARA	MODIFICACIONES PROPUESTAS AL PROYECTO DE LEY <u>TEXTO EN NEGRILLA Y RESALTADO MODIFICADO PARA PRIMER DEBATE</u>	ARTICULADO RADICADO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2016 CÁMARA	MODIFICACIONES PROPUESTAS AL PROYECTO DE LEY <u>TEXTO EN NEGRILLA Y RESALTADO MODIFICADO PARA PRIMER DEBATE</u>
<p>1. El establecimiento de principios y criterios de gradualidad sobre uso y manejo eficiente de recursos naturales y energéticos, materiales tradicionales y alternativos, suelo, técnicas y tecnologías en las diferentes etapas del ciclo de la construcción, sobre hábitos y un sistema de valores, entre otros, asociados a la sostenibilidad de la construcción.</p> <p>2. La definición de criterios para construcción sostenible teniendo en cuenta las condiciones geográficas, bioclimáticas, ambientales, sociales, económicas, culturales y específicas regionales que permitirá la implementación en edificaciones nuevas o existentes, tanto en el ámbito rural como urbano.</p> <p>3. La determinación de los criterios de construcción sostenible para elementos individuales de edificaciones, para edificaciones en su conjunto o para ambos, teniendo en cuenta el uso, tamaño, e impacto ambiental de las mismas sobre su entorno.</p> <p>4. El establecimiento de medidas encaminadas a adaptar gradualmente las edificaciones de propiedad del Estado a parámetros y criterios de construcción sostenible.</p> <p>5. La articulación con las diferentes entidades y organismos del Gobierno nacional y las entidades territoriales, a través de políticas públicas, normatividad, planes, programas y demás iniciativas, vigentes o de formulación futura, en torno a la promoción de la construcción sostenible en el territorio Nacional.</p> <p>6. La promoción de procesos de asociatividad multisectorial de los sectores público y privado, con el fin de integrar el concepto de construcción sostenible y posicionar al país en la ejecución de estrategias y proyectos concretos en construcción sostenible.</p> <p>7. El desarrollo de instrumentos de diversa naturaleza, que permitan implementar prácticas en todas las etapas del ciclo de la construcción y a través de todos sus actores, que contribuyan al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y a disminuir la degradación ambiental, promoviendo la salud y calidad de vida al interior de las edificaciones y en su entorno.</p>	<p>1. El establecimiento de principios y criterios de gradualidad sobre uso y manejo eficiente de recursos naturales y energéticos, materiales tradicionales y alternativos, suelo, técnicas y tecnologías en las diferentes etapas del ciclo de la construcción, sobre hábitos y un sistema de valores, entre otros, asociados a la sostenibilidad de la construcción.</p> <p>2. La definición de criterios para construcción sostenible teniendo en cuenta las condiciones geográficas, bioclimáticas, ambientales, sociales, económicas, culturales y específicas regionales que permitirá la implementación en edificaciones nuevas o existentes, tanto en el ámbito rural como urbano.</p> <p>3. La determinación de los criterios de construcción sostenible para elementos individuales de edificaciones, para edificaciones en su conjunto o para ambos, teniendo en cuenta el uso, tamaño, e impacto ambiental de las mismas sobre su entorno.</p> <p>4. El establecimiento de medidas encaminadas a adaptar gradualmente las edificaciones de propiedad del Estado a parámetros y criterios de construcción sostenible.</p> <p>5. La articulación con las diferentes entidades y organismos del Gobierno nacional y las entidades territoriales, a través de políticas públicas, normatividad, planes, programas y demás iniciativas, vigentes o de formulación futura, en torno a la promoción de la construcción sostenible en el territorio Nacional.</p> <p>6. La promoción de procesos de asociatividad multisectorial de los sectores público y privado, con el fin de integrar el concepto de construcción sostenible y posicionar al país en la ejecución de estrategias y proyectos concretos en construcción sostenible.</p> <p>7. El desarrollo de instrumentos de diversa naturaleza, que permitan implementar prácticas en todas las etapas del ciclo de la construcción y a través de todos sus actores, que contribuyan al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y a disminuir la degradación ambiental, promoviendo la salud y calidad de vida al interior de las edificaciones y en su entorno.</p>	<p>que puedan establecer las entidades territoriales para el fomento de la construcción sostenible el marco de sus competencias y respectivas jurisdicciones.</p> <p><b>Artículo 7°. Criterios de sostenibilidad para otorgar beneficios e incentivos.</b> Para otorgar los beneficios e incentivos de que trata la presente ley, el propietario, poseedor o desarrollador de la edificación o proyecto de construcción sostenible, deberá acreditar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con las autoridades competentes.</p> <p>1. Localización y uso del suelo, en concordancia con las normas de ordenamiento territorial.</p> <p>2. Incorporación de materiales alternativos y/o sostenibles de construcción.</p> <p>3. Incorporación de eco ecotecnologías.</p> <p>4. Uso de diseños arquitectónicos eficientes.</p> <p>5. Uso eficiente de energía y/o adopción de alternativas energéticas.</p> <p>6. Uso eficiente del recurso hídrico.</p> <p>7. Manejo adecuado y disminución de residuos sólidos e implementación de sistemas de reciclaje y/o reúso.</p> <p>8. Adecuada calidad sanitaria para el hábitat humano.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> En relación con las competencias asignadas por la presente ley, a través de la reglamentación respectiva, se evaluará el desarrollo de medidas diferenciadoras que permitan la aplicación de los criterios de sostenibilidad en construcciones nuevas y existentes en suelo urbano y rural.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los criterios de sostenibilidad, en todo caso serán ponderados, teniendo en cuenta las condiciones geográficas, bioclimáticas, ambientales, sociales, económicas, culturales y específicas regionales de conformidad con la reglamentación emitida para tal fin.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, determinará en la reglamentación respectiva, cuántos y cuáles de los criterios de sostenibilidad enunciados el presente artículo, deberá acreditar el propietario, poseedor o desarrollador de la edificación o proyecto de construcción sostenible, en relación a lo prescrito en los parágrafos precedentes y a los lineamientos de la Política Nacional de construcción sostenible.</p>	<p>que puedan establecer las entidades territoriales para el fomento de la construcción sostenible el marco de sus competencias y respectivas jurisdicciones.</p> <p><b>Artículo 7°. Criterios de sostenibilidad para otorgar beneficios e incentivos.</b> Para otorgar los beneficios e incentivos de que trata la presente ley, el propietario, poseedor o desarrollador de la edificación o proyecto de construcción sostenible, deberá acreditar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con las autoridades competentes.</p> <p>1. Localización y uso del suelo, en concordancia con las normas de ordenamiento territorial</p> <p>2. Incorporación de materiales alternativos y/o sostenibles de construcción</p> <p>3. Incorporación de eco ecotecnologías.</p> <p>4. Uso de diseños arquitectónicos eficientes.</p> <p>5. Uso eficiente de energía y/o adopción de alternativas energéticas.</p> <p>6. Uso eficiente del recurso hídrico.</p> <p>7. Manejo adecuado y disminución de residuos sólidos e implementación de sistemas de reciclaje y/o reúso.</p> <p>8. Adecuada calidad sanitaria para el hábitat humano.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> En relación con las competencias asignadas por la presente ley, a través de la reglamentación respectiva, se evaluará el desarrollo de medidas diferenciadoras que permitan la aplicación de los criterios de sostenibilidad en construcciones nuevas y existentes en suelo urbano y rural.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los criterios de sostenibilidad, en todo caso serán ponderados, teniendo en cuenta las condiciones geográficas, bioclimáticas, ambientales, sociales, económicas, culturales y específicas regionales de conformidad con la reglamentación emitida para tal fin.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, determinará en la reglamentación respectiva, cuántos y cuáles de los criterios de sostenibilidad enunciados el presente artículo, deberá acreditar el propietario, poseedor o desarrollador de la edificación o proyecto de construcción sostenible, en relación a lo prescrito en los parágrafos precedentes y a los lineamientos de la Política Nacional de construcción sostenible.</p>
<p><b>Artículo 6°. Beneficios e incentivos para la construcción sostenible.</b> Los propietarios, poseedores o desarrolladores de construcciones sostenibles podrán optar por beneficios e incentivos de carácter: tributario, de financiamiento y demás que defina el Gobierno nacional, sin perjuicio de otros incentivos que</p>	<p><b>Artículo 6°. Beneficios e incentivos para la construcción sostenible.</b> Los propietarios, poseedores o desarrolladores de construcciones sostenibles podrán optar por beneficios e incentivos de carácter: tributario, de financiamiento y demás que defina el Gobierno nacional, sin perjuicio de otros incentivos que</p>		

<p><b>ARTICULADO RADICADO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2016 CÁMARA</b></p>	<p><b>MODIFICACIONES PROPUESTAS AL PROYECTO DE LEY <u>TEXTO EN NEGRILLA Y RESALTADO MODIFICADO PARA PRIMER DEBATE</u></b></p>	<p><b>ARTICULADO RADICADO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2016 CÁMARA</b></p>	<p><b>MODIFICACIONES PROPUESTAS AL PROYECTO DE LEY <u>TEXTO EN NEGRILLA Y RESALTADO MODIFICADO PARA PRIMER DEBATE</u></b></p>
<p><b>Artículo 8°. Seguimiento y control.</b> El control, seguimiento y supervisión de los criterios de Construcción Sostenible será efectuado por la Secretaría de Planeación de la entidad territorial o la entidad que haga sus veces, en coordinación con las demás entidades competentes.</p>	<p><b>Artículo 8°. Seguimiento y control.</b> El control, seguimiento y supervisión de los criterios de Construcción Sostenible será efectuado por la Secretaría de Planeación de la entidad territorial o la entidad que haga sus veces, en coordinación con las demás entidades competentes.</p>	<p>pertinentes para incorporar con prioridad en los programas de vivienda, esquemas de financiamiento verde, con prelación para las personas que aún no posean una vivienda propia o se encuentren en situación de vulnerabilidad, dando prioridad a los programas de vivienda de interés social, prioritario y prioritario rural.</p>	<p>pertinentes para incorporar con prioridad en los programas de vivienda, esquemas de financiamiento verde, con prelación para las personas que aún no posean una vivienda propia o se encuentren en situación de vulnerabilidad, dando prioridad a los programas de vivienda de interés social, prioritario y prioritario rural.</p>
<p><b>Artículo 9°. Beneficios tributarios.</b> Las entidades territoriales podrán exonerar hasta el cien por ciento (100%) del valor de la obligación sustancial del impuesto predial, impuesto de delineación urbana construcción y complementarios, o de los tributos que hagan sus veces, sobre inmuebles de los contribuyentes propietarios, poseedores o desarrolladores que acrediten el cumplimiento los criterios de sostenibilidad enunciados en la presente ley conforme a su respectiva reglamentación.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los beneficios tributarios, podrán ser otorgadas por términos renovables de un año (1), sin exceder el plazo contemplado en el artículo 38 de la Ley 14 de 1983, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, previa acreditación del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de que trata la presente ley y su reglamentación.</p>	<p><b>Artículo 9. Beneficios tributarios.</b> Las entidades territoriales podrán exonerar hasta el cien por ciento (100%) del valor de la obligación sustancial del impuesto predial, impuesto de delineación urbana construcción y complementarios, o de los tributos que hagan sus veces, sobre inmuebles de los contribuyentes propietarios, poseedores o desarrolladores que acrediten el cumplimiento los criterios de sostenibilidad enunciados en la presente ley conforme a su respectiva reglamentación.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los beneficios tributarios, podrán ser otorgadas por términos renovables de un año (1), sin exceder el plazo contemplado en el artículo 38 de la Ley 14 de 1983, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, previa acreditación del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de que trata la presente ley y su reglamentación.</p>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> El Gobierno nacional gestionará y promoverá la participación de las entidades territoriales en programas de cooperación internacional que promuevan la construcción sostenible, a su vez incentivará esquemas de Inversión Público Privadas (APP) en proyectos de desarrollo urbano y rural que incorporen los criterios de construcción sostenible descritos en la presente ley, conforme a la reglamentación que se expida para tal fin.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> A partir de la vigencia de la presente ley, en cumplimiento y de conformidad con los artículos 334, 339, 341, 345 y 346 de la Constitución Política, se autoriza al Gobierno nacional la incorporación y apropiación de las partidas presupuestales requeridas, a fin de dar cumplimiento a lo prescrito en el presente artículo y demás prerrogativas establecidas en la presente ley.</p>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> El Gobierno nacional gestionará y promoverá la participación de las entidades territoriales en programas de cooperación internacional que promuevan la construcción sostenible, a su vez incentivará esquemas de Inversión Público Privadas (APP) en proyectos de desarrollo urbano y rural que incorporen los criterios de construcción sostenible descritos en la presente ley, conforme a la reglamentación que se expida para tal fin.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> A partir de la vigencia de la presente ley, en cumplimiento y de conformidad con los artículos 334, 339, 341, 345 y 346 de la Constitución Política, se autoriza al Gobierno nacional la incorporación y apropiación de las partidas presupuestales requeridas, a fin de dar cumplimiento a lo prescrito en el presente artículo y demás prerrogativas establecidas en la presente ley.</p>
<p><b>Artículo 10. Incentivo de financiamiento para el fomento de la Construcción Sostenible.</b> Créase el mecanismo de financiamiento verde, como un instrumento de financiación y fomento en la demanda de construcciones sostenibles en todo el territorio colombiano, dirigido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con las autoridades competentes.</p> <p>El financiamiento verde, consistirá en el otorgamiento de créditos blandos y/o subsidios a través de entidades financieras del sector público como el Banco Agrario de Colombia, Findeter, Fonvivienda u otras agencias especializadas del Estado, con destino a las personas interesadas en la adquisición de viviendas nuevas, adecuación o mejoramiento de viviendas existentes, en cualquier caso siempre en relación con el cumplimiento y acreditación de los criterios de sostenibilidad fijados en la presente ley y su reglamentación. Sin perjuicio a que la banca privada mediante incentivos gubernamentales participe en el otorgamiento de créditos con destino al financiamiento verde.</p> <p>El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, adelantará las acciones</p>	<p><b>Artículo 10. Incentivo de financiamiento para el fomento de la Construcción Sostenible.</b> Créase el mecanismo de financiamiento verde, como un instrumento de financiación y fomento en la demanda de construcciones sostenibles en todo el territorio colombiano, dirigido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con las autoridades competentes.</p> <p>El financiamiento verde, consistirá en el otorgamiento de créditos blandos y/o subsidios a través de entidades financieras del sector público como el Banco Agrario de Colombia, Findeter, Fonvivienda u otras agencias especializadas del Estado, con destino a las personas interesadas en la adquisición de viviendas nuevas, adecuación o mejoramiento de viviendas existentes, en cualquier caso siempre en relación con el cumplimiento y acreditación de los criterios de sostenibilidad fijados en la presente ley y su reglamentación. Sin perjuicio a que la banca privada mediante incentivos gubernamentales participe en el otorgamiento de créditos con destino al financiamiento verde.</p> <p>El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, adelantará las acciones</p>	<p><b>Artículo 11. Acreditación de los criterios de sostenibilidad para la obtención de beneficios e incentivos.</b> Para acreditar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de que trata la presente ley, de conformidad con la reglamentación emitida para tal fin, el propietario, poseedor o desarrollador al momento de solicitar el otorgamiento de licencias de urbanísticas, deberán adjuntar en dicha solicitud la certificación o estudio que permita determinar la viabilidad del proyecto de construcción sostenible, en relación con el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad.</p> <p>La certificación o estudio deberá ser elaborada y firmada por el diseñador del respectivo proyecto o por profesionales idóneos, quienes conjunta y solidariamente con el urbanizador serán responsables frente a la información de acreditación suministrada, sin perjuicio de la responsabilidad por la correcta ejecución de las obras y su posterior uso.</p> <p>Dicha certificación será estudiada y autorizada por las Secretarías de Hacienda, Hábitat y/o Planeación, las Curadurías urbanas, Municipales y Distritales, según sea el caso, para que se otorguen las exenciones tributarias de que trata la presente ley, de conformidad con la reglamentación expedida para tal fin.</p>	<p><b>Artículo 11. Acreditación de los criterios de sostenibilidad para la obtención de beneficios e incentivos.</b> Para acreditar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de que trata la presente ley, de conformidad con la reglamentación emitida para tal fin, el propietario, poseedor o desarrollador al momento de solicitar el otorgamiento de licencias de urbanísticas, deberán adjuntar en dicha solicitud la certificación o estudio que permita determinar la viabilidad del proyecto de construcción sostenible, en relación con el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad.</p> <p>La certificación o estudio deberá ser elaborada y firmada por el diseñador del respectivo proyecto o por profesionales idóneos, quienes conjunta y solidariamente con el urbanizador serán responsables frente a la información de acreditación suministrada, <b>la cual en todo caso, se entenderá rendida bajo la gravedad de juramento</b>, sin perjuicio de la responsabilidad por la correcta ejecución de las obras y su posterior uso.</p> <p>Dicha certificación será estudiada y autorizada por las Secretarías de Hacienda, Hábitat y/o Planeación, las Curadurías urbanas, Municipales y Distritales, según sea el caso, para que se otorguen las exenciones tributarias de que trata la presente ley, de conformidad con la reglamentación expedida para tal fin.</p>

ARTICULADO RADICADO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2016 CÁMARA	MODIFICACIONES PROPUESTAS AL PROYECTO DE LEY <u>TEXTO EN NEGRILLA Y RESALTADO MODIFICADO PARA PRIMER DEBATE</u>
<p><b>Artículo 12. Implementación gradual en las edificaciones y proyectos del Estado.</b> El Gobierno nacional y demás entidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas pertinentes orientadas a cumplir de manera gradual los criterios de sostenibilidad establecidos en la presente ley en los inmuebles de su propiedad; la gradualidad en la implementación no podrá superar un término de cinco (5) años desde la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las nuevas edificaciones del Gobierno nacional y demás entidades públicas, ajustarán de manera gradual sus proyectos de construcción a los criterios de sostenibilidad establecidos en la presente ley y su reglamentación. Lo prescrito en el presente parágrafo se efectuará bajo la coordinación de la Agencia Nacional Inmobiliaria del Estado, Virgilio Barco Vargas.</p>	<p><b>Artículo 12. Implementación gradual en las edificaciones y proyectos del Estado.</b> El Gobierno nacional y demás entidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas pertinentes orientadas a cumplir de manera gradual los criterios de sostenibilidad establecidos en la presente ley en los inmuebles de su propiedad; la gradualidad en la implementación no podrá superar un término de cinco (5) años desde la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las nuevas edificaciones del Gobierno nacional y demás entidades públicas, ajustarán de manera gradual sus proyectos de construcción a los criterios de sostenibilidad establecidos en la presente ley y su reglamentación. Lo prescrito en el presente parágrafo se efectuará bajo la coordinación de la Agencia Nacional Inmobiliaria del Estado, Virgilio Barco Vargas.</p>
<p><b>Artículo 13. Investigación y difusión.</b> El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, en el ámbito de sus respectivas competencias promoverá la investigación, el desarrollo, la aplicación y difusión de innovaciones tecnológicas en materia de construcción sostenible, que coadyuven con una estrategia Nacional para la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero y de la huella de carbono, acordes a los programas de responsabilidad ambiental y social que adelante la Política Nacional de Construcción Sostenible en Colombia. Los Ministerios de Vivienda Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Educación Nacional, y el Departamento Nacional de Planeación, deberán informar y promocionar masivamente los beneficios de la presente ley a través de todos mecanismos de difusión que se encuentren a su disposición, con el fin de fomentar la construcción sostenible en el territorio Nacional.</p>	<p><b>Artículo 13. Investigación y difusión.</b> El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, en el ámbito de sus respectivas competencias promoverá la investigación, el desarrollo, la aplicación y difusión de innovaciones tecnológicas en materia de construcción sostenible, que coadyuven con una estrategia Nacional para la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero y de la huella de carbono, acordes a los programas de responsabilidad ambiental y social que adelante la Política Nacional de Construcción Sostenible en Colombia. Los Ministerios de Vivienda Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Educación Nacional, y el Departamento Nacional de Planeación, deberán informar y promocionar masivamente los beneficios de la presente ley a través de todos mecanismos de difusión que se encuentren a su disposición, con el fin de fomentar la construcción sostenible en el territorio Nacional.</p>
<p><b>Artículo 14. Reglamentación.</b> En relación a las competencias asignadas en los artículos precedentes, el Gobierno nacional expedirá la reglamentación de la presente ley a más tardar dentro del año siguiente a su entrada en vigencia.</p>	<p><b>Artículo 14. Reglamentación.</b> En relación a las competencias asignadas en los artículos precedentes, el Gobierno nacional expedirá la reglamentación de la presente ley a más tardar dentro del año siguiente a su entrada en vigencia.</p>
<p><b>Artículo 15. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 15. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>

## 8. Proposición

En consecuencia, por las razones expuestas nos permitimos rendir Ponencia Positiva y solicitar a los honorables miembros de la Comisión Tercera de Cámara de la Representantes, darle primer debate al Proyecto de ley número 210 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible, se otorgan beneficios e incentivos para su fomento e implementación y se dictan otras disposiciones, de conformidad con el pliego de modificaciones que se adjunta.*

De los Honorables Representantes,

  
CANDELARIA PATRICIA ROJAS VERGARA,  
Coordinador Ponente

  
CARLOS JULIO BONILLA SOTO,  
Ponente

  
LEÓN DARIO RAMÍREZ VALENCIA,  
Ponente

  
JACK HOUSNI JALLER,  
Ponente

## 9. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible, se otorgan beneficios e incentivos para su fomento e implementación y se dictan otras disposiciones.*

La República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible, y se fijan los parámetros generales para otorgar beneficios económicos e incentivos financieros y otro tipo de estímulos que puedan ser creados para el fomento de la construcción sostenible en Colombia.

**Artículo 2°. Construcción Sostenible.** Se define por construcción sostenible, el conjunto de acciones y medidas para desarrollar edificaciones por medio de procesos ambiental y socialmente responsables, con uso eficiente de los recursos durante todo el ciclo de vida de la edificación, el cual incluye las etapas de diseño, construcción, operación y mantenimiento, renovación y demolición. Esta práctica expande y complementa el concepto de construcción tradicional al incluir aspectos de durabilidad, conservación de recursos naturales, diseño integrativo, evaluación de materiales y residuos, calidad del ambiente y confort interior. a construcción, modificación, remodelación o adecuación de edificaciones, que promuevan la sostenibilidad ambiental, social y económica durante todo su ciclo de vida.

**Artículo 3°. Política Nacional de Construcción Sostenible.** El Gobierno nacional por intermedio y bajo la coordinación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento Nacional de Planeación y el acompañamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, formularán la Política Nacional de Construcción Sostenible en coordinación con las autoridades competentes, en un plazo máximo de seis (6) meses contado desde la entrada en vigencia de la presente ley.

**Parágrafo.** Las autoridades que tiene competencia en la formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible, buscarán los instrumentos pertinentes para acompañar a las entidades territoriales en aspectos técnicos y de implementación de la política pública.

**Artículo 4°. *Ámbito de aplicación.*** La presente ley aplica a las personas naturales y jurídicas, residentes para efectos fiscales en el territorio colombiano. El Gobierno nacional, las entidades territoriales y demás entidades públicas deberán atender y dar aplicación a los lineamientos establecidos en la presente ley.

La formulación e implementación de la Política Nacional de Construcción Sostenible, estará dirigida a todas las edificaciones nuevas y existentes de origen público y privado, en suelo urbano y rural de Colombia.

**Parágrafo.** Los Concejos Municipales, Distritales y las Asambleas Departamentales podrán dictar las normas pertinentes para la aplicación de los beneficios tributarios de que trata la presente ley y otro tipo de estímulos que puedan ser establecidos por las entidades territoriales para la promoción de la construcción sostenible en el marco de sus competencias y respectivas jurisdicciones.

En todo caso, las entidades territoriales deberán tener en cuenta el marco general fijado por la presente ley y su reglamentación, buscando la complementariedad y concurrencia que permitan la aplicación real de la Política Nacional de Construcción Sostenible en todo el territorio Nacional.

**Artículo 5°. *Lineamientos de la Política Nacional de Construcción Sostenible.*** Para la formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible el Gobierno nacional tendrá en cuenta como mínimo los siguientes lineamientos, sin perjuicio de ser mejorados y actualizados en relación con la dinámica global ambiental:

1. El establecimiento de principios y criterios de gradualidad sobre uso y manejo eficiente de recursos naturales y energéticos, materiales tradicionales y alternativos, suelo, técnicas y tecnologías en las diferentes etapas del ciclo de la construcción, sobre hábitos y un sistema de valores, entre otros, asociados a la sostenibilidad de la construcción.

2. La definición de criterios para construcción sostenible teniendo en cuenta las condiciones geográficas, bioclimáticas, ambientales, sociales, económicas, culturales y específicas regionales que permitirá la implementación en edificaciones nuevas o existentes, tanto en el ámbito rural como urbano.

3. La determinación de los criterios de construcción sostenible para elementos individuales de edificaciones, para edificaciones en su conjunto o para ambos, teniendo en cuenta el uso, tamaño, e impacto ambiental de las mismas sobre su entorno.

4. El establecimiento de medidas encaminadas a adaptar gradualmente las edificaciones de propiedad del Estado a parámetros y criterios de construcción sostenible.

5. La articulación con las diferentes entidades y organismos del Gobierno nacional y las entidades territoriales, a través de políticas públicas, normatividad, planes, programas y demás iniciativas, vigentes o de formulación futura, en torno a la promoción de la construcción sostenible en el territorio nacional.

6. La promoción de procesos de asociatividad multisectorial de los sectores público y privado, con el fin de integrar el concepto de construcción sostenible y posicionar al país en la ejecución de estrategias y proyectos concretos en construcción sostenible.

7. El desarrollo de instrumentos de diversa naturaleza, que permitan implementar prácticas en todas las etapas del ciclo de la construcción y a través de todos sus actores, que contribuyan al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y a disminuir la degradación ambiental, promoviendo la salud y calidad de vida al interior de las edificaciones y en su entorno.

**Artículo 6°. *Beneficios e incentivos para la construcción sostenible.*** Los propietarios, poseedores o desarrolladores de construcciones sostenibles podrán optar por beneficios e incentivos de carácter: tributario, de financiamiento y demás que defina el Gobierno nacional, sin perjuicio de otros incentivos que puedan establecer las entidades territoriales para el fomento de la construcción sostenible el marco de sus competencias y respectivas jurisdicciones.

**Artículo 7°. *Criterios de sostenibilidad para otorgar beneficios e incentivos.*** Para otorgar los beneficios e incentivos de que trata la presente ley, el propietario, poseedor o desarrollador de la edificación o proyecto de construcción sostenible, deberá acreditar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con las autoridades competentes.

1. Localización y uso del suelo, en concordancia con las normas de ordenamiento territorial.

2. Incorporación de materiales alternativos y/o sostenibles de construcción.

3. Incorporación de eco ecotecnologías.

4. Uso de diseños arquitectónicos eficientes.

5. Uso eficiente de energía y/o adopción de alternativas energéticas.

6. Uso eficiente del recurso hídrico.

7. Manejo adecuado y disminución de residuos sólidos e implementación de sistemas de reciclaje y/o reúso.

8. Adecuada calidad sanitaria para el hábitat humano.

**Parágrafo 1°.** En relación con las competencias asignadas por la presente ley, a través de la reglamentación respectiva, se evaluará el desarrollo de medidas diferenciadoras que permitan la aplicación de los criterios de sostenibilidad en construcciones nuevas y existentes en suelo urbano y rural.

**Parágrafo 2°.** Los criterios de sostenibilidad, en todo caso serán ponderados, teniendo en cuenta las condiciones geográficas, bioclimáticas, ambientales, sociales, económicas, culturales y específicas regionales de conformidad con la reglamentación emitida para tal fin.

**Parágrafo 3°.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, determinará en la reglamentación respectiva, cuántos y cuáles de los criterios de sostenibilidad enunciados en el presente artículo, deberá acreditar el propietario, poseedor o desarrollador de la edificación o proyecto de construcción sostenible, en relación a lo prescrito en los párrafos precedentes y a los lineamientos de la Política Nacional de construcción sostenible.



**Artículo 8°. Seguimiento y control.** El control, seguimiento y supervisión de los criterios de Construcción Sostenible será efectuado por la Secretaría de Planeación de la entidad territorial o la entidad que haga sus veces, en coordinación con las demás entidades competentes.

**Artículo 9°. Beneficios tributarios.** Las entidades territoriales podrán exonerar hasta el cien por ciento (100%) del valor de la obligación sustancial del impuesto predial, impuesto de delineación urbana construcción y complementarios, o de los tributos que hagan sus veces, sobre inmuebles de los contribuyentes propietarios, poseedores o desarrolladores que acrediten el cumplimiento los criterios de sostenibilidad enunciados en la presente ley conforme a su respectiva reglamentación.

**Parágrafo.** Los beneficios tributarios, podrán ser otorgadas por términos renovables de un año (1), sin exceder el plazo contemplado en el artículo 38 de la Ley 14 de 1983, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, previa acreditación del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de que trata la presente ley y su reglamentación.

**Artículo 10. Incentivo de financiamiento para el fomento de la construcción sostenible.** Créase el mecanismo de financiamiento verde, como un instrumento de financiación y fomento en la demanda de construcciones sostenibles en todo el territorio colombiano, dirigido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con las autoridades competentes.

El financiamiento verde, consistirá en el otorgamiento de créditos blandos y/o subsidios a través de entidades financieras del sector público como el Banco Agrario de Colombia, Findeter, Fonvivienda u otras agencias especializadas del Estado, con destino a las personas interesadas en la adquisición de viviendas nuevas, adecuación o mejoramiento de viviendas existentes, en cualquier caso siempre en relación con el cumplimiento y acreditación de los criterios de sostenibilidad fijados en la presente ley y su reglamentación. Sin perjuicio a que la banca privada mediante incentivos gubernamentales participe en el otorgamiento de créditos con destino al financiamiento verde.

El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, adelantará las acciones pertinentes para incorporar con prioridad en los programas de vivienda, esquemas de financiamiento verde, con prelación para las personas que aún no posean una vivienda propia o se encuentren en situación de vulnerabilidad, dando prioridad a los programas de vivienda de interés social, prioritario y prioritario rural.

**Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional gestionará y promoverá la participación de las entidades territoriales en programas de cooperación internacional que promuevan la construcción sostenible, a su vez incentivará esquemas de Inversión Público Privadas (APP) en proyectos de desarrollo urbano y rural que incorporen los criterios de construcción sostenible descritos en la presente ley, conforme a la reglamentación que se expida para tal fin.

**Parágrafo 2°.** A partir de la vigencia de la presente ley, en cumplimiento y de conformidad con los artículos 334, 339, 341, 345 y 346 de la Constitución Política, se autoriza al Gobierno nacional la incorporación y apropiación de las partidas presupuestales requeridas, a fin de dar cumplimiento a lo prescrito en el presente artículo y demás prerrogativas establecidas en la presente ley.

**Artículo 11. Acreditación de los criterios de sostenibilidad para la obtención de beneficios e incentivos.** Para acreditar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de que trata la presente ley, de conformidad con la reglamentación emitida para tal fin, el propietario, poseedor o desarrollador al momento de solicitar el otorgamiento de licencias de urbanísticas, deberán adjuntar en dicha solicitud la certificación o estudio que permita determinar la viabilidad del proyecto de construcción sostenible, en relación con el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad.

La certificación o estudio deberá ser elaborada y firmada por el diseñador del respectivo proyecto o por profesionales idóneos, quienes conjunta y solidariamente con el urbanizador serán responsables frente a la información de acreditación suministrada, la cual en todo caso, se entenderá rendida bajo la gravedad de juramento, sin perjuicio de la responsabilidad por la correcta ejecución de las obras y su posterior uso.

Dicha certificación será estudiada y autorizada por las Secretarías de Hacienda, Hábitat y/o Planeación, las Curadurías urbanas, Municipales y Distritales, según sea el caso, para que se otorguen las exenciones tributarias de que trata la presente ley, de conformidad con la reglamentación expedida para tal fin.

**Artículo 12. Implementación gradual en las edificaciones y proyectos del Estado.** El Gobierno nacional y demás entidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas pertinentes orientadas a cumplir de manera gradual los criterios de sostenibilidad establecidos en la presente ley en los inmuebles de su propiedad; la gradualidad en la implementación no podrá superar un término de cinco (5) años desde la entrada en vigencia de la presente ley.

**Parágrafo.** Las nuevas edificaciones del Gobierno nacional y demás entidades públicas, ajustarán de manera gradual sus proyectos de construcción a los criterios de sostenibilidad establecidos en la presente ley y su reglamentación. Lo prescrito en el presente parágrafo se efectuará bajo la coordinación de la Agencia Nacional Inmobiliaria del Estado, Virgilio Barco Vargas.

**Artículo 13. Investigación y difusión.** El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, en el ámbito de sus respectivas competencias promoverá la investigación, el desarrollo, la aplicación y difusión de innovaciones tecnológicas en materia de construcción sostenible, que coadyuven con una estrategia Nacional para la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero y de la huella de carbono, acordes a los programas de responsabilidad ambiental y social que adelante la Política Nacional de Construcción Sostenible en Colombia.

Los Ministerios de Vivienda Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Educación Nacional, y el Departamento Nacional de Planeación, deberán informar y promocionar masivamente los beneficios de la presente ley a través de todos mecanismos de difusión que se encuentren a su disposición, con el fin de fomentar la construcción sostenible en el territorio nacional.

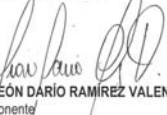
**Artículo 14. Reglamentación.** En relación a las competencias asignadas en los artículos precedentes, el Gobierno nacional expedirá la reglamentación de la presente ley a más tardar dentro del año siguiente a su entrada en vigencia.

**Artículo 15. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,

  
CANDELARIA PATRICIA ROJAS VERGARA,  
Coordinador Ponente

CARLOS JULIO BONILLA SOTO,  
Ponente

  
LEÓN DARIO RAMÍREZ VALENCIA,  
Ponente

  
JACK HOUSNI JALLER,  
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 4 de mayo de 2016

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 210 de 2016** Cámara, por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política nacional de construcción sostenible, se otorgan beneficios e incentivos para su fomento e implementación y se dictan otras disposiciones, presentado por los honorables Representantes Candelaria Patricia Rojas Vergara, Jack Housni Jaller, León Darío Ramírez Valencia, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

  
ELIZABETH MARTINEZ BARRERA

\* \* \*

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 165  
DE 2015 CÁMARA, 49 DE 2014 SENADO

por la cual se establece la enseñanza de la educación financiera en la educación básica y media en Colombia.

Bogotá, D. C., mayo 4 de 2016

Doctor

ATILANO GIRALDO

Presidente

Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 165 de 2015 Cámara, 49 de 2014 Senado.**

En mi condición de Ponente designada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y en cumpli-

miento de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 165 de 2015 Cámara, 49 de 2014 Senado, “por la cual se establece la enseñanza de la educación financiera en la educación básica y media en Colombia”.

**Antecedentes legislativos del proyecto**

La iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de Senado por los honorables Senadores Rosmery Martínez, Antonio Guerra de la Espriella, Carlos Fernando Motoa Solarte, Daira de Jesús Galvis Méndez, Eugenio Enrique Prieto Soto, en el sentido de establecer la Enseñanza de la Educación Financiera en la Educación Básica y Media en Colombia.

**Consideraciones generales**

Colombia es un Estado de Derecho que en los últimos años ha mostrado, a pesar de la fragilidad de la economía mundial, un remarcable avance en este campo, logrando, no solo tener índices de crecimientos bastante decentes, sino también una tasa inflacionaria controlada y un desempleo a la baja. Sin embargo, esto solo significa que hay una mayor necesidad de cuidado, con objeto de no estropear el importante trabajo hecho y poder aspirar a enfrentar de la manera más idónea posible los retos que plantea el futuro. De esta manera, en los momentos en que el país y el mundo entero se ven obligados a desarrollar y adoptar herramientas financieras cada vez más complejas, se hace evidente que los conocimientos de la mayor parte de los ciudadanos, especialmente los que cuentan con menos recursos, sobre esta materia son, francamente, bastante escuálidos.

Siendo prueba de aquella lastimosa situación, por ejemplo, los bajos resultados obtenidos en las pruebas PISA en el área de conocimientos financieros o los incesantes escándalos de captadoras ilegales, que usan el, por algunos fácilmente reconocible, esquema de Ponzi (comúnmente conocidas como pirámides). Por lo que resulta imperativo adoptar, de una vez por todas, la educación financiera como un medio que permita un desarrollo económico más estable y responsable, al mismo tiempo que permite ampliar la perspectiva en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la ignorancia.

Enfocando la pobreza como una “situación de carencia (o condiciones precarias) de bienes materiales, culturales y sociales (alimentación, vestido, vivienda, salud, trabajo, educación, participación e integración familiar y social) que impiden que una persona o grupo lleve una vida digna limitando su desarrollo individual y social. El fenómeno de la pobreza es multidimensional y, en muchas ocasiones, tiene la forma de un círculo cerrado y hereditario: la ignorancia provoca, en ocasiones, el desempleo, este causa conflictividad familiar y social, de ahí deriva, también en muchas ocasiones, el fracaso escolar de los hijos”<sup>1</sup>.

**Fundamentos legales y constitucionales**

El presente proyecto de ley tiene una extensa fundamentación en el marco de la ley y la Constitución, estando este profundamente ligado al desarrollo de los objetivos de la educación y la autonomía institucional.

<sup>1</sup> Zubieta, Juan Carlos (2004). “Pobreza”. En Una, Octavio & Hernández, Alfredo (Eds.) *Diccionario de Sociología* (pp. 1087-1088). Madrid: Universidad Rey Juan Carlos/ESIC. Página 1087.

De esta forma se plantea desarrollar los preceptos consagrados en los artículos 67 de la Constitución Política, el 5 y 77 de la Ley 115 de 1994 y el objeto principal de la Ley 1328 de 2009.

Así, los mencionados fundamentos jurídicos son los siguientes:

Artículo 67 de la Constitución Política: “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

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

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá, como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.

Artículo 5° de la Ley 115 de 1994: “Fines de la educación. De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, la educación se desarrollará atendiendo a los siguientes fines:

1. El pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, dentro de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, cívica y demás valores humanos.

2. La formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad.

3. La formación para facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.

4. La formación en el respeto a la autoridad legítima y a la ley, a la cultura nacional, a la historia colombiana y a los símbolos patrios.

5. La adquisición y generación de los conocimientos científicos y técnicos más avanzados, humanísticos, históricos, sociales, geográficos y estéticos, mediante la apropiación de hábitos intelectuales adecuados para el desarrollo del saber.

6. El estudio y la comprensión crítica de la cultura nacional y de la diversidad étnica y cultural del país, como fundamento de la unidad nacional y de su identidad.

7. El acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y demás bienes y valores de la cultura, el fomento de la investigación y el estímulo a la creación artística en sus diferentes manifestaciones.

8. La creación y fomento de una conciencia de la soberanía nacional y para la práctica de la solidaridad y la integración con el mundo, en especial con Latinoamérica y el Caribe.

9. El desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalezca el avance científico y tecnológico nacional, orientado con prioridad al mejoramiento cultural y de la calidad de la vida de la población, a la participación en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas y al progreso social y económico del país.

10. La adquisición de una conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, de la calidad de la vida, del uso racional de los recursos naturales, de la prevención de desastres, dentro de una cultura ecológica y del riesgo y la defensa del patrimonio cultural de la nación.

11. La formación en la práctica del trabajo, mediante los conocimientos técnicos y habilidades, así como en la valoración del mismo como fundamento del desarrollo individual y social.

12. La formación para la promoción y preservación de la salud y la higiene, la prevención integral de problemas socialmente relevantes, la educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre, y

13. La promoción en la persona y en la sociedad de la capacidad para crear, investigar, adoptar la tecnología que se requiere en los procesos de desarrollo del país y le permita al educando ingresar al sector productivo”.

Artículo 77 de la Ley 115 de 1994: “*Autonomía escolar*. Dentro de los límites fijados por la presente ley y el proyecto educativo institucional, las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimientos definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional”.

#### **Conveniencia del proyecto**

Básicamente, la educación financiera, objeto principal de promoción del Proyecto de ley número 165 de 2015 Cámara, 49 de 2014 Senado, puede ser definida como “el proceso por medio del cual se adquieren los conocimientos y se desarrollan las habilidades necesarias para poder tomar mejores decisiones financieras y, con ello, incrementar el nivel de bienestar personal y familiar”<sup>2</sup>. Así, la cátedra propuesta resulta ser un

<sup>2</sup> Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros de México (2009). *A B C de Educación Financiera*. Página 26.

arma en extremo eficaz para la sociedad en general, en cuanto los efectos que de ser exitosa la medida causarían desde una mejora en las posibilidades de las personas de bajos recursos, dado que haría menos posible la comisión errores comunes y enseñaría a la población la importancia de mantener unas finanzas equilibradas, hasta mejorar las finanzas de Estado.

De hecho, la educación financiera resulta ser de gran valor dentro de la lucha contra la pobreza, incluso, contra la estructural. Porque “Muchas veces la pobreza no se manifiesta solo en la carencia de bienes y recursos. Se manifiesta también, y sobre todo, en enormes vacíos culturales y educativos [...] Los programas de lucha contra la pobreza deben incluir procesos de educación”<sup>3</sup>, siendo esta una de las pocas formas realmente efectivas de combatir los perniciosos efectos de la desigualdad, que todavía acosa al país de forma considerable.

Que, por el momento, se torna claramente visible tras el análisis de las estadísticas, que indican un conocimiento considerablemente mayor en el campo financiero de los colombianos más acaudalados, pero, por si no fuera poco, la desigualdad en este conocimiento no solo se ve por ingreso sino también por género, tendiendo a estar, en términos relativos, peor informadas las mujeres con mejores ingresos y los hombres con los menores<sup>4</sup>.

Aunque, cabe matizar que “La educación financiera beneficia a los individuos en todas las etapas de la vida, independientemente de su nivel de renta. A los niños les hace comprender el valor del dinero y el ahorro; a los jóvenes les prepara para vivir el día de mañana de manera independiente y a los adultos les ayuda a planificar decisiones básicas como la compra de una vivienda, el mantenimiento de una familia, la financiación de los estudios de sus hijos o a preparar la jubilación”<sup>5</sup>.

Las pruebas PISA de 2012 ubicaron al país en un no muy honroso último puesto en alfabetización económica. Y, aunque es cierto que esta prueba fue realizada solo junto a países o regiones cuyos estándares de vida son bastante superiores<sup>6</sup> y la educación nacional obviamente no puede todavía competir, el puntaje de Colombia es bastante inferior, menos del 20% del penúltimo. De hecho, la mejor ciudad de Colombia, Manizales, departamento de Caldas, solo supera a la peor provincia de Italia, Calabria. Además casi el 60% de los colombianos evaluados clasificaron en el nivel más básico de todos, casi tres veces más que Israel, quien es el segundo país con más estudiantes en dicho nivel<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Arnaz, Enrique & Ardid, Miguel (1996). *La Pobreza en el Mundo*. Madrid: Aguilar. Páginas 102-103.

<sup>4</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ministerio de Educación Nacional; Banco de la República; Superintendencia Financiera; Fondo de Garantías de Instituciones Financieras; Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas & Autorregulador del Mercado de Valores (2010). *Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera: Una Propuesta para su Implementación en Colombia*.

<sup>5</sup> Banco de España & Comisión Nacional del Mercado de Valores de España (2008, mayo). *Plan de Educación financiera, 2008-2012*. Página 11.

<sup>6</sup> Aparte de los mencionados en el presente párrafo: Australia, Croacia, España, Eslovaquia, Eslovenia, Estados Unidos, Estonia, Flandes (Bélgica), Francia, Letonia, Nueva Zelanda, Polonia, República Checa, Rusia y Shanghái (República Popular de China).

<sup>7</sup> OCDE (2014). *PISA 2012 Results: Students and Money. Financial Literacy Skills for the 21st Century*.

De esta forma, resulta pertinente concluir que, no solo es muy conveniente implementar la Cátedra de Educación Económica y Financiera con objeto de como dice el artículo 4: “de mejorar el acceso a la información y educación económica y financiera de todos los actores de la población”, para lograr un desarrollo económico sostenible y que rinda dividendos de forma más equitativa, tanto entre géneros como entre diferentes escalas de ingreso, en una coyuntura nacional donde son cada vez más comunes todo tipo de servicios financieros complejos<sup>8</sup>. Razones por las cuales, se considera que la medida propuesta resulta ecuánime para facilitar la profundización de los cambios que la economía nacional sufrirá en el corto, mediano y largo plazo.

Finalmente, es importante resaltar que a la actual iniciativa legislativa, le fue presentado concepto negativo por parte del Ministerio de Educación Nacional, el cual en la ponencia para segundo debate en el Honorable Senado, fue acogido y estudiado en su totalidad, despejando favorablemente todas las inquietudes y sugerencias planteadas por el mismo, por lo tanto resulta pertinente dar trámite al Proyecto de ley número 165 de 2015 Cámara, acogiendo el texto propuesto en la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República.

#### Proposición

De acuerdo con las anteriores consideraciones, me permito solicitar a la Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, darle primer debate al Proyecto de ley número 165 de 2015 Cámara, 49 de 2014 Senado, *por la cual se establece la enseñanza de la educación financiera en la educación básica y media en Colombia*, con el pliego de modificaciones propuesto.

De los Honorables Representantes,



MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER  
Representante a la Cámara

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 165 DE 2015 CÁMARA, 49 DE 2014 SENADO

*por la cual se establece la enseñanza de la educación financiera en la educación básica y media en Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto desarrollar los principios establecidos en el artículo 67 de la Constitución Nacional, y en la Ley 115 de 1994, respecto a los fines y al contenido de la educación en Colombia.

Artículo 2°. Agréguese un literal al artículo 14 de la ley 115 de 1994, el cual quedará así:

G) Educación económica y financiera.

<sup>8</sup> García, Nidia; Grifoni, Andrea; López, Juan & Mejía, Diana (2013). *La Educación Financiera en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Perspectivas*. Corporación Andina de Fomento.

Artículo 3°. Por medio de la presente ley se faculta a las instituciones de educación básica y media para que en el marco de su autonomía institucional, incorporen contenidos necesarios para el desarrollo de competencias elementales en economía y nociones básicas de educación financiera.

Artículo 4°. Con el fin de mejorar el acceso a la información y educación económica y financiera de todos los sectores de la población, autorícese al Gobierno para que celebre convenios con entidades públicas y privadas de carácter nacional e internacional, para la implementación de programas de promoción y educación sobre estos temas.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,



MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER  
Representante a la Cámara

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SUSTANCIACIÓN  
INFORME DE PONENCIA  
PARA PRIMER DEBATE**

Bogotá, D. C., 4 de mayo de 2016.

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 165 de 2015 Cámara, 049 de 2014 Senado, *por la cual se establece la enseñanza de la educación financiera en la educación básica y media en Colombia.*

Dicha ponencia fue presentada por la honorable Representante *Martha Patricia Villalba Hodwalker* (Ponente Coordinador).

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 216/ del 4 de mayo de 2016, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ  
Secretario

\*\*\*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 219  
DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995.*

**1. Antecedentes del proyecto de ley**

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa de orden congresional presentada por los honorables Representantes a la Cámara Christian José

Moreno Villamizar, Alfredo Deluque Zuleta, Alejandro Carlos Chacón, Antenor Durán, la cual fue radicada en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 5 de abril de 2016.

La Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, de acuerdo con las facultades que le otorga el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, mediante Comunicación CTCP 3.3 -1497-16 del 12 de abril de 2016, designó como ponentes a los honorables Representantes Christian José Moreno Villamizar, Alejandro Carlos Chacón, Carlos Alberto Cuenca, Jack Housni Jaller.

Seguidamente, se radicó ponencia para primer debate el 19 de abril de 2016 en la respectiva comisión, informe que fue publicado en *Gaceta del Congreso* número 162 de 2016, la cual fue discutida y aprobada de manera **unánime** en la sesión ordinaria de la Comisión Tercera de Cámara el 26 de abril del presente año.

**2. Definición**

La Ley 191 de 1994, define las zonas de frontera como: *“Aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo”.*

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia, en Sentencia C-076 de 1997, hizo hincapié en sus condiciones específicas al definir las como *“aquellos lugares donde sus habitantes viven una realidad diferente a la de los demás sectores nacionales, en virtud de la vecindad con los países limítrofes, lo cual influye notablemente en sus actividades culturales, el intercambio de bienes y servicios, la circulación de personas y vehículos y genera por las circunstancias mencionadas, la libre circulación de monedas con la incidencia que ello conlleva en la economía regional”.*

Entonces, los departamentos y municipios de frontera son espacios geográficos estratégicos para la consolidación de nuevos polos de desarrollo que permiten superar las problemáticas delictivas desde y hacia los países vecinos a los cuales hace referencia la definición realizada por la Corte, al tiempo que contribuyen a posicionar los límites internacionales como factor dinamizador de las relaciones económicas y políticas del país. En este sentido, el proyecto de ley busca resaltar el valor central que tienen las fronteras para el país tanto en términos de desarrollo territorial, integración y convergencia regional, reconociendo con esto la relevancia de los recursos que con ocasión a la ley le fueron asignados a los departamentos fronterizos que permitiera avanzar en procesos de infraestructura, sociales, culturales y económicos.

**3. Objeto del proyecto**

La presente ley pretende modificar el artículo 49 de la Ley 191 de 1995, autorizando a las Asambleas de los Departamentos de Frontera para que ordenen nuevamente la emisión de estampillas “Pro-desarrollo fronterizo”.

**4. Marco Legal**

Con anterioridad a la Constitución Política de 1991, la más destacable norma sobre los asuntos fronterizos

del país fue el Decreto 3448 de 1983<sup>1</sup>, expedido en uso de las facultades concedidas al Ejecutivo por la Ley 10 del mismo año, mediante el cual se promulgó un estatuto especial para la promoción de las regiones fronterizas. Ciertamente, el Decreto número 3448 tuvo un gran avance hacia la política de desarrollo fronterizo, así como para la práctica de la planeación territorial.

La Constitución Política de 1991, definió la visión del Estado respecto a las zonas de frontera, reconociendo la particularidad y la diversidad de esos territorios, sin perjuicio de la unidad nacional<sup>2</sup>. La Carta abordó temas como el desarrollo de las comunidades fronterizas<sup>3</sup>, la conservación de las áreas protegidas fronterizas<sup>4</sup>, el mandato de crear regímenes especiales para estos territorios<sup>5</sup> y resaltó la integración regional como uno de los objetivos centrales del Estado colombiano<sup>6</sup>.

Posteriormente, la Ley 191 de 1995, “*por medio de la cual se dictaron disposiciones sobre zonas de frontera*”, estableció un régimen especial para las zonas de fronteras con miras a promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico y cultural. Entre sus propósitos se destacan: (i) la integración de Colombia con los países vecinos, el aprovechamiento y preservación sostenible de los recursos naturales; (ii) el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales fronterizas; y (iii) la intención de mejorar la calidad de vida de los grupos étnicos de frontera.

De igual forma, dicha ley estableció incentivos tributarios, arancelarios y cambiarios para estimular el desarrollo económico de las regiones fronterizas, especialmente, en las denominadas Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo. Entre otros instrumentos se creó “**La Estampilla Pro Desarrollo Fronterizo**”.

La Ley 191 de 1995 se expidió en desarrollo de los artículos 286, 289 y 337 de la Constitución Política, con el objeto de establecer un régimen especial para las Zonas de Frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural (artículo 1º). Dichas normas constitucionales prevén:

*Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.*

*Artículo 289. Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.*

*Artículo 337. La ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.*

El Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos 2010-2014” proyectó una instancia especializada para la gestión migratoria (regulando positivamente las dinámicas asociadas en frontera), lo cual se concretó con la creación de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia mediante Decreto número 4062 de 2011, establecida como organismo civil de seguridad adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Finalmente, el Plan de Desarrollo “**TODOS POR UN NUEVO PAÍS**”, 2014-2018, establece en el Capítulo VII estrategia territorial: ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión territorial:

**Artículo 181. Mecanismos estratégicos nacionales, binacionales o multilaterales.** *Como parte del desarrollo de mecanismos nacionales, binacionales o multilaterales que permitan la ejecución de programas, proyectos e iniciativas estratégicas para el desarrollo transfronterizo binacional o multilateral, el Gobierno nacional podrá constituir e implementar fondos públicos de carácter nacional, binacional o multilateral. Para el efecto ambos Estados podrán designar un organismo multilateral.*

*Estos fondos no corresponderán a los descritos en el artículo 30 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.*

**Parágrafo.** *El organismo multilateral quedará facultado para gestionar, recibir y administrar recursos provenientes de diferentes fuentes, incluyendo recursos públicos y privados de origen nacional o internacional.*

**Artículo 184. Implementación de los Centros Integrados de Servicio (SI) y modelo de operación en Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), Centros Nacionales de Atención de Fronteras (CENAF) y pasos de frontera.**

*El Departamento Nacional de Planeación implementará los Centros Integrados de Servicio (SI) en los que harán presencia entidades del orden nacional, departamental y municipal, que adoptarán estándares que garanticen al ciudadano un trato amable, digno y eficiente. Así mismo, el modelo de operación y el funcionamiento de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) y de los Centros Nacionales de Atención de Fronteras (CENAF) será el establecido por el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano del Departamento Nacional de Planeación, quien coordinará y articulará a las entidades que presten sus servicios en dichos centros.*

**Artículo 201. Programas y proyectos para el desarrollo y la integración fronteriza.** *A partir del año 2016, cada ministerio, departamento administrativo y demás entidades del orden nacional, identificarán en el marco de sus competencias, los programas y proyectos específicos encaminados al desarrollo e integración de las regiones de fronteras. Dichos programas serán concertados con las entidades territoriales fronterizas del país.*

**Artículo 258. Transferencia de zonas francas de frontera a entidades territoriales.** *Con el propósito de incentivar el desarrollo industrial, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo podrá transferir las zonas francas localizadas en municipios de frontera a los entes territoriales donde ellas se ubican.*

La conducción del sector le corresponde, actualmente, al Ministerio de Relaciones Exteriores, quien ejerce sus funciones principalmente a través del Vice-ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo y del Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP).

<sup>1</sup> “Por el cual se establece un estatuto especial para las zonas fronterizas, se otorgan estímulos e incentivos para su desarrollo y se dictan otras disposiciones”.

<sup>2</sup> Ver en especial, artículos 80, 289 y 337 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

<sup>3</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 289.

<sup>4</sup> *Ibíd.* Artículo 80.

<sup>5</sup> *Ibíd.* Artículo 337.

<sup>6</sup> *Ibíd.* Artículos 9º y 227.

### Jurisprudencia sobre las estampillas

Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de “tasas parafiscales”, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, caso en el cual se definen como tasas administrativas, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social, caso en el cual se definen como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social.

Sobre la naturaleza de las estampillas la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de octubre de 2006, Expediente número 14527, con ponencia de la doctora Ligia López Díaz, precisó:

“... las estampillas, pertenecen a lo que se conoce como tasas parafiscales, pues son un gravamen que surge de la realización de un acto jurídico, cual es la suscripción de un contrato con el Departamento, que se causan sobre un hecho concreto y que por disposición legal tienen una destinación específica, cuyas características difieren de las que permiten identificar al impuesto indirecto”.

### Jurisprudencia sobre el artículo 49 de la Ley 191 de 1995

“Artículo 49. Autorízase a las Asambleas de los departamentos fronterizos para que ordenen la emisión de estampillas ‘Pro-desarrollo fronterizo’, hasta por la suma de cien mil millones de pesos cada una, cuyo producido se destinará a financiar el plan de inversiones en las Zonas de Frontera de los respectivos departamentos en materia de infraestructura de transporte; infraestructura y dotación en educación básica, media técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico, bibliotecas departamental; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo del sector agropecuario”.

La Corte Constitucional decidió la exequibilidad de la norma anteriormente transcrita y manifestó en Sentencia C-413 de 1996 lo siguiente:

“El artículo acusado, perteneciente a la Ley 191 de 1995, que tiene por objeto la regulación de diversos aspectos socioeconómicos en lo relativo a las zonas de frontera, se limita a autorizar a las asambleas de los departamentos de las mismas para ordenar la emisión de estampillas cuyo producido se destinará a financiar el plan de inversiones en materia de infraestructura y dotación en educación básica, media, técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y sanea-

miento básico; bibliotecas departamentales; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo del sector agropecuario.

*Se trata, evidentemente, de un gravamen que no puede considerarse como nacional sino como departamental, aplicable en los departamentos fronterizos, dadas sus necesidades y características, de lo cual resulta, precisamente por respeto a la autonomía de las entidades territoriales en referencia, que el legislador no se viera precisado a definir él mismo todos los elementos del tributo autorizado, que habrá de cobrarse únicamente dentro de los respectivos territorios.*

*Ello explica no solamente el carácter generalísimo de las pautas trazadas sino la expresa remisión del parágrafo 1º a las competencias de las asambleas, las que ‘determinarán las características y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas en las actividades y operaciones que se realicen en el Departamento y en los municipios del mismo, de lo cual se dará información al Ministerio de Hacienda y Crédito Público’”.*

### 5. Territorio fronterizo

Colombia comparte frontera terrestre con cinco países: Venezuela (2.219 km), Brasil (1.645 km), Perú (1.626 km), Ecuador (586 km) y Panamá (266 km). En el caso marítimo, en los dos océanos, nos unen fronteras con: Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela (en proceso de delimitación).

Las fronteras terrestres, tienen 6.342 kilómetros de extensión y están conformadas por territorios limítrofes de los departamentos de Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada.

En términos de entidades territoriales del primer nivel, se observa que existen setenta y siete municipios fronterizos que se definen, de acuerdo a la normativa vigente, como aquellos que tienen la condición física de ser limítrofes o aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo<sup>7</sup>.

Mapa 1. Departamentos fronterizos



<sup>7</sup> Página 17, CONPES 3805.

Según las proyecciones del DANE para el año 2015, los doce departamentos con frontera terrestre cuentan con una población de 7.704.085 habitantes correspondiente al 16% de la población nacional.

En zona de frontera se asientan 53 pueblos indígenas, la población raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las comunidades negras o población afrocolombiana, principalmente, en la frontera con Panamá y Ecuador, y la gran mayoría del pueblo rom o gitano en el área metropolitana de Cúcuta. Los resguardos indígenas constituyen el 27% del área territorial nacional y se ubican principalmente en 5 departamentos fronterizos (La Guajira, Vichada, Vaupés, Guainía y Amazonas).

Asimismo, en zona de frontera se encuentran nueve (9) áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales: Ocho (8) Parques Nacionales Naturales y una (1) Reserva Nacional Natural que ocupan un área de 4.690.028 ha del territorio nacional y se ubican en 10 departamentos fronterizos que limitan con Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador, Panamá y Nicaragua, colindan con países del gran Caribe.

**Mapa 2. Áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas Fronterizas**



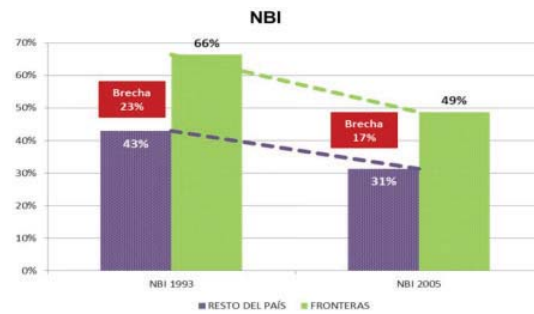
No obstante sus potencialidades, su diversidad cultural y étnica, y su favorable localización para el desarrollo económico, los departamentos y municipios fronterizos del país muestran índices de considerable rezago socioeconómico respecto al resto de la nación.

El PIB de los doce (12) departamentos de frontera terrestre en la estructura del PIB nacional para 2014 era de \$80,908 billones de pesos a precios constantes de 2005 equivale al 10,7% del producto interno bruto nacional.

La tasa de desempleo en los departamentos fronterizos es mayor cinco puntos porcentuales frente a la media nacional, y la tasa de informalidad en el empleo asciende al 80%, que representa un veinte por ciento más que el promedio nacional.

Con respecto a indicadores sociales, los municipios fronterizos tienen un NBI promedio de 52,81% y los departamentos fronterizos uno de 47,75%, cuando el promedio nacional es de 27,78%. Esta situación es aún más dramática cuando se observa que el NBI rural en los departamentos fronterizos es de 66,3%, mientras el nacional es de 42,8%. Es pertinente mencionar que ese indicador alcanza valores superiores al 80% en departamentos fronterizos como La Guajira, Guainía, Vaupés y Vichada (DANE, 2005).

**Gráfico 1. Necesidades Básicas Insatisfechas.**



Fuente: DANE.

**Cuadro 1. Incidencia pobreza multidimensional<sup>8</sup> para municipios fronterizos y sus departamentos**

Departamento	Incidencia (H) municipios fronterizos	Incidencia (H) total departamento
San Andrés	39.8%	39.8%
Arauca	65.7%	65.2%
Norte de Santander	66.5%	72.7%
Cesar	69.5%	75.2%
Nariño	71.1%	76.9%
Guainía	75.6%	90.5%
La Guajira	76.1%	77.1%
Boyacá	78.8%	67.7%
Amazonas	79.3%	88.2%
Vaupés	82.6%	90.1%
Vichada	83.2%	84.9%
Putumayo	86.2%	77.9%
Choco	90.1%	91.3%

Adicionalmente, las zonas de frontera se encuentran afectadas por múltiples problemáticas derivadas de la presencia de actores armados ilegales y organizaciones criminales transnacionales que desarrollan actividades de narcotráfico y tráfico ilegal de armas y explosivos, minería criminal y explotación ilícita de recursos naturales (Ministerio de Defensa, 2011). Para la cual las bases del PND 2014-2018 plantea la siguiente estrategia:

**Fortalecimiento del control, administración y seguridad en zonas de frontera: las zonas de frontera,**

<sup>8</sup> Qué es el índice de Pobreza Multidimensional: El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identifica múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida. Utiliza microdatos de encuestas de hogares, y, al contrario que el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la desigualdad, todos los indicadores necesarios para calcularlo deben extraerse de la misma encuesta. Cada miembro de una familia es clasificado como pobre o no pobre en función del número de carencias que experimente su hogar. Estos datos se agregan (por ejemplo a nivel nacional) para conformar el indicador de la pobreza multidimensional.



*vulnerables a complejas dinámicas socioeconómicas y de seguridad requieren de la atención de toda la institucionalidad del Estado colombiano, con una perspectiva de largo plazo, integral y sostenible. Para lograr lo anterior, la presente estrategia se enfocará en:*

– *Implementación de la Política Sectorial de Seguridad y Defensa Fronteriza.*

– *Incremento de la coordinación interinstitucional entre las instancias estatales con roles en el desarrollo socioeconómico y la seguridad en las zonas de frontera, en el marco de las respectivas competencias sectoriales señaladas en el documento CONPES 3805 Prosperidad para las Fronteras de Colombia.*

– *Fortalecimiento de las capacidades del cuerpo de guardacostas y la seguridad integral marítima con una adecuada gestión de riesgos.*

– *Implementación de programas de prevención de las problemáticas de criminalidad características de las zonas de fronteras tales como contrabando, tráfico de armas, trata de personas, secuestro, narcotráfico, hurto, homicidio y extorsión, entre otros.*

La ANI y el Inviás serán las entidades encargadas de construir y mantener la infraestructura de pasos de frontera –Centros Binacionales de Atención en Frontera (Cebaf) o Centros Nacionales de Atención en Frontera (Cenaf)– de acuerdo con la viabilidad y en el marco de sus competencias, así: la ANI promoverá la construcción de la infraestructura fronteriza a través de APP, y el Inviás será el responsable de la construcción para los proyectos de obra pública. Una vez construida, las autoridades aduaneras, de inmigración, sanitarias, de seguridad binacionales, o la institucionalidad que plantee el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano, comprometerán recursos de su presupuesto para la operación y la administración de las labores que le competen.

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 219  
DE 2016 DE CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 49  
de la Ley 191 de 1995.*

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley pretende modificar el artículo 49 de la Ley 191 de 1995, autorizando a las Asambleas de los Departamentos de Frontera para que ordenen nuevamente la emisión de estampillas “Pro-desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos.

**Artículo 2º. El artículo 49 de la Ley 191 de 1995 quedará así:**

**Artículo 49.** Autorízase a las Asambleas de los Departamentos de Frontera para que ordenen la emisión de estampillas “Pro-desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos cada una. Estos departamentos podrán a través de sus asambleas ordenar la emisión hasta por doscientos mil millones de pesos adicionales cuando habiendo hecho la emisión inicial, los planes de inversiones en los sectores autorizados demanden mayores recursos para su financiación.

El producido se destinará a financiar el plan de inversiones en las Zonas de Frontera de los respectivos departamentos en materia de: desarrollo de la primera infancia y adolescencia, en especial para combatir la desnutrición; infraestructura de transporte; infraestruc-

tura, formación y dotación en educación básica, media, técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico, bibliotecas departamentales; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo del sector agropecuario.

**Parágrafo 1º.** Las Asambleas Departamentales podrán autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley; determinarán las características y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento y en los municipios del mismo, de lo cual se dará información al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Parágrafo 2º.** Facúltense a los Concejos Municipales de los Departamentos Fronterizos para que previa autorización de la Asamblea del Departamento, hagan obligatorio el uso de la estampilla “Pro-desarrollo fronterizo” que por esta ley se autoriza.

**Parágrafo 3º.** No se podrán gravar con la presente estampilla, los licores producidos en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo respectivas, ni las cervezas de producción nacional consumidas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

**Artículo 3º. Derogatorias y vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

**6. Conveniencia del proyecto de ley**

Las fronteras terrestres tienen 6.342 kilómetros de extensión y están conformadas por territorios limítrofes de los departamentos de Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada.

En términos de entidades territoriales del primer nivel, se observa que existen setenta y siete municipios fronterizos que se definen, de acuerdo a la normativa vigente, como aquellos que tienen la condición física de ser limítrofes o aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo. Otro gran número de municipios no se tiene lo que se conoce como “frontera viva”.

En la actualidad son varios los departamentos que están haciendo uso de la estampilla, regiones como La Guajira, Arauca y Norte de Santander, desde el año de 1996 están cobrando el tributo de acuerdo a sus correspondientes estatutos.

La estampilla ha significado para los departamentos fronterizos recursos que les han permitido ir mejorando las condiciones de recaudo, pero aún más, la inversión en áreas como: infraestructura de transporte; infraestructura y dotación en educación básica, media técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico, bibliotecas departamentales; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración, desarrollo del sector agropecuario.

Se destacan en el recaudo los departamentos del Cesar, Norte Santander y La Guajira, este último ya superó el tope máximo del recaudo, por tanto no podrán volver a cobrar el tributo. Agudizando no solo la situación fiscal de este ente territorial, sino también el del principal claustro universitario del departamento de

La Guajira: “Unos nueve mil millones de pesos dejará de recibir la Universidad de La Guajira por concepto de transferencias de los recursos de la Estampilla Pro-desarrollo Fronterizo por parte del departamento”.

El rector del alma máter, Carlos Robles Julio, manifestó su preocupación y dijo que: “No contar con estos recursos significa para la universidad, disminuir en gran porcentaje la inversión que la institución destina anualmente para el desarrollo de proyectos de investigación, salidas de campo de estudiantes y docentes, formación de alto nivel, inversión en tecnología, laboratorios y recorte de personal”.

Agregó que este gravamen es de vital importancia para el funcionamiento de la Universidad de La Gua-

jira que cuenta con más de 13 mil estudiantes que requieren una formación de calidad.

El caso particular del departamento del Cesar es de especial atención, toda vez que de seguir con el promedio del recaudo la estampilla llegará a su tope máximo en un poco más de un año.

Los departamentos de Boyacá y Nariño han certificado no estar cobrando la estampilla. No obstante, dejan claro la intención de iniciar los trámites correspondientes: “Sin embargo en la actual administración se ha advertido dicha circunstancia, la cual será objeto de estudio para eventuales reformas al Estatuto de Rentas del Departamento”: Carlos Andrés Aranda Camacho, Director de Recaudo y Fiscalización de la Gobernación de Boyacá.

Recaudo de Estampilla Pro Desarrollo Fronterizo por Departamentos												
Año	Departamento											
	La Guajira	Cesar	Amazonas	Arauca	Boyacá	Chocó	Guainía	Nariño	Norte de Santander	Putumayo	Vaupés	Vichada
1996	493.432.360,00			89.127.771,00	N/C	S/D	S/D	N/C	128.906.174,00		S/D	S/D
1997	1.569.106.110,00			440.272.884,00	N/C	S/D	S/D	N/C	464.551.670,00		S/D	S/D
1998	1.374.848.000,00			235.200.064,00	N/C	S/D	S/D	N/C	595.567.432,00		S/D	S/D
1999	1.221.760.000,00	128.208.110,00		137.230.346,00	N/C	S/D	S/D	N/C	726.442.989,00		S/D	S/D
2000	1.514.133.136,00	239.590.099,00		264.525.963,00	N/C	S/D	S/D	N/C	808.562.172,00		S/D	S/D
2001	2.204.189.195,00	-		329.238.762,00	N/C	S/D	S/D	N/C	977.253.873,00		S/D	S/D
2002	2.436.857.913,00	189.352.979,00		331.815.859,00	N/C	S/D	S/D	N/C	985.564.439,00		S/D	S/D
2003	4.603.786.218,00	1.452.681.621,00		272.837.649,00	N/C	S/D	S/D	N/C	1.283.599.022,00	18.750.000,00	S/D	S/D
2004	4.284.060.341,00	728.486.831,00		143.921.860,00	N/C	S/D	S/D	N/C	1.424.386.896,00	174.308.750,00	S/D	S/D
2005	5.226.472.268,00	1.522.746.335,00		326.317.809,00	N/C	S/D	S/D	N/C	1.700.281.850,00	258.280.180,00	S/D	S/D
2006	6.505.940.519,00	3.130.121.657,00		559.209.471,00	N/C	S/D	S/D	N/C	2.005.991.758,00	193.955.642,00	S/D	S/D
2007	10.457.316.901,00	3.494.329.681,00		602.648.483,00	N/C	S/D	S/D	N/C	2.666.550.848,00	369.235.553,00	S/D	S/D
2008	14.056.707.743,00	3.749.116.123,00		312.830.697,00	N/C	S/D	S/D	N/C	4.013.091.928,00	236.304.202,00	S/D	S/D
2009	13.434.131.645,00	4.601.092.921,00		299.258.904,00	N/C	S/D	S/D	N/C	3.895.441.139,00	250.566.563,00	S/D	S/D
2010	14.521.604.127,00	6.116.856.385,00	1.268.474.955,00	528.141.718,00	N/C	S/D	S/D	N/C	2.303.474.960,00	166.804.527,00	S/D	S/D
2011	14.076.839.540,00	6.633.772.292,00	843.383.645,00	992.735.857,00	N/C	S/D	S/D	N/C	5.426.665.717,00	448.580.715,00	S/D	S/D
2012	21.910.225.440,00	3.171.847.542,00	199.800.007,00	714.044.436,00	N/C	S/D	S/D	N/C	7.053.014.711,00	186.729.183,00	S/D	S/D
2013	24.033.689.661,00	9.404.164.793,00	669.933.047,00	812.516.953,00	N/C	S/D	S/D	N/C	5.908.606.621,00	288.955.600,00	S/D	S/D
2014	24.964.688.229,00	17.634.368.910,00	1.693.755.229,00	1.686.178.790,00	N/C	S/D	S/D	N/C	7.213.093.538,00	424.520.500,00	S/D	S/D
2015	23.673.314.548,00	17.111.011.499,00	1.725.344.892,00	1.951.784.379,00	N/C	S/D	S/D	N/C	10.444.913.828,00	566.437.500,00	S/D	S/D
	<b>192.563.103.894,00</b>	<b>79.307.747.778,00</b>	<b>6.400.691.775,00</b>	<b>11.029.838.655,00</b>	-	-	-	-	<b>60.025.961.565,00</b>	<b>3.583.428.915,00</b>		

**7. Proposición**

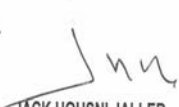
Con fundamento en las razones de conveniencia expuestas, nos permitimos rendir **ponencia posita** y en consecuencia solicitarle a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes **votar positivamente** el Proyecto de ley número 219 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995.

Cordialmente,

  
CHRISTIAN JOSE MORENO VILLAMIZAR  
Representante a la Cámara

  
ALEJANDRO CARLOS CHACON  
Representante a la Cámara

  
CARLOS ALBERTO CUENCIA  
Representante a la Cámara

  
JACK HOUSNI JALLER  
Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 219 DE 2016 CÁMARA**

por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995.

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley pretende modificar el artículo 49 de la Ley 191 de 1995, autorizando a las Asambleas de los Departamentos de Frontera para que ordenen nuevamente la emisión de estampillas “Pro-desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos.

**Artículo 2º.** El artículo 49 de la Ley 191 de 1995 quedará así:

**Artículo 49.** Autorízase a las Asambleas de los Departamentos de Frontera para que ordenen la emisión de estampillas “Pro desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos cada una. Estos departamentos podrán a través de sus asambleas ordenar la emisión hasta por doscientos mil millones de pesos adicionales cuando habiendo hecho la emisión inicial, los planes de inversiones en los sectores autorizados demanden mayores recursos para su financiación.

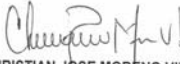


El producido se destinará a financiar el plan de inversiones en las Zonas de Frontera de los respectivos departamentos en materia de: desarrollo de la primera infancia y adolescencia, en especial para combatir la desnutrición; infraestructura de transporte; infraestructura, formación y dotación en educación básica, media, técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico, bibliotecas departamentales; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo del sector agropecuario.

**Parágrafo 1º.** Las Asambleas Departamentales podrán autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley; determinarán las características y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento y en los municipios del mismo, de lo cual se dará información al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Parágrafo 2º.** Facúltense a los Concejos Municipales de los Departamentos Fronterizos para que previa autorización de la Asamblea del Departamento, hagan obligatorio el uso de la estampilla “Pro desarrollo fronterizo” que por esta ley se autoriza.

**Parágrafo 3º.** No se podrá gravar con la presente estampilla, los licores producidos en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo respectivas, ni las cervezas de producción nacional consumidas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

**Artículo 3º. Derogatorias y vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

 CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR Representante a la Cámara	 ALEJANDRO CARLOS CHACÓN Representante a la Cámara
 CARLOS ALBERTO CUÉNCAS Representante a la Cámara	 JACK HOUSNI JALLER Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 4 de mayo de 2016

En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 219 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

  
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Bogotá, D. C., 4 de mayo de 2016

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. “Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe”.

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO  
PRESIDENTE

  
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA  
SECRETARIA GENERAL

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MARTES VEINTISÉIS (26) DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS (2016) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 219 DE 2016 CÁMARA**

por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley pretende modificar el artículo 49 de la Ley 191 de 1995, autorizando a las Asambleas de los Departamentos de Frontera para que ordenen nuevamente la emisión de estampillas “Pro desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos.

**Artículo 2º.** El artículo 49 de la Ley 191 de 1995 quedará así:

**Artículo 49.** Autorízase a las Asambleas de los Departamentos de Frontera para que ordenen la emisión de estampillas “Pro desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos cada una. Estos departamentos podrán a través de sus asambleas ordenar la emisión hasta por doscientos mil millones de pesos adicionales cuando habiendo hecho la emisión inicial, los planes de inversiones en los sectores autorizados demanden mayores recursos para su financiación.

El producido se destinará a financiar el plan de inversiones en las Zonas de Frontera de los respectivos departamentos en materia de: desarrollo de la primera infancia y adolescencia, en especial para combatir la desnutrición; infraestructura de transporte; infraestructura, formación y dotación en educación básica, media, técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico, bibliotecas departamentales; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo del sector agropecuario.

**Parágrafo 1º.** Las Asambleas Departamentales podrán autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta

Ley; determinarán las características y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento y en los municipios del mismo, de lo cual se dará información al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Parágrafo 2°.** Facúltense a los Concejos Municipales de los Departamentos Fronterizos para que previa autorización de la Asamblea del Departamento, hagan obligatorio el uso de la estampilla “Pro desarrollo fronterizo” que por esta ley se autoriza.

**Parágrafo 3°.** No se podrá gravar con la presente estampilla, los licores producidos en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo respectivas, ni las cervezas de producción nacional consumidas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

**Artículo 3°.** *Derogatorias y vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)

Abril veintiséis (26) de dos mil dieciséis 2016.

En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate sin modificaciones y en los términos anteriores, el Proyecto de ley número 219 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995*, previo anuncio de su votación en Sesión realizada el día veinte (20) de abril de dos dieciséis (2016), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO**  
**PRESIDENTE**

  
**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
**SECRETARIA GENERAL**

**CONTENIDO**

Gaceta número 228 - Miércoles, 4 de mayo de 2016	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 210 de 2016 Cámara, por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible, se otorgan beneficios e incentivos para su fomento e implementación y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 165 de 2015 Cámara, 49 de 2014 Senado, por la cual se establece la enseñanza de la educación financiera en la educación básica y media en Colombia.....	18
Ponencia para segundo debate, texto aprobado para primer debate, texto propuesto para segundo debate y texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera al Proyecto de ley número 219 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995 .....	21