



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - Nº 1300

Bogotá, D. C., martes, 19 de septiembre de 2023

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

DICTÁMENES

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Remisión Dictamen al Informe de la Junta Directiva del Banco de la República, para el primer semestre de 2023.

CTCP-3.3-211-C-23

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Remisión Dictamen al Informe de la Junta Directiva del Banco de la República, para el primer semestre de 2023.

Respetado doctor Lacouture:

En atención al asunto de la referencia, de manera comedida me permito remitir para su conocimiento, el dictamen realizado por los integrantes de esta Célula Congresional al informe de la Junta Directiva del Banco de la República para el primer semestre de 2023; el cual fue recepcionado en esta Comisión con Radicado número 8068, del 12 de septiembre de la presente anualidad. Todo ello, para dar cumplimiento al artículo 57 de la Ley 1757 de 2015 “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”; en concordancia con los artículos 254 y 256 de la Ley 5ª de 1992 “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

De igual manera, solicitarle respetuosamente ordenar a quien corresponda realizar la respectiva

publicación del mismo en la *Gaceta del Congreso*, con el fin de darle la publicidad correspondiente.

Cordialmente,

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria General

Se adjunta lo anunciado en veintitrés (23) folios.

Bogotá, D. C., septiembre 6 de 2023

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidenta Comisión Tercera

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Respetado Presidente:

Atendiendo la designación que se nos ha hecho como coordinadores e integrantes de la Comisión Accidental para rendir dictamen del informe de la Junta Directiva del Banco de la República a esta célula Congresional, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, nos permitimos rendir el siguiente informe ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

1. Sobre el proceso de conformación del informe.

Mediante la Resolución MD CTPC N. 002, del 18 de agosto del 2022, “por la cual se designa la Comisión Accidental para rendir dictamen

del informe de la Junta Directiva del Banco de la República a esta Célula Congresional”, los siguientes Representantes fueron nombrados para conformar esta comisión accidental, a saber:

Coordinadores

- Representante Christian Munir Garcés Aljure
- Representante Juan Diego Muñoz Cabrera

Integrantes

- Representante Jorge Hernán Bastidas Rocero
- Representante Leonardo de Jesús Gallego Arroyave
- Representante Elkin Rodolfo Ospina Ospina
- Representante Bayardo Gilberto Betancourt Pérez
- Representante Milene Jarava Díaz
- Representante Karen Astrith Manrique Olarte
- Representante Carlos Alberto Cuenca Chau
- Representante Álvaro Henry Monedero Rivera
- Representante Saray Elena Robayo Bechara
- Representante Katherine Miranda Peña
- Representante Ángela María Vergara González
- Representante Armando Antonio Zabaraín

2. Dictamen del informe de la Junta Directiva del Banco de la República.

Introducción

2.1 Evolución y perspectivas del entorno macroeconómico internacional

En el primer trimestre de 2023 la economía mundial continúa expandiéndose, aunque para el año completo los organismos internacionales esperan una menor tasa de crecimiento frente a lo registrado en 2022.

Si bien el PIB mundial creció cerca del 2,6% en términos anuales, teniendo como grandes exponentes a potencias emergentes como China (4,5%), India (6,1%), Indonesia (5,0%) y Brasil (4,0%), las elevadas tasas de interés y la debilidad de la industria manufacturera serían los bastiones principales que determinarían la desaceleración del crecimiento.

En términos de comparación, la cifra de crecimiento del PIB para la finalización de 2022 fue de 3,5%, pero teniendo en cuenta los factores expuestos, el PIB para la finalización de 2023 rondaría el 2,7% o el 3,0%. En la primera mitad de 2023 la cotización internacional del petróleo mostró una tendencia decreciente y se ubicó por debajo de lo observado en el mismo periodo 2022.

En términos de cifras, el petróleo se cotizó en USD 80 por barril, cifra 24% por debajo de la cotización del año 2022. Todo esto se debe al aumento de la producción de petróleo entre países

fuera de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), así como la alta disponibilidad de petróleo por parte de Rusia y exportaciones a gran escala de Irán y Venezuela.

En lo corrido del presente año hasta junio, los precios internacionales de los alimentos se redujeron en comparación con lo registrado un año atrás. No obstante, se mantienen elevados y por encima de los valores previos a la pandemia.

Bajo este parámetro se destacan la baja de precios en alimentos como aceites vegetales, cereales, así como fertilizantes y gas natural. Con ellos se reforzaron cadenas globales de suministro. Por otro lado, productos como el azúcar y el arroz incrementaron su valor en el mercado. Se tiene preocupación en una nueva alza de precios debido al cierre de comercialización de granos por parte de Rusia.

En el primer semestre de 2023 la inflación total anual mundial disminuyó en medio del ajuste de la política monetaria, la desaceleración económica y la normalización de las cadenas globales de suministro. No obstante, la inflación básica estaría siendo más persistente.

Para finales de 2023 la inflación permanecería por encima de su meta en un grupo amplio de países. Donde destacan las tasas moderadoras de Estados Unidos y Canadá, la zona euro, como algunas de las economías emergentes. No obstante, muchos de los sectores de economía emergente como países de Suramérica mantienen un alto rango de inflación.

Durante la primera mitad del 2023 la mayoría de los bancos centrales de las principales economías avanzadas realizaron incrementos en su tasa de interés de referencia. Además. En algunos casos podrían darse aumentos adicionales en lo que resta del año.

Todo esto debido a las políticas de endurecimiento de los bancos centrales debido al estrecho mercado laboral, la persistente inflación nivel global y la quiebra de algunos bancos regionales. En varias economías emergentes, las tasas de política monetaria se mantendrían en terreno contractivo en el segundo semestre de 2023.

Los primeros aumentos para el año 2023 en las políticas de tasas se dieron en Indonesia, India, Rumania y Perú; en otros países como Brasil, Chile y Polonia mantuvieron una política monetaria estable, pero con tasas elevadas en lo que va recorrido el año 2023.

La dinámica de los mercados financieros internacionales ha estado influenciada por la incertidumbre en torno al futuro de la inflación, del crecimiento económico y de la política monetaria global, así como por eventos puntuales de aversión al riesgo. Por su parte, durante lo corrido del año se ha evidenciado un mejor apetito por activos riesgosos a nivel global.

Las tasas de interés de los títulos de deuda pública han presentado reducciones en la mayoría de las

economías emergentes, debido a la proyección de finalización de ciclo de aumento de tasas de interés lo que llevaría a mercados menos favorables. A mayo se han presentado entradas netas de inversión extranjera de portafolio hacia economías emergentes por un monto mayor al observado en 2022 para la misma fecha. A pesar del panorama positivo, a mayo, es el quinto mes consecutivo de salidas del mercado de deuda de China y entradas marginales hacia acciones de este país.

En el caso de América Latina, los flujos de capital de portafolio han presentado entradas netas, principalmente hacia el mercado de renta fija. Durante lo corrido de 2023 el dólar estadounidense ha presentado un comportamiento volátil, en medio de cambios en las expectativas de la magnitud del ajuste monetario por parte de la Reserva Federal (Fed) y algunos eventos particulares que generaron mayor aversión al riesgo.

Podemos observar que las economías han sido resilientes frente a los avatares derivados de la pandemia Covid-19, aun así, en términos generales los resultados son positivos, pese a la elevada inflación, los efectos de la política monetaria contractiva que ejercen los bancos centrales.

Las visualizaciones de las economías en general siguen siendo inciertas como producto del agitado movimiento del sector financiero, las repercusiones económicas de la guerra Rusia y Ucrania, el gran crecimiento de la inflación.

Se espera que las economías avanzadas tengan a futuro una desaceleración en su crecimiento, donde el ámbito financiero tiene mayor rigidez. Es así como expertos económicos afirman que *“el crecimiento mundial disminuye hasta aproximadamente 2,5% en 2023, mientras que el crecimiento de las economías avanzadas cae por debajo de 1%. En el escenario base, el nivel general de inflación disminuye de 8,7% en 2022 a 7,0% en 2023 debido a los menores precios de las materias primas, aunque es probable que la inflación subyacente disminuya con más lentitud. En la mayoría de los casos, es poco probable que la inflación retorne al nivel fijado como meta antes de 2025”*.

Es de vital importancia tener en cuenta la tasa de interés de referencia, no solo porque es determinante en la política monetaria, la política fiscal, sino porque es fundamental en la sostenibilidad de la deuda pública. Ello tiene gran interés en las economías avanzadas y mercados emergentes, porque puede ayudar a reducir la incertidumbre y trazar una posible ruta a futuro. Es muy probable que, superada la inflación que cobija a las economías, estas puedan retornar a los niveles que tenían antes de la pandemia. Esto será posible siempre y cuando las tasas de interés logren que los ambientes alternativos que hoy en día tienen de manera elevada y persistente deuda y déficit público, o lo que es más preocupante con alta fragmentación financiera, se concreten.

La deuda pública por su parte, tiende a elevarse, aunque en la mayoría de economías emergentes ha

presentado reducción; esto implica un reto para las autoridades económicas en el mundo.

Finalmente, podemos manifestar que lo expuesto por el Banco de la República en este acápite es bastante acertado, toda vez que, pese a la elevada inflación, la política monetaria contractiva de los países ha permitido desacelerar en algo la inflación y mantener aspectos más o menos estables en la deuda pública, mantener un comportamiento saludable en cuanto al desempleo.

Las economías están procurando aumentar su crecimiento económico y controlar la inflación con el ánimo de reducir los coeficientes de endeudamiento.

2.2 Evolución y perspectivas de la actividad económica y el mercado laboral

La visión de la situación económica de Colombia durante la primera mitad de 2023 resalta que el crecimiento económico del país se ha desacelerado desde el tercer trimestre de 2022, esto se debe en parte a una política monetaria más restrictiva. Durante el primer trimestre de 2023, el PIB creció a una tasa anual del 3%, menor a la del año anterior. Los datos disponibles indican que esta tendencia se ha mantenido en el segundo trimestre.

La desaceleración del crecimiento económico se ha centrado principalmente en la demanda interna, especialmente en el consumo. El consumo privado ha sido el componente que más ha contribuido a esta ralentización, debido a condiciones monetarias y financieras más restrictivas, baja confianza de los consumidores y a que los hogares han agotado su ahorro acumulado. El consumo público también ha contribuido al ajuste de la demanda interna, registrando un crecimiento nulo en el primer trimestre y se espera un descenso en el segundo trimestre.

La inversión, que alcanzó niveles máximos históricos en 2022, también ha mostrado ajustes en sus componentes durante 2023. La inversión en maquinaria y equipo ha registrado caídas en el primer trimestre y se espera que esta tendencia continúe en el segundo trimestre. En contraste, la inversión en vivienda ha mantenido una buena dinámica, con aumentos anuales superiores al 10%.

El déficit comercial ha comenzado a ajustarse debido al retroceso de las importaciones, que ha sido consistente con la debilidad de la demanda interna. Las exportaciones se han mantenido en niveles relativamente altos durante 2023, lo que ha contribuido a reducir el déficit comercial.

En cuanto a la oferta, los sectores primario y secundario han mostrado una desaceleración en su crecimiento anual durante el primer trimestre. Las actividades terciarias han presentado una ralentización mucho menor, gracias al buen desempeño del sector artístico y de entretenimiento, así como al crecimiento del sector financiero y de seguros. En las actividades primarias, la desaceleración se ha concentrado en los segmentos de café, carbón y petróleo, que han registrado niveles inferiores a los previos a la pandemia. El sector de la

construcción ha tenido bajo desempeño en las obras civiles y edificaciones.

Para el resto del año y para 2024, se aspira que el crecimiento económico se mantenga moderado. Se pronostica una desaceleración adicional en el crecimiento del PIB, proporcionado a un entorno internacional poco favorable, condiciones financieras externas ajustadas, bajo crecimiento de los socios comerciales y términos de intercambio menores. Podría existir un bajo desempeño de la inversión en construcción. La política monetaria seguirá siendo restrictiva para contribuir al ajuste de los excesos de demanda y a la reducción de la inflación. Se proyecta un crecimiento cercano al 0,9% para 2023 y del 1% para 2024, lo que permitirá una convergencia de la inflación a la meta y promoverá un crecimiento más equilibrado y estable en el futuro.

2.2.2 Mercado Laboral

En el primer semestre de 2023, el mercado laboral en Colombia mostró un crecimiento positivo en el empleo, especialmente en el área rural. Hubo una variación anual del 3,4% en el empleo nacional, lo que equivale a la creación de 757.000 puestos de trabajo. La zona rural creció un 4% en comparación con el 2,9% del área urbana.

El segmento asalariado y formal de trabajo se ha estabilizado, mientras que el segmento informal ha registrado un crecimiento significativo del 6,4%. Esto ha llevado a un ligero aumento de la tasa de informalidad, que se ubicó en 57,3% en mayo de 2023.

En cuanto a la participación laboral, se ha recuperado moderadamente, principalmente en el sector rural, mientras que se ha mantenido estable en el área urbana. La Tasa Global de Participación aumentó un 0,6% en mayo de 2023, siendo el crecimiento mayor en las mujeres.

La tasa de desempleo se ha reducido correspondiente a la buena dinámica del empleo. En mayo de 2023, la tasa en el país se situó en 10,4%, siendo más baja en el área rural (9,7%) que en el área urbana (11%). Las mujeres han tenido un mejor desempeño en la búsqueda de trabajo, con una reducción anual del 1,1%, en comparación con el 0,8% de los hombres.

Los indicadores de demanda laboral muestran señales mixtas, con una contracción en el índice de vacantes calculado a partir de avisos clasificados, pero cierta estabilización en la demanda laboral según datos del Servicio Público de Empleo y la Encuesta de Hogares. Sin embargo, las expectativas indican una menor dinámica en el empleo asalariado en el futuro cercano.

2.3 Evolución y perspectivas de la situación fiscal

En el Informe del Banco de la República se observa una importante descripción acerca de la dinámica reciente de las finanzas públicas del Gobierno General en el lustro cursante, caracterizada en un primer momento por un incremento vertiginoso

del déficit fiscal, y en un segundo periodo por un descenso del mismo, pero a un menor ritmo.

En la primera etapa, se observa que el déficit pasó de representar el 2,6% como parte del PIB en 2019, a ubicarse en 7,1% en el 2021, lo que significa una fuerte subida del déficit fiscal de 4,5 puntos porcentuales (pp) como porcentaje del PIB. Desde luego, este comportamiento estuvo determinado por la disminución en los ingresos de la Nación, al tiempo en que se demandó un mayor gasto por parte del Estado para afrontar la pandemia del covid-19.

Ya para el año 2022, los efectos de una política fiscal y monetaria expansiva impulsaron la reactivación económica, lo que permitió un incremento del recaudo tributario en más del 30%, generando una reducción del déficit a 5,3% del PIB en el 2022. Es preciso señalar que mientras el aumento del déficit fue de 4,5 pp entre 2019 y 2021, los esfuerzos por reducir el déficit han logrado una caída de sólo 1,8 puntos entre el 2021 y el 2022.

Finalmente, se espera que el nivel del déficit fiscal continúe reduciéndose por la política fiscal adelantada desde el Gobierno nacional, consistente en un incremento del recaudo mediante la Ley 2277, una reducción del gasto generado por el Fondo de Estabilización de los Precios del Combustible, y una mejoría de las rentas petroleras, lo que ubicaría el déficit fiscal en 4,3% como parte del PIB, a juzgar por el Marco Fiscal de Mediano Plazo para 2023.

Sombreado 1. Economía regional

Analizado el informe presentado por la Junta Directiva del Banco de la República, respecto al panorama de las economías departamentales en el año 2022, se evidencia que todos los departamentos del país crecieron salvo La Guajira; esta situación se debió a la disminución de actividades de minería, las cuales representan el 60% de su PIB. En cuanto a Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Atlántico y Santander, se señala que aportaron 5,1 puntos porcentuales al crecimiento del PIB nacional, el cual fue de 7,3%.

Esta tendencia a la recuperación económica se debió a la convergencia de una política fiscal expansiva y una política monetaria poco restrictiva que, como resultado, estimuló el consumo que se mantuvo represado en la pandemia del covid-19. Estas dinámicas económicas se vinculan con el ahorro de los hogares, la expansión del crédito de consumo, el aumento de remesas y la superación de las restricciones a la movilidad como respuesta a la situación de emergencia sanitaria anteriormente mencionada.

En la zona correspondiente a la Costa Caribe, sobresale que el desempeño fue impulsado por la activación del turismo, particularmente por el arribo de cruceros al territorio que como consecuencia lograron la activación de servicios de alojamiento, transporte y comercio. En este orden de ideas, en el ámbito nacional, San Andrés, Providencia y Santa Catalina obtuvieron el mayor crecimiento anual

con especial desempeño en actividades de servicios turísticos y hoteleros.

En otras zonas del país, tales como Bogotá-Cundinamarca, se resaltan las actividades relacionadas con el comercio de bares, restaurantes y actividades de entretenimiento. En Risaralda y la zona del Suroccidente se evidencia la recuperación del aparato productivo; pues señala el informe que estas zonas se encontraban paralizadas por los cierres en las vías e interrupción en los suministros de mercancías a causa del paro nacional del año 2021.

Por otro lado, los crecimientos más bajos se registraron en algunos departamentos de los Llanos Orientales y del Nororiente, debido a los resultados negativos que obtuvo el sector agropecuario; empero, esta misma situación se reflejó en todas las actividades relacionadas con la agricultura en todo el territorio nacional, pues el exceso de lluvias y los altos costos de los insumos agrícolas desestimularon la siembra.

Así las cosas, se ve que los sectores con mayor aporte al crecimiento del PIB departamental son el comercio, transporte, almacenamiento, alojamiento, servicios de comida, minería en el caso de Meta y Putumayo y el sector de la industria en Cundinamarca.

En cuanto a la actividad económica regional durante lo corrido del año 2023, el informe señala que, en todas las regiones, se presentó una desaceleración debido a la baja demanda. Los mayores descensos ocurrieron en Caribe, Bogotá-Cundinamarca, la Central Cafetera y los Llanos Orientales. Es importante señalar que surgió una tendencia al bajo consumo en los hogares y que esta fue determinante en la venta de bienes durables y no durables; los costos elevados de los productos, las altas tasas de interés y la incertidumbre sobre la situación económica y política del país fueron las causas determinantes para esta desaceleración. Específicamente, es pertinente señalar que la región Caribe fue la más afectada por esta situación, pues se presentó una menor dinámica en el turismo que fue orquestada por el aumento de tarifas de alojamiento y tiquetes aéreos debido a la eliminación de la exención del IVA y el anuncio de cierre de operaciones de dos aerolíneas.

El análisis planteado respecto a los primeros 5 meses del 2023 señala que las ventas del comercio interno cayeron; los descensos más pronunciados se presentaron en las regiones Caribe, Nororiente y Suroccidente. Se indica que esta reducción generalizada fue producto del menor consumo en un contexto de altos costos financieros, elevada inflación y falta de confianza de los hogares respecto a la incertidumbre política y económica. Sumado a ello, se menciona que la falta de las jornadas sin IVA coadyuvó a los resultados de este sector.

A lo anterior se suman otras dificultades, como la falta de turismo, el cierre de la vía Panamericana que dificultó el despacho oportuno de mercancías

y las restricciones a la movilidad de automotores venezolanos. Las estrategias promocionales y de descuentos sirvieron como salvavidas para atenuar la caída económica en zonas como los Llanos Orientales, Bogotá-Cundinamarca y la Central Cafetera. Aunque el consumo de bienes de primera necesidad atenuó la caída en ventas en todo el territorio colombiano, situaciones como la venta de vehículos nuevos acentuaron su caída dada los costos de financiamiento.

Otro gran factor objeto de estudio fueron la relación de los créditos de consumo y las bajas dinámicas en las ventas del comercio; pues en regiones como la Central Cafetera y Antioquia los usuarios fueron más cautelosos a la hora de endeudarse con altas tasas de interés. Esta misma situación afectó, por ejemplo, la venta de vivienda nueva en todas las regiones, siendo Bogotá-Cundinamarca, Suroccidente y Nororiente los más afectados.

La industria, contrario a las otras actividades, evidenció resultados positivos en Antioquia; pues se generó un aumento en la producción de alimentos y bebidas gracias a la disponibilidad de materias primas. En contraste, la industria manufacturera se vio limitada por el alto costo de insumos y dificultades en la adquisición de materias primas. A pesar de estas situaciones, el mes de mayo fue positivo debido a la consolidación de nuevas líneas de mercado e incremento de la demanda externa.

Finalmente, en cuanto a la actividad agropecuaria, el informe indica que descendió en la mayoría de las regiones debido a las razones anteriormente expuestas; sin embargo, regiones como el Nororiente mostraron mejoras en estas actividades. El sector pecuario reportó un incremento en el Suroccidente, Nororiente y Antioquia frente a los Llanos Orientales, zona que presentó una fuerte caída en esta actividad.

Recuadro 1 Evolución reciente del balance ahorro-inversión y su financiamiento

En términos generales, entre el cuarto trimestre de 2020 y el primero de 2023 se observó un aumento del desequilibrio externo o del déficit en la cuenta corriente. De acuerdo con las Cuentas Financieras del Banco de la República, entre estos dos períodos este desbalance aumentó en 2,4 puntos porcentuales (pp), al pasar del 3,0% al 5,4% del PIB.

La medición del DANE a través de los ingresos y gastos sugiere la misma tendencia, con un desbalance entre ahorro e inversión de la economía colombiana que aumentó en 1,0 puntos porcentuales (pp), al pasar del 4,9% al 5,9% del PIB.

El análisis por sectores institucionales sugiere que el incremento del déficit externo entre los mismos periodos se explicó, principalmente, por los mayores déficits de los hogares, las sociedades no financieras los cuales pasaron de superávits del 4,6% y 0,1% del PIB.

Desde el cuarto trimestre de 2020 hasta el primer trimestre de 2023 se observó un mayor financiamiento externo a través de participaciones

de capital en 4,6 puntos porcentuales (pp), al pasar de una inversión neta de los colombianos en el resto del mundo del 1,0% al 3,6% del PIB en el primer trimestre de 2023.

Hogares

La evolución del balance ahorro-inversión para los hogares colombianos, el cual se redujo significativamente entre los periodos comparados (-6,4 pp), al pasar de un superávit del 4,7% a un déficit del 1,7% del PIB. Esta variación se explicó, principalmente, por un menor ingreso disponible, que pasó del 84,2% al 79,5% del PIB (-4,7 pp). Los niveles de consumo final e inversión como porcentajes del PIB presentaron pocos cambios (pasaron del 77,1% al 77,2% y del 3,5% al 4,5%, respectivamente).

Sociedades no financieras

Tras el incremento del superávit entre ahorro-inversión en 2021, el sector de las sociedades no financieras presentó una reducción de 2,1 pp entre el cuarto trimestre de 2021 y el primero de 2023, al pasar de un superávit del 2,0% a un déficit del 0,1% del PIB. Este comportamiento estuvo explicado, principalmente, por un aumento de la inversión, la cual pasó del 11,4% al 13,8% (2,4 pp).

En la misma línea, pero en menor medida, el ahorro presentó un aumento de 0,4 pp, al pasar del 13,3% al 13,7% del PIB. Durante el mismo periodo, las sociedades no financieras de Colombia pasaron de un balance entre ahorro e inversión del 3,6% a un desbalance del 0,9% del PIB (-4,5 pp). Esta disminución se financió con la desacumulación de depósitos en 5,1 pp, y con mayor endeudamiento mediante préstamos y cuentas por pagar por 1,5 y 1,1 pp, respectivamente.

Gobierno General

Entre el cuarto trimestre de 2020 y el primero de 2023 la significativa reducción del déficit del Gobierno General en 5,2 pp fue explicada por la disminución de los gastos totales y el aumento de los ingresos totales, de 4,1 y 1,0 pp, respectivamente. La reducción de los gastos, a su vez, fue posible gracias a los menores pagos de la seguridad social y de gastos de funcionamiento, que se vieron parcialmente compensados con el aumento de otros gastos. El mayor ingreso total como porcentaje del PIB, por su parte, se explicó por un aumento de los ingresos tributarios y una caída de los ingresos por las cotizaciones a la seguridad social.

Las menores necesidades de financiamiento del Gobierno General implicaron una disminución en las emisiones de títulos de deuda y de las otras cuentas por pagar de 4,0 y 2,4 pp, respectivamente. Lo anterior se mitigó con la disminución en las inversiones netas en fiducias en 1,6 pp, al pasar del 2,4% al 0,8% del PIB.

3.1 Evolución y perspectivas de la inflación

El informe aborda la evolución de la inflación en Colombia desde el año 2021 hasta el primer semestre de 2023. Se destaca que la inflación en Colombia

comenzó a aumentar debido a presiones de costos internacionales y perturbaciones en las cadenas de suministro globales.

La invasión de Rusia a Ucrania en 2022 también contribuyó al aumento de los precios internacionales de alimentos y petróleo, junto con la depreciación del peso colombiano frente al dólar. Factores internos, como la recuperación económica y bloqueos en las vías, así como el aumento de los precios de los combustibles, también ejercieron presión sobre la inflación. Se menciona que los mecanismos de indexación de precios y salarios en Colombia amplificaron el impacto de los aumentos de precios en la inflación y la hicieron más persistente. La inflación alcanzó su punto máximo en marzo de 2023, situándose en un 13,3%, la tasa más alta en más de dos décadas.

En el segundo trimestre de 2023, la inflación comenzó a disminuir, pero se mantuvo en niveles elevados. Los alimentos fueron el principal contribuyente a esta disminución, mientras que los precios regulados continuaron ejerciendo presión al alza sobre la inflación. A pesar de la disminución, la inflación aún supera la meta del 3%.

El informe además destaca que se esperan reducciones adicionales de la inflación a medida que los precios y costos internacionales continúen cediendo y la política monetaria siga siendo contractiva. Sin embargo, se prevé que la inflación siga por encima de la meta al final de 2023 debido a factores como los aumentos continuos en los precios de los combustibles. Se señala que la incertidumbre persiste debido a eventos como un posible Fenómeno de El Niño y la volatilidad de la tasa de cambio.

En conclusión, el Banco de la República proporciona una visión detallada de la evolución de la inflación en Colombia desde el año 2021 hasta mediados de 2023. Resalta los factores internos y externos que han contribuido al aumento de la inflación, así como los esfuerzos realizados por el Banco de la República para controlarla a través de una política monetaria contractiva. A pesar de las disminuciones observadas en la inflación, se subraya que aún se encuentra por encima de la meta del 3%, lo que plantea desafíos para la política económica. La incertidumbre sobre eventos futuros, como un Fenómeno de El Niño, agrega un elemento de riesgo a las perspectivas inflacionarias. En general, el análisis destaca la complejidad de gestionar la inflación en un entorno económico afectado por múltiples factores tanto internos como externos.

3.2 Decisiones de política monetaria

En el primer semestre de 2023, la mayoría de los bancos centrales alrededor del mundo mantuvieron una política monetaria contractiva o restrictiva, en un contexto donde las inflaciones globales, aunque han comenzado a descender, se mantienen en niveles muy altos que superan las metas establecidas. Los precios internacionales de alimentos y petróleo se han reducido respecto a los elevados niveles que alcanzaron en 2022, gracias a la dilución parcial

de algunos choques de oferta y costos. Esto ha contribuido a la desaceleración de la inflación a nivel global, pero las tasas aún siguen por encima de las metas en las principales economías desarrolladas y en varias emergentes. Las medidas de inflación básica, que excluyen grupos como alimentos y energía, también han disminuido, pero de forma lenta y se mantienen elevadas.

En Colombia, las acciones de política monetaria del Banco de la República buscan cumplir con el mandato constitucional de mantener el poder adquisitivo del peso y la meta de inflación del 3%. Desde 1999 se implementó un esquema de inflación objetivo y tasa de cambio flexible, donde la tasa de interés de política monetaria se ajusta para llevar la inflación observada y esperada de vuelta al 3% ante desviaciones.

La inflación anual en Colombia se ha reducido, pero se mantiene por encima de la meta. Su desaceleración ha sido más lenta que en otros países, entre otros factores por los mecanismos de indexación de precios y salarios que operan. El crédito y la actividad económica también han perdido dinámica desde sus altos niveles de 2022, pero aún persisten excesos de demanda.

Ante este panorama, en el primer semestre de 2023 el Banco de la República mantuvo una postura contractiva, incrementando la tasa de interés de política monetaria desde el 12% hasta el 13,25% en abril. Esto con el objetivo de conducir la inflación a la meta de 3% en el mediano plazo. Se espera que la inflación siga descendiendo, pero se mantenga por encima del 3% a finales de 2023.

La política monetaria contractiva busca moderar la demanda para permitir la convergencia de la inflación a la meta y también alcanzar niveles más sostenibles de producto en el mediano plazo. No obstante, existen riesgos e incertidumbre elevada que requieren que la política monetaria pueda responder en la dirección que las autoridades consideren necesaria ante nueva información.

En síntesis, el Banco de la República ha mantenido una política monetaria restrictiva durante el primer semestre de 2023 para retornar la inflación a la meta de 3%, luego de persistir por encima del objetivo durante el último año. Las decisiones de tasa de interés buscan moderar la demanda para permitir dicha convergencia.

Recuadro 2 Efectos económicos de la indexación y su prevalencia en Colombia

La indexación de precios y salarios ha sido una práctica relativamente común en economías en desarrollo, incluso bajo diferentes entornos macroeconómicos. Con frecuencia surge de manera espontánea en contratos privados como herramienta de protección ante altas inflaciones impredecibles. Pero también puede ser producto de regulaciones y arreglos institucionales.

La literatura documenta tanto beneficios como costos de la indexación. En cuanto a los beneficios, en contextos de alta inflación reduce la incertidumbre

en acuerdos contractuales y los costos de transacción asociados, como en la negociación frecuente de salarios. También posibilita una transferencia de riesgo inflacionario de trabajadores a firmas.

Sin embargo, la indexación tiene implicaciones macroeconómicas negativas relevantes. Por un lado, al vincular ajustes de precios a la inflación pasada aumenta la inercia y persistencia inflacionaria. Por otro lado, amplifica el impacto de incrementos de precios específicos al sector indexado más amplio. Ambos efectos hacen más costoso para la política monetaria reducir la inflación.

Cuando un país logra tasas de inflación moderadas y estables, el balance costo-beneficio de la indexación se vuelve desfavorable, ya que se diluyen sus beneficios y se exacerban sus problemas macroeconómicos.

En Colombia, la evidencia muestra que la indexación afecta significativamente tanto el mercado de bienes y servicios como el mercado laboral. En precios, los rubros indexados representan cerca del 60% del IPC, abarcando desde arriendos y servicios públicos hasta educación y alimentos fuera del hogar. En salarios, el ajuste anual del salario mínimo legal a la inflación pasada tiene amplia cobertura dada la extensa informalidad.

Considerando que Colombia enfrenta actualmente un brote inflacionario postpandemia, la alta prevalencia de indexación podría prolongar y encarecer el proceso de convergencia de la inflación a la meta. Además, la indexación del salario mínimo introduce ineficiencias al no considerar heterogeneidades sectoriales en productividad, afectando particularmente en 2022 a sectores de alta informalidad.

En conclusión, sería recomendable que las autoridades analicen reformas para reducir los niveles y efectos negativos de la indexación en Colombia en el mediano plazo, de modo que no dificulte innecesariamente la estabilización de la inflación tras choques futuros.

4.1 Intermediación financiera de los establecimientos de crédito

El sistema financiero colombiano ha mantenido altos niveles de capital y liquidez en lo corrido de 2023, cumpliendo con estándares internacionales de Basilea III. Esto le permite afrontar diversos riesgos y shocks, incluso extremos de baja probabilidad. La solvencia y los indicadores de riesgo de liquidez y apalancamiento de la banca se han mantenido estables y por encima de los mínimos regulatorios.

El crecimiento del crédito ha mostrado una desaceleración en 2023 después de registrar una expansión muy acelerada durante 2022, especialmente en la modalidad de consumo. La desaceleración crediticia obedece a varios factores como el endurecimiento de la política monetaria con tasas de interés más altas, medidas macroprudenciales que elevan provisiones para cartera de consumo, menores expectativas de crecimiento económico, y

una percepción de caída en la demanda y oferta de nuevos créditos.

La calidad de la cartera ha evidenciado un deterioro, impulsado particularmente por el segmento de consumo. No obstante, las provisiones constituidas por la banca cubren un porcentaje alto de la cartera vencida tanto a nivel agregado como por modalidades. La rentabilidad de los bancos también sigue mostrando una tendencia decreciente ante mayores gastos por intereses de depósitos y provisiones.

Los incrementos en la tasa de interés de política monetaria del Banco de la República a lo largo de 2022 y comienzos de 2023 se han reflejado en alzas de las tasas de interés del mercado monetario, así como de los créditos nuevos, aunque desde abril las tasas activas y pasivas han comenzado a descender.

Por el lado del fondeo, los depósitos a la vista se han desacelerado de forma importante en 2023 y los depósitos a plazo han dejado de crecer, ante menores necesidades de fondeo estable por parte de la banca dada la menor expansión de cartera.

En conclusión, luego de la acelerada expansión crediticia de 2022 se observa un panorama de menor dinamismo de la actividad financiera en lo corrido de 2023, con señales mixtas entre oferta y demanda de fondos prestables. Se esperaría que esta desaceleración continúe por la política monetaria restrictiva y el deterioro esperado de cartera. El sistema financiero luce sólido y maneja riesgos adecuadamente, pero es clave monitorear la calidad de cartera ante el menor crecimiento económico esperado.

4.2 Mercados financieros locales

4.2.1 Mercado Cambiario

Reconociendo que el tamaño de la economía nacional es insuficiente para incidir en variables económicas macro del mundo y de la poca influencia que tienen las acciones de la política monetaria en las dinámicas de tasa de cambio y de interés internacional, esta Comisión Tercera de la Cámara de Representantes coincide en mantener un esquema de inflación objetivo con un régimen de tasa de cambio flexible.

Es importante resaltar que no solo la meta de inflación objetivo es uno de los resultados claves por mantener en nuestra economía, sino también la modulación del proceso cambiario del peso con respecto a las monedas de la región y el mundo. Sigue siendo una preocupación de esta célula legislativa la depreciación acumulada de la moneda nacional con respecto a sus pares en Latinoamérica. Aunque tal como muestra el presente informe del Banco de la República, un repunte cambiario favorable del peso colombiano en el primer semestre del 2023 ha traído beneficios a la economía nacional, no hay garantías de que se mantenga estable. El mismo informe concluye que la depreciación acumulada del peso es persistente en un 5%, debido a presiones internas en la economía nacional y otros factores externos de difícil control para las autoridades monetarias.

Consideramos que el informe del Banco debe profundizar precisamente en los riesgos internos que han presionado a esa devaluación y que no se mencionan en este acápite. El Congreso de la República debe conocer con detalle las diferentes fuerzas internas del mercado cambiario que están presionando a desvalorizar nuestra moneda y aumentar el riesgo de la divisa colombiana. Los detalles de estas fuerzas deben estar bien contenidos y descritos en este acápite para completar el análisis que supone entender la evolución y perspectivas de los mercados financieros y de crédito del informe.

4.2.2 Mercados de deuda y accionario

Los logros obtenidos por el Banco de la República, en medio de un escenario volátil y complicado de la economía internacional son de resaltarse. Reconociendo la gestión de la autoridad en materia de valorización de la deuda pública local, así como la corrección observable y parcial de las altas tasas de interés locales, sigue preocupando el rezago que ha tenido Colombia en relación a sus pares. La recuperación de los niveles de desempeño de la economía en el 2021 no se ha logrado para el 2023, razón por la cual esta comisión pediría tener más detalles sobre la prospectiva que se tendría para periodos posteriores.

Como congresistas miembros de las Comisiones Económicas queremos profundizar en los riesgos que supondría el aumento significativo de las posiciones de los fondos de pensiones y cesantías al ser los principales tenedores de títulos en moneda local, razón por la cual instamos al próximo informe del Banco de la República a detallar estas consideraciones.

4.3 Sobre la exposición al riesgo de mercado del sistema financiero y evolución del portafolio de las instituciones financieras no bancarias

De acuerdo con los indicadores de evolución del riesgo del sistema financiero y la evolución del portafolio de las instituciones financieras no bancarias, encontramos un ecosistema mercantil estable, que ha recuperado su rentabilidad, logrando recuperar el dinamismo perdido en la pandemia. Tranquiliza conocer que el mercado bursátil ha alcanzado máximos históricos en materia de rentabilidad, mostrando que hay potencial de crecimiento financiero para Colombia.

Valdría la pena que el informe profundizara sobre los factores que han motivado este crecimiento y señalara aquello que debe mantenerse para continuar soportando estos resultados positivos en el mediano plazo.

Sombreado 2 Base monetaria y M3

El informe indica una importante reducción en los agregados monetarios de referencia, la base monetaria y M3, explicada por la disminución del efectivo en poder del público y de los depósitos en cuentas corrientes y de ahorros. Adicionalmente, la recomposición monetaria observada en favor de los depósitos a plazo provocó una caída de las reservas

bancarias, lo cual impulsó la contracción de la base monetaria vía reservas.

En este contexto, hay que mencionar que el comportamiento de los agregados monetarios presentado en el Informe se da en tiempos de alta inflación y altas tasas de intereses, fenómenos macroeconómicos que reducen la demanda de efectivo por parte del público y, en teoría, conduce a la reestructuración de la liquidez ya mencionada, induciendo la reducción observada en la base monetaria. De igual forma, la desaceleración económica registrada en los últimos meses ha contribuido al descenso de la demanda monetaria.

No obstante, se reconoce el manejo prudente por parte del Banco de la República para garantizar un flujo adecuado de la base monetaria, realizando operaciones de emisión primaria mediante Transacciones de Deuda Pública (TES) para expandir la base monetaria y evitar mayores presiones sobre el mercado monetario colombiano.

Recuadro 3 Resiliencia del sistema financiero colombiano: análisis a partir del reciente período de estrés bancario en Estados Unidos

Una vez analizado minuciosa y detalladamente el informe presentado por la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso, es necesario destacar y puntualizar algunos aspectos relevantes sobre el periodo de estrés bancario en Estados Unidos ya que en marzo del presente año el sistema financiero de Estados Unidos produjo un estrés bancario que afectó a algunos bancos regionales como First Republic Bank, Silicon Valley Bank, Signature Bank y Silvergate Bank. Por una parte, estos bancos regionales no estaban obligados a cumplir estándares de liquidez y solvencia y por ende desconocían los Principios de Basilea III que son los lineamientos internacionales. Todo esto sumado a la pérdida de confianza en las instituciones llevó a que se realizaran retiros masivos que condujeron a estas entidades a la insolvencia.

A diferencia de Estados Unidos, en Colombia todos los establecimientos de crédito deben ceñirse a los Principios de Basilea porque estos estándares son el marco que rige una correcta regulación y supervisión bancaria. Además, estos principios son un conjunto de normas a las que se ciñen los países y que son monitoreadas por el Fondo Monetario Internacional para medir periódicamente la supervisión y la situación financiera de cada Estado. Por lo tanto, ante un escenario similar al de Estados Unidos, en Colombia nuestro sistema bancario tendría resiliencia para afrontar estos desafíos porque los Establecimientos de Crédito contarían con los recursos necesarios debido a que el país cumple con los más altos estándares de exigencia para garantizar una estabilidad.

Desde que se cumplen los acuerdos de Basilea III y con la expedición de los Decretos números 1477 de 2018 y 1421 de 2019 las entidades cumplen con un límite regulatorio de la relación de apalancamiento a partir de enero de 2021 equivalente al 3,0% lo

que restringe el nivel de riesgo de estas entidades ante un riesgo de insolvencia. Aunado a lo anterior, se plantearon tres escenarios adversos de distinta intensidad donde las entidades debían materializar las pérdidas ocasionadas por la valoración de TES no negociables (inversión al vencimiento) a precios de mercado. Además, para llevar a cabo este ejercicio se utilizó información de balance de los establecimientos de crédito a marzo de 2023 y se produjo un choque de desvalorización de acuerdo con el desplazamiento de la curva de TES cero cupones observados durante el segundo semestre de 2022 el cual fue un periodo caracterizado por desvalorizaciones altas.

Los resultados de este ejercicio arrojaron que, con datos a marzo de 2023 en los escenarios analizados, la solvencia total se mantendría por encima del límite regulatorio (9,0%) y esto se debe a que la solvencia total de los establecimientos de crédito al comienzo del ejercicio se encuentra en un nivel del 17,9% el cual es el doble al mínimo regulatorio establecido en la normativa colombiana. Todo esto da un parte de tranquilidad porque refleja que los establecimientos de crédito locales serían resilientes ante este tipo de escenarios y choques producidos por el estrés bancario ya que se presentaría una caída del indicador de Solvencia Total en 0,2 puntos porcentuales y para los establecimientos de crédito expuestos el impacto sería de 0,8 puntos porcentuales dejando de esta suerte nuestra economía estable.

Por otra parte, el riesgo de liquidez es la posibilidad que tiene una entidad financiera de no alcanzar a cumplir con los flujos de caja previstos e imprevistos en un periodo de tiempo empleando los activos disponibles. Y en Estados Unidos ante la ausencia de regulación que obligue a los bancos regionales a gestionar su riesgo de liquidez y al ser los activos de la institución insuficientes para responder al masivo retiro de dinero, se ocasionó una pérdida de confianza de los depositantes que retiraron de inmediato sus recursos lo que condujo a la insolvencia de este banco regional. En cambio, en Colombia entre diferentes aspectos de regulación de la liquidez de la economía se cuenta con el Sistema de Administración del Riesgo de Liquidez que tienen que cumplir los establecimientos de crédito, sociedades comisionistas de bolsa y fondos de inversión colectiva sin pacto de permanencia.

En particular los establecimientos de crédito deben cumplir con el Indicador de Riesgo de Liquidez a corto plazo (IRL) que busca que la institución financiera gestione su riesgo de liquidez en un horizonte de treinta días y también debe cumplir con un indicador de liquidez estructural o Coeficiente de Fondo Estable Neto (CFEN) que busca características más detalladas del balance contable de la entidad y que los establecimientos de crédito conserven un perfil estable de su fondeo en relación con la composición de sus activos y cabe destacar que ambos indicadores siguen los lineamientos de los Principios de Basilea alusivos

a estándares de regulación financiera en el ámbito internacional.

Lo que ocurrió en el país de Estados Unidos refleja la importancia de contar con una regulación activa de riesgo de liquidez que permita monitorear a los establecimientos de crédito para detectar las vulnerabilidades y también es trascendente analizar la diversificación de los depósitos de los establecimientos de crédito porque en el caso del banco regional Silicon Valley Bank la proporción de depósitos que estaban en manos de clientes institucionales era cercana al 90% a diferencia de Colombia en donde la concentración de depósitos a la vista de los establecimientos de crédito en sus cinco principales clientes representa el 6,7% del pasivo en promedio y el 12,3% del pasivo en promedio, esto teniendo en cuenta los cincuenta principales clientes de depósitos a la vista.

Por consiguiente, para evaluar la resiliencia de los establecimientos de crédito se realizó un ejercicio de sensibilidad en el que se tomó el IRL de cada institución observado al 26 de mayo de 2023 y se determinaron los nuevos niveles en dos escenarios hipotéticos de estrés, el primer escenario fue el retiro de depósitos a la vista de sus cinco principales clientes y el segundo escenario fue el retiro de depósitos a la vista de sus cincuenta principales clientes. Aquí se tomaron en cuenta los establecimientos de crédito con un IRL inferior al 400% puesto que aquellas entidades con un IRL mayor tienen una estructura de negocio más robusta y los resultados arrojaron que los establecimientos de crédito que inicialmente se encontraban en 226,1%, se ubicarían en 198,2% en el primer escenario, y en 160% en el segundo escenario, lo que significa que en ambos casos el indicador agregado se ubicaría por encima del mínimo regulatorio del 100% dando de esta suerte un parte de tranquilidad puesto que los márgenes de liquidez de los establecimientos de crédito podrían enfrentar el hipotético escenario adverso. De esta manera podemos ver el alto nivel de importancia que tiene el monitoreo del comportamiento de las principales contrapartes de los establecimientos de crédito y más aún en episodios de estrés financiero que suscitan incertidumbre económica.

Siguiendo con la lectura del informe presentado por la Junta Directiva del Banco de la República es menester destacar que desde el año 2019 la regulación de Basilea ha impartido instrucciones sobre la medición y regulación del riesgo de tasa de interés del libro bancario, el cual es un riesgo al que se enfrentan los intermediarios financieros y hace referencia a la potencial pérdida que pueden asumir las entidades cuando se aumentan las tasas de interés de corto plazo ya que la intermediación financiera tiene como finalidad captar recursos de corto plazo a través de depósitos y colocarlos en el mercado a un plazo mayor por medio de operaciones de crédito ocurriendo de esta manera un descalce financiero. En Colombia la Superintendencia Financiera en el año 2022 emitió la regulación del RTILB que se implementará a partir del año 2024

siguiendo el marco de los principios de Basilea ya que actualmente los establecimientos de crédito cuantifican el RTILB usando modelos internos.

Un indicador para cuantificar el RTILB es el WATM gap y este indicador mide la diferencia entre la duración de los activos y pasivos sensibles a variaciones en las tasas de interés ponderada para los diversos plazos. Por otra parte desde mediados del año 2019 los establecimientos de crédito han reducido gradualmente el WATM gap sugiriendo así una menor exposición al RTILB y esta reducción se debe a una contracción en la duración del activo y a un alargamiento en la duración del pasivo esto debido a la implementación del CFEN, lo cual reduce el descalce de plazos de los establecimientos de crédito y su sensibilidad ante futuros incrementos en las tasas de interés. Aunado a lo anterior, es menester destacar que desde junio de 2022 los establecimientos de crédito ciñeron el periodo y composición de su balance conforme al ciclo de la tasa de política monetaria y reducir su exposición al RTILB.

De esta manera se concluye que el sistema financiero en Colombia tiene una estructura sólida y normativas que miden los riesgos de solvencia y liquidez. Aquí se exalta la implementación del CFEN, la valoración a precios de mercado de todos los depósitos sujetos al cumplimiento de los indicadores locales de riesgo de liquidez y la regulación que se implementará a partir de 2024 que busca medir el riesgo de tasa de interés del libro bancario y que fue expedida por la Superintendencia Financiera, todo esto permitirá obtener una medición más precisa y que los establecimientos de crédito sean resilientes ante una situación de estrés como la que se presentó en Estados Unidos en el mes de marzo del presente año.

5. Balance externo y reservas internacionales

5.1 Evolución y perspectivas de la balanza de pagos de Colombia

Es importante mencionar que la balanza de pagos mide la relación entre los ingresos y gastos de un país con el resto del mundo. Esta se divide en dos cuentas, la cuenta corriente registra todas las transacciones comerciales (exportaciones e importaciones: exportaciones netas o balanza comercial), así como las transferencias unilaterales como las remesas y las donaciones. La segunda cuenta es la de capital (financiera) donde se registra la compra y venta de activos de capital, Inversión Extranjera Directa, las transferencias de capital y las variaciones de las reservas internacionales.

En ese contexto, para el primer trimestre del año 2023 la cuenta corriente presentó un déficit de USD 3.422 m, cifra que corresponde al 4,2% del Producto Interno Bruto de Colombia, de lo cual se puede resaltar que, si bien las importaciones del país siguen siendo mayores que las exportaciones y se sigue presentando un déficit, el déficit disminuyó en comparación con el mismo periodo del año 2022, cuando estuvo en USD 5,372 m, 6,2% del PIB. La

principal razón de la disminución del déficit fue la inversión en maquinaria y equipo, en un escenario de menores importaciones con un valor de USD 2.220 m y mayores exportaciones con un valor de USD 362 m.

La reducción de las exportaciones de bienes estuvo orientada principalmente por los menores precios del petróleo y el café; sin embargo, influyó mucho en el menor déficit el aumento en los viajeros internacionales que visitaron el país, junto con mayores ventas de servicios de informática, así como se presenta en la siguiente tabla:

Cuenta corriente	2022	2023	Variación
Cuenta corriente	-5.372	-3.422	1.950
Porcentaje del PIB	- 6,2%	- 4,2%	
Bienes y Servicios	- 4.964	- 2.382	2.582
Renta de los Factores	- 3.585	- 4.137	-552
Transferencias corrientes	3.177	3.097	-80
Cuenta Financiera	2022	2023	Variación
Cuenta financiera	- 4.901	- 2.827	2.074
Porcentaje del PIB	-5,7%	-3,5%	
Inversión directa	-3.544	-3.565	-20
Inversión de cartera	1.866	913	-953
Otros flujos sector público + sector privado	-3.349	-345	3.004
Activos de reserva	127	169	
Errores y omisiones	471	595	124
Variación de reservas internacionales	127	169	

Fuente: Banco de la República.

En el primer trimestre del año 2023, al igual que en el año 2022, fue la inversión extranjera directa la principal fuente de financiamiento externo, sin embargo, presentó una reducción en el monto de inversión del 10,9% en comparación con el mismo periodo del año 2022, pasando de USD 4.901 en 2022 a 2.827 en 2023.

Reducción que se presentó principalmente por menores inversiones en actividades de servicios financieros y empresariales, de transporte y telecomunicaciones, comercio y hoteles, esto a pesar de los aumentos en la inversión de sectores como la minería, el petróleo, el comercio y la electricidad, en Colombia sigue jugando un papel preponderante en materia de inversión extranjera, el sector extractivo.

Para el mismo período, los desembolsos de préstamos y créditos externos siguieron jugando un papel significativo al momento de financiar el déficit externo, el país recibió desembolsos por el valor de USD 796 m.

Para el año 2023 y con base en las anteriores cifras el equipo técnico del Banco de la República proyecta un déficit en la cuenta corriente del país del 4,0% del PIB, 2,2% menos que el déficit del año 2022, que estuvo en el 6,2%. Una disminución importante que tiene su principal justificación en la moderación de la demanda interna, la reducción de los precios internacionales de las materias primas y los menores costos de los fletes. Sin embargo, las condiciones financieras internacionales seguirán complejas a causa de la desaceleración económica,

razón por la cual se necesita que ingresos como los recibidos por concepto de servicios turísticos sigan en aumento; de esta forma, la necesidad de financiamiento externo para 2023 serán mucho menores que los del año 2022.

5.2 Reservas Internacionales

Por mandato de la Ley 31 de 1992 el Banco de la República administra las reservas internacionales del país, cuyo principal objetivo es proteger a Colombia de choques externos que pueden afectar la estabilidad macroeconómica por medio de la política cambiaria (compra y venta de divisa extranjera). Lo anterior con el fin de generar seguridad ante el déficit externo, los pagos a la deuda externa, y posible movimiento de capitales.

Culminado el primer semestre del año 2023, el nivel de las reservas internacionales aumentó, principalmente por mayor rentabilidad en las inversiones, ocasionada por mayores intereses. A fecha de 30 de junio de 2023, las reservas internacionales netas fueron de USD 57.838,7 millones, lo que representa un aumento de USD 569,8 millones. El rendimiento de las reservas fue del 1,29%. Este positivo rendimiento se produjo principalmente por mayores niveles en las tasas de interés de las inversiones realizadas por el banco.

5.2.1 Indicadores de Reserva

Finalizado el mes de junio del año 2023 el nivel de las reservas internacionales de Colombia se ubicó en 1,27, calificación que se determina a través de la metodología denominada *assessing reserve adequacy* (ARA) del FMI, y según la cual la economía de un país se mantiene si se encuentra entre 1,0 y 1,5. Es decir, las reservas del país, finalizado el primer semestre de 2023, se mantienen en niveles adecuados.

5.2.2 Composición del portafolio de inversión

El portafolio de inversiones representa el principal componente de las reservas internacionales de Colombia. Finalizado el primer semestre de 2023, el 84,17% del portafolio de Colombia se encontraba invertido en títulos e instrumentos con calificación AAA y el 13,61% en calificación AA. Lo anterior se resumiría en que a la fecha más del 80% de las inversiones de las reservas internacionales del país se encontraban invertidas en acciones con menor riesgo, factor de gran relevancia si tenemos presente que uno de los objetivos de las reservas internacionales es poder atender los pagos externos del país en momentos de reducción de las fuentes de financiamiento externo

5.2.3 Rentabilidad de las Reservas

La rentabilidad de las reservas depende principalmente de dos factores: el de intereses y el de valorización. El primero corresponde a los intereses recibidos de los instrumentos en los cuales se invierte, y el factor de valorización, al cambio en los precios de los títulos por movimientos en la tasa de interés [1].

Culminado el primer semestre del año 2023, la rentabilidad de las reservas internacionales fue positiva, debido a los intereses recibidos por las inversiones del portafolio de inversiones, la rentabilidad presentada fue del 1,29%, muy positiva si tenemos en cuenta que finalizado el año 2022 se presentó un rendimiento negativo del 1,06%, debido a las difíciles situaciones económicas internacionales durante esa vigencia.

5.2.4 Medidas para fortalecer la liquidez internacional

En el acuerdo aprobado por el Fondo Monetario Internacional en 2021, el país recibió por dos años, acceso a la Línea de Crédito Flexible por un valor de \$9.800 m USD, representando el 350% de la cuota colombiana. Línea que constituye un seguro contra riesgos externos y mantiene confianza en la economía nacional.

Asimismo, se destaca que, en el mes de abril del año 2023, el directorio del Fondo Monetario Internacional (FMI) realizó la evaluación intermedia sobre los criterios de acceso de Colombia a la Línea de Crédito Flexible (LCF), en la cual se ratificó que el país sigue cumpliendo las condiciones de acceso a los recursos del instrumento. De igual forma desde junio del presente año el Banco de la República cuenta con acceso a facilidades de liquidez del Banco de Pagos Internacionales (BIS, por su sigla en inglés), las cuales complementan la disponibilidad de liquidez externa de las reservas internacionales. Bajo estas facilidades, las inversiones que tienen los bancos centrales con dicha institución sirven de garantía para el suministro de liquidez por parte del BIS. En ese sentido, el Banco de la República podría disponer de liquidez contingente e inmediata, sin tener que vender los activos de los portafolios de las reservas internacionales invertidos en instrumentos del BIS, lo cual podría ser útil especialmente en circunstancias extremas de baja liquidez en los mercados globales de renta fija o episodios de alta aversión al riesgo. En particular, en junio del presente año el BIS habilitó al Banco de la República dos facilidades de liquidez no comprometidas por un monto total de USD 1.000 millones, que solo se utilizarían de forma excepcional ante situaciones extremas en los mercados. [2]

Desarrollado el análisis del Capítulo 5 del informe presentado por el Banco de la República sobre los resultados Macroeconómicos del primer semestre del año 2023 es posible considerar que:

- Finalizado el primer semestre, la cuenta corriente de la balanza de pagos del país tuvo un déficit de USD 3.422 m, cifra que corresponde al 4,2%, mucho menor que la presentada en el mismo periodo del año 2022.
- Finalizado el primer semestre de la vigencia 2023, las reservas internacionales de Colombia aumentaron USD 569,8 m, llegando a un valor neto de USD 57.838,7 millones.
- La rentabilidad de las inversiones realizadas con las reservas internacionales del país, durante

el primer semestre del año 2023 fue positiva (1,29%).

- Finalizado el primer semestre de la vigencia 2023 más del 80% del portafolio de inversiones del país se encontraban en instrumentos con calificación AAA.

Sombreado 3 Participación del Banco de la República en el Banco de Pagos Internacionales

El Banco de Pagos Internacionales (BPI) es un organismo internacional establecido en 1930 y el cual pertenece a 63 bancos centrales que en conjunto representan el 95% del PIB del mundo. La oficina principal se ubica en Basilea, Suiza, y se encarga de proveer servicios financieros a múltiples bancos centrales y demás entidades monetarias oficiales. El BPI tiene como misión apoyar la búsqueda de estabilidad monetaria y financiera a través de cooperación internacional y actuar como un banco para los bancos centrales de cada país (Bank of International Settlements, www.bis.org). Para cumplir dicha misión, el BPI utiliza las siguientes cuatro estrategias:

1. Foro para el diálogo y cooperación internacional.
2. Plataforma para la innovación responsable y el intercambio de conocimiento.
3. Análisis profundo sobre situaciones políticas básicas.
4. Servicios financieros sólidos y competitivos.

La Ley 1484 del 12 de diciembre de 2011, autorizó la incorporación del Banco de la República de Colombia como accionista del Banco de Pagos Internacionales. Bajo este mandato, el Banco de la República cuenta con 3.000 acciones (bajo 65.712.000 derechos especiales de giro, DEG) por un valor de USD 100.978.710.

Para el 2023, el Banco de la República reporta un pago de dividendos ordinario de DEG 285 por acción. Dichos dividendos fueron destinados para el Fondo General de Reserva, y distribuidos entre el Fondo Especial de Reserva y el Fondo Libre de Reserva. Según los estatutos del BPI, estos fondos se utilizan como seguro en caso de pérdidas en las que el Banco pueda incurrir. Cabe resaltar que el pago ordinario de dividendos representa un aumento en DEG 10 por acción en comparación con el reporte de julio 2022 (Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República, julio 2023). En este último año, también se presentó un aumento en la misma proporción frente al 2021, donde la Junta de Gobernadores del BPI decidió pagar un dividendo complementario para subsanar la falta de dividendos en el 2020.

Para el BPI y varios organismos internacionales monetarios, es de gran importancia el análisis de temas como los mecanismos de pagos internacionales transfronterizos, el uso de monedas digitales (criptoactivos), inflación relacionada, evolución de las tasas de cambio, comercio internacional y desde el 2021 el conflicto en Ucrania. Estos temas se examinan bajo nuevos estudios técnicos financieros (sandbox), creados para la generación de innovación financiera, donde la Superintendencia Financiera de Colombia cursa un

piloto para la realización de operaciones transaccionales de criptoactivos.

Adicionalmente, en el reporte del Banco de la República al Congreso de Colombia para julio del 2023, el emisor destaca la participación en la discusión sobre el alza en las tasas de interés como mecanismo de estabilidad financiera a nivel global y los riesgos que esto implica. Asimismo, se destaca la participación del banco, en la 22da conferencia anual del BPI, donde se trataron temas sobre interacción entre política fiscal y monetaria, el mercado de capitales, y el futuro de las criptomonedas.

Finalmente, el reporte señala la realización de la tercera edición del Green Swan Conference, organizada en conjunto con el Banco Central de Chile, el Banco de Reserva de Sudáfrica y la Red para Enverdecer el Sistema Financiero. Esta conferencia tiene como objetivo implementar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

6. Situación financiera del Banco de la República

Después de analizar el informe presentado por la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso, en su apartado sobre la Situación Financiera de la institución, se pueden extraer algunas cifras relevantes al respecto, no sin antes mencionar que el aspecto más importante es el hecho de la reevaluación monetaria con respecto al dólar, lo cual cambió significativamente temas como las reservas internacionales, el patrimonio del Banco de la República por la depreciación de sus activos (tasados en dólares), el portafolio de los títulos de deuda pública (TES), entre otros. A continuación, se detallan las cifras más destacadas del informe objeto de análisis en el presente documento.

Durante el primer semestre del año el Banco no realizó compras ni ventas de divisas en el mercado. Frente al cierre de 2022, en el activo el valor en pesos de las reservas internacionales brutas se redujo en COP 33.836 mm; en cambio, el saldo de las operaciones repo se incrementó en COP 15.451 mm y el del portafolio de TES en poder del Banco en COP 7.842 mm. Frente a diciembre del año anterior, el activo se redujo en COP 7.813 mm (-2,4%), los pasivos aumentaron COP 17.766 mm (9,4%) y el patrimonio reducido COP 25.579 mm (-18,0%). El saldo del Banco se reduce, principalmente, por el menor valor en pesos de las reservas internacionales, resultado de la apreciación del peso colombiano frente a las monedas en las que se encuentran invertidas estas reservas, lo cual tuvo como contrapartida una reducción en el patrimonio (Cuadro 6.1).

En cuanto al estado de situación financiera del Banco de la República (saldo general), al 30 de junio de 2023 los activos del Banco ascendieron a COP 323.897 mm, los pasivos a COP 207.376 mm y el patrimonio a COP 116.522 mm. A la misma fecha, el saldo de los depósitos de GNC en el Banco se incrementó en COP 32.300 mm, tanto que la base monetaria disminuyó en COP 14.147 mm. Por su parte, los gastos corporativos ascenderían a COP 960 mm, mayores en 19,8% (COP 158 mm) en términos anuales. Finalmente, el patrimonio se reduce

por la variación negativa en el ajuste de cambio de las reservas internacionales. No obstante, su saldo en dólares aumentó en USD 576 millones. Lo anterior se compensó parcialmente por el incremento en el saldo de las operaciones repo por COP 15.451 mm frente al observado al cierre del año anterior, y por el mayor saldo del portafolio de TES en poder del Banco por COP 7.842 mm (21,8%).

7. Los pagos en la economía colombiana

Colombia continúa registrando avances en la inclusión financiera y en el uso de los pagos electrónicos. No obstante, el efectivo continúa siendo el instrumento de pago más utilizado por la población. De acuerdo con el más reciente reporte de Banca de las Oportunidades, al cierre de 2022 el 91,3% de la población adulta en Colombia contó con un producto de depósito, estando las cuentas de ahorro en primer lugar (79,6% de la población adulta), seguidas por los depósitos de bajo monto (62,3%). Sin embargo, solo el 61% de los adultos con cuentas de ahorro y el 77,4% con depósitos de bajo monto hacen uso activo de estos productos. El avance en la digitalización de los pagos se refleja en la menor preferencia por el efectivo para efectuar transferencias y pagos, fenómeno acelerado por la pandemia del covid-19, al pasar de ser el instrumento más usado por el 87% de los adultos en 2019 al 75% en 2022.

El uso de instrumentos de pagos electrónicos presenta importantes brechas socioeconómicas, ya que los grupos de menores ingresos, menor educación y que habitan en zonas rurales, en parte por la limitada oferta de la infraestructura de telecomunicaciones, dependen principalmente del efectivo para hacer sus compras cotidianas y mantener sus ahorros.

Los monederos digitales siguen aumentando la facilidad de su uso en Colombia, lo que ha permitido profundizar los pagos electrónicos. No obstante, su falta de interoperabilidad plena se aleja de las mejores prácticas internacionales y dificulta la consolidación del ecosistema de pagos digitales, y de la materialización de los beneficios de las economías de red.

En los últimos años han aumentado las opciones de interconexión de servicios de transferencias inmediatas en el país; sin embargo, se encuentran en una etapa temprana de desarrollo y sus costos y fricciones en la experiencia del usuario limitan su aceptación por parte de la población.

Para promover la interoperabilidad y el buen funcionamiento del ecosistema, el Banco de la República proveerá a la industria un directorio y un servicio de liquidación centralizado. Adicionalmente, operará un sistema de pagos inmediatos, el cual se interconectará con los sistemas privados de pago. El Banco avanza en la construcción del nuevo sistema de transferencias inmediatas, al que podrán conectarse todos los establecimientos financieros, de manera directa o a través de los sistemas de pago existente, y así ampliar la interoperabilidad en las transferencias entre personas y hacia negocios, y adicionar otros usos.

Siguiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el Banco de la República conformó el Foro de Sistemas de Pagos en

agosto de 2022 con el fin de asegurar que la arquitectura del sistema siga las mejores prácticas internacionales y recoja las necesidades de la industria. El foro ha habilitado una activa interacción público-privada por medio de diversos grupos de trabajo, plenaria y talleres con más de 150 asistentes, entre entidades financieras, cooperativas, fintechs, proveedores de tecnología y agencias del Gobierno.

En desarrollo del artículo 104 de la reciente Ley 2294 de 2023, el Banco de la República avanza en la generación de una agenda regulatoria que promueva la interoperabilidad, eficiencia, seguridad y asequibilidad en el nuevo ecosistema de pagos inmediatos del país. La consolidación del ecosistema de transferencias inmediatas requiere la definición de normas técnicas, operativas y de negocio que consoliden la interoperabilidad entre los sistemas inmediatos de pago de bajo valor y sus participantes.

En la segunda etapa del foro, que tuvo lugar en el primer semestre de 2023, el Banco de la República discutió con la industria los estándares para el inicio, validación, envío y recepción de las transferencias, así como las reglas en materia de tiempos y experiencia de uso que las soportarán. Se espera que los lineamientos regulatorios generales del ecosistema entren en aplicación a partir de 2024, modernizando la infraestructura de pagos y acelerando la trayectoria de digitalización del país. Los pagos digitales son una herramienta de desarrollo económico y contribuyen a la inclusión financiera, en especial de los segmentos más vulnerables de la población. La creciente oferta de servicios de pago electrónico ha facilitado el acceso y uso de servicios financieros y la generación de información transaccional valiosa, la cual puede servir como aproximación de la capacidad de pago, para ampliar el ofrecimiento de créditos y seguros formales.

Es deseable que el país aproveche las lecciones derivadas de ese programa para fortalecer y digitalizar la plataforma de pago de los subsidios. Al respecto, el reciente anuncio de Prosperidad Social de que las transferencias del programa Renta Ciudadana se harán a través del Banco Agrario, para garantizar la entrega de recursos en las zonas rurales, es una oportunidad única para que, apalancándose en los planes de digitalización de esa entidad, se logre avanzar en la apertura de cuentas y el acceso a instrumentos y canales digitales que permitan reducir la dependencia del efectivo en el sector rural donde sus costos de distribución son particularmente elevados.

El Banco de la República actualmente está participando en proyectos de experimentación sobre los pagos al por mayor y el mercado de dinero y de capitales. Así mismo, reconociendo las potencialidades de plataformas mCBDC para reducir los costos en los pagos transfronterizos, el Banco continuará aprovechando las oportunidades de experimentación con otros países y las entidades multilaterales, como el BPI, el Cemla y el BID, las cuales vienen desarrollando areneras tecnológicas en innovaciones financieras de punta.

Recuadro 4 La digitalización reciente de los pagos en Colombia

Del proceso de digitalización en los medios de pagos nacionales se destacan dos aspectos muy importantes, a saber: por un lado, se observa un avance en la

profundización tecnológica en los medios de pagos y, por otra parte, el comportamiento en el uso de los diferentes medios y canales digitales de pagos muestra una brecha marcada entre personas de altos y bajos ingresos, igual relación se observa entre las zonas urbanas y rurales.

En tal sentido, es importante subrayar que el uso de plataformas de pago digitales aumentó en más del 70% en 2022. Sin embargo, el 54% de este incremento se dio en las ciudades, mientras un 45% se observó en las zonas rurales, lo cual muestra una diferencia de corte territorial en el uso de los medios digitales de pago.

Otro factor de diferenciación fue el nivel de ingresos: mientras el 73% de los hogares de ingresos altos aumentó el uso de canales virtuales, solo un 42% de los hogares de bajos ingresos registró esta tendencia. Es así como se entiende que el uso de monederos digitales, por ejemplo, fue del 65% en los individuos de mayores ingresos, y del 26,6% entre quienes devengan en menor proporción.

Desde la perspectiva del género también puede señalarse que los hombres presentaron una mayor tenencia de cuentas de ahorro y tarjetas débito respecto de las mujeres, del 48,2% versus 32,9% en las cuentas de ahorro, y del 36,2% contra el 21,4% en las tarjetas débito.

No obstante la mayor utilización de canales digitales, el uso del efectivo sigue teniendo un importante espacio en las transacciones monetarias. Si bien el 53% de la población adulta en Colombia recibe sus ingresos mediante transferencias virtuales, el 35% lo recibe en efectivo, elevándose hasta un 45% si se tiene en cuenta que 10% lo recibe mediante giros.

De esta manera, el efectivo se ubica como el medio de recepción de ingresos predominante entre los hogares de menores ingresos y en las zonas rurales. En el mismo sentido, del Informe llama la atención el bajo nivel de ahorro en los colombianos, comoquiera que el 54% de la población adulta no ahorra, y de la parte que ahorra casi el 40% lo hace en efectivo; solo un 20% lo hace en los bancos, por lo que se deduce una baja bancarización del ahorro en el país.

En conclusión, en el país se está dando un avance en la dirección de un mayor uso de medios digitales de pago, lo cual es positivo en materia de eficiencia económica. Pero se observa una disparidad entre los hogares de ingresos altos y bajos, pues mientras los primeros ahorran en el sector bancario y utilizan más las tarjetas débito y las transferencias, los hogares de ingresos bajos se inclinan por el ahorro y el pago en efectivo. Por lo tanto, es recomendable revisar estrategias o políticas públicas tendientes a reducir la brecha en el uso de medios electrónicos de pago.

8. Políticas de administración del portafolio de inversión de las reservas internacionales

De acuerdo con las recomendaciones de buenas prácticas en el ámbito internacional, la gestión de las reservas internacionales debe realizarse buscando un adecuado balance entre los criterios de liquidez, seguridad y rentabilidad. En línea con esto, la política del Banco de la República para la administración de las reservas procura tener suficiente liquidez en moneda extranjera, contar con estrictas medidas para la gestión

de riesgos, y propiciar retornos razonables ajustados por riesgo.

Para garantizar la liquidez se invierte únicamente en activos financieros con demanda constante en los mercados secundarios. Además, el portafolio se divide en tramos por plazos, incluyendo un tramo de corto plazo diseñado específicamente para poder convertir activos en efectivo de forma rápida y a bajo costo.

En cuanto a la gestión de riesgos, se invierte solo en un grupo limitado de activos elegibles, todos con altas calificaciones crediticias, y se establecen estrictos límites de inversión para controlar los riesgos de mercado, crédito y contraparte. Por ejemplo, para el riesgo crediticio solo se permite invertir en emisores con calificaciones mínimas entre A+ y BBB-.

Respecto a la rentabilidad, una porción significativa del portafolio se gestiona externamente por firmas especializadas, buscando generar retornos superiores a los de los índices de referencia definidos para cada tramo. Las firmas externas son evaluadas continuamente y se ajusta el monto que administran según su desempeño.

Otro aspecto clave es que el portafolio se divide en tres tramos con objetivos diferenciados. Están el tramo de corto plazo, el de mediano plazo y el de oro. Los dos primeros también tienen índices de referencia contruidos de acuerdo con sus fines específicos.

En resumen, las políticas de inversión de reservas internacionales de Colombia parecen cumplir con estándares globales de buenas prácticas, al combinar

adecuadamente los criterios de liquidez, seguridad y rentabilidad. El esquema de gestión de riesgos, la segmentación del portafolio y el balance entre gestión interna y externa se ven como aspectos positivos.

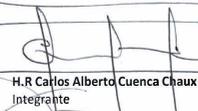
Los abajo firmantes,

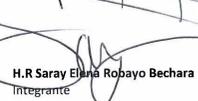

H.R. Christian Munir Garcés Aljure
Coordinador


H.R. Jorge Hernán Bastidas Romero
Integrante


H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina
Integrante

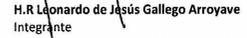

H.R. Milene Jaraiva Díaz
Integrante

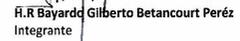

H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux
Integrante


H.R. Saray Elina Robayo Bechara
Integrante


H.R. Ángela María Vergara González
Integrante


H.R. Juan Diego Muñoz Cabrera
Coordinador


H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave
Integrante


H.R. Bayardo Gilberto Betancourt Pérez
Integrante


H.R. Karen Ashtin Manrique Olarte
Integrante


H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera
Integrante


H.R. Katherine Miranda Peña
Integrante


H.R. Armando Antonio Zabarrain
Integrante

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2022 CÁMARA

por el cual se modifica la Ley General del Turismo y se dictan otras disposiciones.

<p>3. Despacho Viceministra Técnica Bogotá D.C.</p> <p> Radicado: 2-2023-049050 Bogotá D.C., 14 de septiembre de 2023 18:00</p> <p>Honorable Representante ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Cámara de Representantes CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8 - 68 Ciudad.</p> <p>Radicado entrada No. Expediente 41221/2023/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 226 de 2022 Cámara "Por el cual se modifica la Ley General del Turismo y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto "fomentar la sostenibilidad de los destinos y atractivos turísticos, fortaleciendo la competitividad y calidad del sector. Así también, pretende impulsar la promoción, transformación y oportunidades de la industria turística."</p> <p>Para su consecución, el proyecto propone establecer que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo elaborará en el próximo Plan Sectorial de Turismo y en los siguientes Planes sectoriales de Turismo, un capítulo especial sobre las condiciones del turismo en varios municipios del país.</p> <p>Igualmente, pretende modificar el artículo 16 de la Ley 2068 de 2020¹, con el fin de establecer que el Gobierno nacional y los entes territoriales priorizarán la implementación de programas de ecoturismo en los departamentos de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Bolívar, Chocó, La Guajira y Nariño, sin restringir el fomento del turismo sostenible.</p> <p>¹ Por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>A su turno, el proyecto de ley propone modificar el parágrafo 1 del artículo 18 de la Ley 1101 de 2006², con el fin de establecer que los proyectos provenientes de los departamentos del Guaviare, Vaupés, Putumayo, Amazonas, Vichada, Caquetá, Guainía, el Chocó, los municipios de sexta categoría de San Agustín e Isnos en el departamento del Huila, Inza (Tierradentro) en el departamento del Cauca y Mompos en el departamento de Bolívar, el departamento de La Guajira, los municipios PDET con vocación turística, el departamento de Arauca y el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, quedarán excluidos de los aportes de cofinanciación de que tratan los numerales 2 y 3 de dicho artículo referente a la línea de inversión territorial como parte de la política de turismo.</p> <p>Por último, la iniciativa propone que de cada impuesto nacional con destino al turismo recaudado, el Fondo Nacional del Turismo ejecutará el 4% en cada departamento con destino a infraestructura, promoción y fortalecimiento de la competitividad turística a través de la identificación de cadenas productivas en los departamentos de Bolívar, Chocó, La Guajira y Nariño, de acuerdo con las necesidades, estrategias e inversión establecidas en el Plan de Desarrollo Departamental.</p> <p>En relación con la adición de un capítulo especial en los planes sectoriales de Turismo a cargo del Ministerio de Comercio Industria y Turismo³ en principio no debería tener impacto fiscal adicional, dado que hace parte de las funciones de esa Cartera⁴ que en todo caso tendría que atender con los recursos asignados para cada vigencia, respetando en todo caso el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector, sin generar ningún tipo de gasto adicional en las finanzas de la Nación.</p> <p>Frente a la ejecución del 4% del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social⁵, por parte del Fondo Nacional del Turismo, en principio no generaría impacto fiscal directo, toda vez que se trata de un impuesto de destinación específica para el turismo. Sin embargo, la distribución de los recursos en ese porcentaje hacia ciertos departamentos podría resultar inconveniente al generar distorsiones en la asignación libre de los fondos de este impuesto y constituir una nueva inflexibilidad presupuestal.</p> <p>Asimismo, cabe anotar que el impuesto nacional con destino al turismo, creado por el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006⁶, tiene una destinación definida en la ley y constituye fuente para la financiación de diferentes líneas que maneja el Fondo Nacional de Turismo, de acuerdo con la distribución que realiza el Comité Directivo del FONTUR. Así, la propuesta ignora que los recursos van destinados a la ejecución de proyectos, o bien presentados por las mismas entidades territoriales, o presentados por los gremios o por el mismo Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</p> <p>Aunado a lo anterior, la redacción de la propuesta sugiere una destinación a priori de estos recursos en la que no queda claro a cargo de quién quedará la postulación del respectivo proyecto, contraviniendo la lógica de demanda que tienen estos actualmente y que requieren ser aprobados por el Comité Directivo de FONTUR⁷, de manera tal que serían el Ministerio de Comercio Industria y Turismo o el FONTUR, quienes tendrían la carga adicional de formular los proyectos de inversión para los departamentos de Bolívar, Chocó, La Guajira y Nariño.</p> <p>² Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones. ³ Gaceta del Congreso 792. Texto propuesto para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley No. 226 de 2022 Cámara. Artículo 2. ⁴ Decreto 210 de 2003 "Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones". ⁵ Artículo 4. Ley 1101 de 2006. Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones ⁶ Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones ⁷ Parágrafo, Artículo 6. Ley 1101 de 2006.</p>
--	--

A lo anterior hay que adicionar que recientemente la Ley 2294 de 2023⁸, que contiene el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 (en adelante, PND), mediante el artículo 307 modificó el artículo 21 de la Ley 1558 de 2012, con el fin de establecer que el Fondo Nacional de Turismo -FONTUR- es un patrimonio autónomo, sin personería jurídica, regido por normas de derecho privado, con la función de administrar los recursos señalados en los artículos 1º y 8º de la Ley 1101 de 2006, así como los asignados en el Presupuesto General de la Nación para la infraestructura turística, promoción y la competitividad turística, el recaudo del impuesto al turismo, la contribución parafiscal para la promoción del turismo y las demás fuentes de recursos que señale la ley. Además, determinó que los recursos del impuesto al turismo, que administra FONTUR, se presupuestarán como una transferencia en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada vigencia.

A su turno, el artículo 269 de la Ley del PND modificó el artículo 18 de la Ley 1101 de 2006, el cual eliminó el párrafo que el proyecto de ley pretende modificar, por lo que desde el punto de vista técnico no sería posible modificar una disposición que se encuentra derogada actualmente.

Por último, es preciso señalar que el Gobierno nacional ha establecido medidas que contribuyen a la recuperación y reactivación del sector turismo, para así mitigar los efectos negativos ocasionados por la pandemia Covid-19 sobre este sector de la economía. Específicamente, la Ley 2277 de 2022⁹ extendió la vigencia del beneficio de exención en el pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico hasta 31 de diciembre de 2024¹⁰. Además, mantuvo la exención del Impuesto sobre las Ventas – IVA en la prestación de los servicios de hotelería y turismo¹¹, siempre que sean prestados en los municipios que integran las zonas de régimen aduanero especial. Así mismo, estableció la tarifa reducida del 15% del impuesto sobre la renta respecto de los ingresos percibidos con ocasión a la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, en los términos y condiciones señalados en el artículo 41 de la Ley 2068 de 2020¹².

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable y expresa, muy atentamente, la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA
Viceministra Técnica
DGPPN/DGPM/OAJ

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Elaboró: Laura Vanessa Rodríguez Suárez
Vo. Bo. VT: Lorenzo Uribe, Julián Niño, David Herrera – No. Interno VT: 285.

Con copia a: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalosa, Secretario General de la Cámara de Representantes.

⁸ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"
⁹ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones."
¹⁰ Ibid. Artículo 36, inciso 4º
¹¹ Numeral 26, Artículo 476. Estatuto Tributario.
¹² Párrafo 5, Artículo 240. Estatuto Tributario.

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2022 SENADO, 327 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se otorgan lineamientos para la creación de una política pública de lactancia materna, incentivo para los bancos de leche humana y alimentación complementaria.

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO comision.septima@camara.gov.co secretario Comisión Séptima Cámara de Representante Cra. 8 #12-03, Bogotá D.C.,</p> <p>ASUNTO: Radicados 202342301229322 Y 202311400858681 Proyecto de Ley 138/ 22 Senado, 327/1 2022 Cámara, "por medio del cual se otorgan lineamientos para la creación de una política pública de lactancia materna, incentivo para los bancos de leche humana y alimentación complementaria"</p> <p>Respetado doctor Albornoz Barreto,</p> <p>Con relación al radicado del asunto y sobre la solicitud de comunicar las observaciones de orden constitucional o de conveniencia que se consideren pertinentes al Proyecto de Ley 138/ 22 Senado "por medio del cual se otorgan lineamientos para la creación de una política pública de lactancia materna, incentivo para los bancos de leche humana y alimentación complementaria", se señala que este Ministerio emitió concepto técnico mediante el radicado No 202320000292793, donde se consideró la inviabilidad del proyecto legislativo, conforme las siguientes argumentaciones.</p> <p>Es importante mencionar la postura que había sido expuesta en concepto con radicado o 202321400213983 del 14 de junio de 2023, y dentro de la cual se estima que</p> <p>"en consideración a que en el ordenamiento jurídico ya existen otras normas que desarrollan los temas planteados en el Proyecto en mención, abarcando en ellas con profundidad, otros temas que no son relacionados en el actual proyecto legislativo como lo es el Plan Decenal de Lactancia Materna y Alimentación</p>	<p>Complementaria 2021 – 2030, la Resolución 3280 de 2018¹ modificada por la Resolución 276 de 2019²; en ese sentido, se considera que el proyecto de ley es una innecesaria sobreproducción normativa.</p> <p>(...)</p> <p>Así mismo frente a su contenido se hace necesario concretar el propósito y alcance del articulado, y se recomienda la alineación con las Guías alimentarias para la población menor de 2 años, el Plan Decenal de Lactancia Materna y alimentación complementaria 2022 – 2030 los lineamientos de bancos de leche humana que se publicaron en el año 2019 el cual tiene el objetivo de "establecer las orientaciones conceptuales, técnicas y operativas de los Bancos de Leche Humana en Colombia, para garantizar la calidad de la leche humana desde la captación, selección y acompañamiento de las familias donantes, hasta su entrega a los niños beneficiarios"³</p> <p>En línea con lo anterior, la justificación del proyecto se basa en la relevancia de la práctica de lactancia materna en el crecimiento de los niños y niñas. En ese sentido y atendiendo lo anterior, es indudable que la lactancia materna es la mejor práctica tanto para la promoción de la salud, como para la prevención de enfermedades infecciosas y no infecciosas que brindan protección incluso hasta la edad adulta, por tanto, el beneficio trasciende desde los niños, sus madres y padres.</p> <p>Ahora bien, el país cuenta con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que incluye dentro de la población objeto de niños lactantes, lo cual indica cobertura del grupo poblacional en mención con relación al cumplimiento del objetivo de garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad. Así mismo, en Colombia se ha expedido el Plan Decenal de Lactancia Materna y alimentación complementaria 2022 - 2030, que se realizó con el liderazgo de este Ministerio, como un referente normativo y técnico para la garantía del derecho de los niños y niñas a una alimentación saludable, el cual busca establecer estrategias e iniciativas que fomenten la práctica de la lactancia materna y el adecuado inicio de la alimentación complementaria y el bienestar de las madres y sus hijos.</p> <p>¹ Por la cual se adoptan los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud y la Ruta Integral de Atención en Salud para la Población Materno Perinatal y se establecen las directrices para su operación" ² Por la cual se modifica la Resolución 3280 de 2018 ³ Concepto 202321400213983 del 14 de junio de 2023</p>
--	---

Por lo tanto, este Plan se constituye en un instrumento de política pública que cuenta con un contexto de orden normativo y de momentos e insumos clave que le permiten consolidar y hacer parte de desarrollos de principal relevancia para los próximos 10 años. Por otra parte, también se cuenta con la Ley 1823 de 2017, el Decreto 1397 de 1992 y las Resoluciones 2423 de 2018 y 3280 de 2018, por medio de las cuales se promueve la lactancia materna como la mejor opción para la alimentación de todos los niños, recomendación soportada y actualizada por la OMS en las Asambleas Mundiales de Salud, como una prioridad para el país, incentivando su fomento, protección y apoyo tanto en las instituciones de salud, como en los entornos familiares, escolares y comunitarios. Con relación a los bancos de leche humana, se encuentra en actualización el Decreto 2493 de 2004 "por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 9ª de 1979 y 73 de 1988, en relación con los componentes anatómicos" que reglamentará la Ley 1805 de 2016 "por medio de la cual se modifican la Ley 73 de 1988 y la Ley 919 de 2004 en materia de donación de componentes anatómicos y se dictan otras disposiciones", que tiene como objeto ampliar la presunción legal de donación de componentes anatómicos para fines de trasplantes u otros usos terapéuticos.

Así las cosas, y teniendo en cuenta la normatividad citada en el párrafo anterior, vale la pena preguntarse si realmente es necesaria la implementación de otra norma que regule un tema que ya se encuentra regulado. Pues esta eventualidad solo se llevaría a cabo en caso de: (i) existir un vacío normativo, (ii) si se considera corregir o especificar las regulaciones como parte de su adaptación a las nuevas situaciones, (iii) el cambio de la orientación en la regulación, (iv) Subyace una necesidad de especialidad o diferenciación en la regulación de un tema que, por su generalidad, no permite comprender los temas específicos o que, si los contempla, no produce las consecuencias asociadas a esa regulación e incluso porque operan diferentes principios, (v) se hace necesaria expedir una norma que interprete y de alcance a una disposición por ambigüedad o dificultad interpretativa, (vi) frente a la exigencia de regulación y exactitud posible, (vii) Estos planteamientos pueden conducir a otra decisión por parte del legislador y es el retiro total de la regulación por ausencia de necesidad en la misma sin expedir otra norma, que constituye una opción poco común.

Si bien no se agotan las posibilidades de adecuación normativa en general, debe estar claro que en la legislación existe un proceso de agregación de normas frente a los hechos regulados y no una reiteración de estas.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, este Ministerio resalta la importancia de reconocer la lactancia materna como la mejor práctica tanto para la promoción de la salud, como para la prevención de enfermedades infecciosas y no infecciosas que brindarían protección, incluso hasta la edad adulta, por tanto, el beneficio trasciende -se reitera- desde los niños, sus madres, padres y familias a la sociedad; así como el

fortalecimiento de los bancos de leche y la alimentación complementaria adecuada. Sin embargo, se concluye que los aspectos técnicos que se relacionan en el articulado del proyecto legislativo ya se encuentran contemplados de manera amplia y contundente en el Plan Decenal de Lactancia Materna y Alimentación Complementaria 2021-2030, la Resolución 3280 de 2018, modificada por la Resolución 276 de 2019.

En este orden de ideas, se insiste en que el proyecto de Ley está enfocado en una innecesaria sobreproducción normativa, por lo que se considera que la ley es INCONVENIENTE pues las medidas propuestas ya cuentan con la normatividad de base necesaria para realizar dicha atención con la profundidad requerida a las madres gestantes. Debe resaltarse, entre ellas, la Resolución 3280 de 2018 y la reciente Ley 2244 de 2022.

En estos términos, se emite la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.
Cordialmente,

 Firmado digitalmente por Jaime Hernán Urrego Rodríguez

JAIME HERNÁN URREGO RODRÍGUEZ
Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios

202320000292793

MEMORANDO

PARA: Dr. RODOLFO ENRIQUE SALAS
DIRECTOR JURÍDICO

DE: VICEMINISTRO DE SALUD PÚBLICA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS

ASUNTO: Radicados 202342301229322 Y 202311400858681 Proyecto de ley 138/22 (S)-327/22 (C) "por medio del cual se otorgan lineamientos para la creación de la política pública de lactancia materna, incentivo para los bancos de leche humana y alimentación complementaria"

Respetado doctor,

Este Viceministerio, tomando en cuenta la posición técnica emitida por la Dirección de Promoción y Prevención¹, y el concepto emitido durante el trámite del proyecto de Ley con radicado 202320000112933 del 27 de marzo de 2023, procede a emitir concepto sobre objeciones presidenciales al Proyecto aprobado, reiterando que:

"(...) Se considera que la propuesta es **INCONVENIENTE**, considerando que en el ordenamiento jurídico ya existen otras normas que desarrollan la temática de la propuesta, inclusive de mejor manera, como lo es el Plan Decenal de Lactancia Materna y alimentación complementaria 2021-2030, la Resolución 3280 de 2018, modificada por la Resolución 276 de 2019, así como el lineamiento técnico expedido en 2019. En este sentido, el proyecto de ley recae en una innecesaria sobreproducción normativa. (...)"²

(...) Resalta la importancia de reconocer la lactancia materna como la mejor práctica tanto para la promoción de la salud, como para la prevención de enfermedades infecciosas y no infecciosas que brindarían protección incluso hasta la edad adulta, por tanto, el beneficio trasciende desde los niños, sus madres, padres y familias a la sociedad. Así como el fortalecimiento de los bancos de leche y la alimentación complementaria adecuada. Sin embargo, se considera que los aspectos técnicos que se relacionan en el articulado de la ley: "Por medio del cual se otorgan lineamientos para la creación de la política pública de lactancia materna, incentivo para los bancos de leche humana y alimentación complementaria", ya se encuentran contemplados de manera amplia y contundente en el Plan Decenal de Lactancia Materna y alimentación complementaria 2021-2030, la Resolución 3280 de 2018, modificada por la Resolución 276 de 2019. En este sentido, el proyecto de ley está enfocado en una innecesaria sobreproducción normativa, pues ya hay disposiciones en el marco jurídico Colombiano, que regulan la materia que se pretende regular a través de este proyecto de Ley. Así mismo frente a

¹ Concepto 202321400213983 del 14 de junio de 2023
² radicado 202320000112933 del 27 de marzo de 2023

su contenido se hace necesario concretar el propósito y alcance del articulado, y se recomienda la alineación con las Guías alimentarias para la población menor de 2 años, el Plan Decenal de Lactancia Materna y alimentación complementaria 2022 – 2030 los lineamientos de bancos de leche humana que se publicaron en el año 2019 el cual tiene el objetivo de "Establecer las orientaciones conceptuales, técnicas y operativas de los Bancos de Leche Humana en Colombia, para garantizar la calidad de la leche humana desde la captación, selección y acompañamiento de las familias donantes, hasta su entrega a los niños beneficiarios".³

1. FICHA TÉCNICA DEL PROYECTO, TRÁMITE PROCESAL Y CONTENIDO

El proyecto del epígrafe⁴ fue presentado por la bancada conservadora el 18 de agosto de 2022.

1.1. Trámite procesal y conceptos institucionales

El mismo ha surtido el siguiente trámite:

- i. Aprobado en primer debate el 1 de noviembre de 2022⁵.
- ii. Aprobado en segundo debate el 14 de diciembre de 2022⁶.

2. CONTENIDO

El objeto del proyecto de ley, según su artículo 1, es: "El objeto de la presente ley es otorgar lineamientos generales para la creación de política pública sobre lactancia materna, incentivo de los bancos de leche humana y alimentación complementaria".

La propuesta está compuesta por dieciséis (16) artículos, así:

- (i) Artículo 1. Objeto;
- (ii) Artículo 2. Definiciones;
- (iii) Artículo 3. Política Pública de Lactancia materna
- (iv) Artículo 4. Ámbito de aplicación
- (v) Artículo 5. Requisitos de donación y criterios de exclusión
- (vi) Artículo 6. Características de la donación y gastos asociados
- (vii) Artículo 7. Bancos de leche humana.

³ Concepto 202321400213983 del 14 de junio de 2023
⁴ Gaceta del Congreso 958 de 23 de agosto de 2022, págs. 31 a 33.
⁵ Gaceta del Congreso 079 de 21 de febrero de 2023, págs. 1 y 2.
⁶ Gaceta del Congreso 1708 de 20 de diciembre de 2022, págs. 18 y 19.

- (viii) Artículo 8. Funcionamiento de los bancos de leche humana
- (ix) Artículo 9. Articulación de los bancos de leche
- (x) Artículo 10. Normalización de la lactancia materna
- (xi) Artículo 11. Ruta domiciliaria
- (xii) Artículo 12. Incentivo a la donación
- (xiii) Artículo 13. Plan decenal de lactancia materna
- (xiv) Artículo 14. Articulación con políticas públicas
- (xv) Artículo 15. Iniciativas legislativas articuladas con la política pública
- (xvi) Artículo 16. Vigencias y derogatorias

3. CONSIDERACIONES

2.1. Elementos de contexto

La Organización Mundial de la Salud -OMS en su informe sobre el estado mundial de la infancia 2019⁷, recomienda la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida, seguida de la introducción de los primeros alimentos o alimentos complementarios desde los 6 meses de edad. Estas recomendaciones están basadas en publicaciones como la realizada por la revista The Lancet – 2016⁸, que estima que se podría salvar la vida de más de 820.000 niños a través de medidas como lactancia materna exclusiva inmediatamente después del parto y de leche materna como complemento de su dieta hasta al menos los dos años de edad.

Sin embargo, a nivel nacional, la Encuesta ENSIN – 2015⁹ mostró que el 72 por ciento de los menores de 2 años de edad recibió lactancia materna en su primera hora de vida. En cuanto a la lactancia materna exclusiva, se observó que aproximadamente 1 de cada 3 niños menores de 6 meses (36,1%) fue alimentado solo con leche materna, por lo cual se requiere reforzar esta práctica para llegar a la meta internacional del 50% fijada por la OMS y el 41% de niños de seis a 23 meses de edad amamantados y no amamantados tienen una dieta mínima aceptable, que contempla frecuencia y variedad de alimentos mínimos.

Las razones por las cuales los niños lactantes no son amamantados acorde a las recomendaciones de salud son varias, pero uno de los factores que nombra UNICEF⁷ en su informe, es la promoción de los sucedáneos de la leche materna. En dicho documento muestra un aumento de la promoción, las ventas y el uso innecesario de sucedáneos de la leche materna, sobre todo las fórmulas lácteas de continuación y las leches de crecimiento, lo cual constituye un motivo de preocupación creciente.

⁷ UNICEF. Estado mundial de la infancia. October, 2019. Washington D.C.
⁸ The Lancet, 2016. Porqué invertir y qué se necesita para mejorar las prácticas de la lactancia materna. Londres Inglaterra.
⁹ ICBF, 2015. Encuesta Nacional de Situación Nutricional. ENSIN, 2015. Bogotá, Colombia.

En nuestro país, acorde a los resultados del Monitoreo Nacional al Código Internacional de Comercialización de Sucédáneos de la Leche Materna- 2015¹⁰, se evidenció que las mujeres reciben muestras, descuentos especiales y regalos de las industrias productoras de sucedáneos, así como en las instituciones de salud se entregan donaciones y suministros de productos alimenticios dirigidos a menores de 3 años a la vez que se otorgan bonos, patrocinios, regalos financieros y materiales a los profesionales de la salud generando conflicto de intereses e interfiriendo en la promoción de la lactancia materna en estas entidades. Lo anterior está relacionado directamente con el incumplimiento del Código Internacional de Comercialización de Sucédáneos de leche materna, que afecta negativamente la práctica de la lactancia materna.

De igual manera, la baja práctica de la lactancia materna a nivel nacional, está relacionado con el poco apoyo brindado por las instituciones de la salud a las mujeres lactantes, gestantes y sus familias, razón por la cual, el proyecto de ley busca oficializar la estrategia Instituciones Amigas de la Familia Lactante en todas las instituciones de salud del país donde atiendan población materno infantil, logrando así que las IPS sean garantes de los derechos de alimentación adecuada de los recién nacidos.

La justificación del proyecto se basa en la relevancia de la práctica de lactancia materna en el crecimiento de los niños y las niñas. En este sentido y atendiendo lo anterior, es indudable que la lactancia materna es la mejor práctica tanto para la promoción de la salud, como para la prevención de enfermedades infecciosas y no infecciosas que brindarían protección incluso hasta la edad adulta, por tanto, el beneficio trasciende desde los niños, sus madres, padres y familias a la sociedad.

Ahora bien, el país cuenta con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que incluye dentro de la población objeto de niños lactantes, lo cual indica cobertura del grupo poblacional en mención con relación al cumplimiento del objetivo de garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad. Así mismo, Colombia se ha expedido el Plan Decenal de Lactancia Materna y alimentación complementaria 2022 - 2030, que se realizó con el liderazgo de este Ministerio, como un referente normativo y técnico para la garantía del derecho de los niños y niñas a una alimentación saludable, el cual busca establecer estrategias e iniciativas que fomenten la práctica de la lactancia materna y el adecuado inicio de la alimentación complementaria y el bienestar de las madres y sus hijos.

Por lo tanto, este Plan se constituye en un instrumento de política pública que cuenta con un contexto de orden normativo y de momentos e insumos clave que le permiten consolidar y hacer parte de desarrollos de principal relevancia para los próximos 10 años.

Por otra parte, también se cuenta con la Ley 1823 de 2017, el Decreto 1397 de 1992 y las Resoluciones 2423 de 2018 y 3280 de 2018, por medio de las cuales se promueve la lactancia materna como la mejor

¹⁰ Ministerio de Salud y Protección Social. Informe Monitoreo al Código de Comercialización de Sucédáneos de la leche Materna, 2015. Bogotá, Colombia.

opción para la alimentación de todos los niños, recomendación soportada y actualizada por la OMS en las Asambleas Mundiales de Salud, como una prioridad para el país, incentivando su fomento, protección y apoyo tanto en las instituciones de salud, como en los entornos familiares, escolares y comunitarios.

Con relación a los bancos de leche humana, se encuentra en actualización el Decreto 2493 de 2004 "por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 9ª de 1979 y 73 de 1988, en relación con los componentes anatómicos" que reglamentará la Ley 1805 de 2016 "por medio de la cual se modifican la Ley 73 de 1988 y la Ley 919 de 2004 en materia de donación de componentes anatómicos y se dictan otras disposiciones", que tiene como objeto ampliar la presunción legal de donación de componentes anatómicos para fines de trasplantes u otros usos terapéuticos.

2.2. Necesidad de la norma

Teniendo en cuenta la normatividad a la que se ha hecho referencia, cabe preguntarse si la iniciativa resulta necesaria (test de necesidad), como un elemento crucial en la creación para evitar reiteraciones e incongruencias en ese trabajo.

A este respecto, una disposición es requerida cuando:

- i. Existe un vacío normativo (por lo menos en teoría), plasmado en aspectos como la ambigüedad o dificultad de las normas susceptibles de ser aplicadas al caso que se pretende regular. Generalmente, ello ha ocurrido en temas como las nuevas tecnologías o avances en la investigación científica, sin perjuicio de que existan normas aplicables a casos similares. Actualmente, hay sendos debates en materia de células madre, alquiler de vientres, entre otros.
- ii. Se deben corregir o especificar las regulaciones, como parte de su adaptación a las nuevas situaciones. Esta hipótesis es, si se quiere, una derivación de la primera pero sobre la base de una normatividad específica al caso controvertido. Las correcciones pueden ser de diferente índole acorde con el diagnóstico que se realice y producir reformas integrales de una materia. En general, debe existir una fundamentación soporte que permita realizar el siguiente silogismo:
 - Existe un hecho X no contemplado en la norma o regulado de una manera que ya no se considera conveniente.
 - El hecho X es relevante y debe ser regulado o su regulación modificada.
 - La regulación Y da respuesta al hecho X, en una relación de estrecha conexión.
- iii. Se cambia una orientación en la regulación, dentro de las posibilidades constitucionales, específicamente atendiendo a los pronunciamientos de la Corte Constitucional u otros tribunales o a los cambios sociales existentes.

- iv. Subyace una necesidad de especialidad o diferenciación en la regulación de un tema que, por su generalidad, no permite comprender los temas específicos o que, si los contempla, no produce las consecuencias asociadas a esa regulación e incluso porque operan diferentes principios.
- v. Es necesario expedir una norma que interprete y de alcance a una disposición por su ambigüedad o dificultad interpretativa.
- vi. En ámbitos como el penal y en salvaguarda del principio de tipicidad, se exige que la regulación sea lo más exacta posible pues, como es bien sabido, no es dable que el intérprete aplique la analogía. Lo propio ocurre a nivel tributario.
- vii. Uno de los casos que deben considerarse dentro de las hipótesis planteadas, tiene que ver con la eventual necesidad de establecer legalmente lo que ya viene previsto a nivel reglamentario, vale decir, la necesidad de que el legislador "retome" una competencia que, en principio ha deferido en el ejecutivo.
- viii. Estos planteamientos pueden conducir a otra decisión por parte del legislador y es el retiro total de la regulación por ausencia de necesidad en la misma sin expedir otra norma, que constituye una opción poco común.
- ix. Se ha producido un exhorto por parte de la Corte Constitucional con el fin de regular una determinada materia, para el caso la eutanasia, no obstante que ese tribunal, con el fin de garantizar un derecho, ha señalado los lineamientos y directrices para materializarlo e instancias administrativas han suplido, transitoriamente, la regulación.
- x. Una reflexión especial ameritan las reformas constitucionales como estrategia de actualización normativa¹¹ y la falta de competencia de este órgano para cambiar los ejes definitorios del ordenamiento adoptado en 1991¹².

Si bien no se agotan las posibilidades de adecuación normativa en general, debe estar claro que en la legislación existe un proceso de agregación de normas frente a los hechos regulados y no una reiteración de las mismas. El ejercicio de reescritura resulta un magro esfuerzo en procura de dar respuesta a los problemas que se pretenden solucionar, muchos de ellos reservados al ámbito de ejecución y cumplimiento de las normas en una determinada materia, sin pasar por alto el cúmulo de decisiones judiciales que, a diario, lo ponen de relieve.

¹¹ Hasta el momento se han adoptado más de 50 reformas a la Constitución Política de 1991.
¹² Var, entre otras, CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-084 de 24 de febrero de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-674 de 14 de noviembre de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero P., C-294 de 2 de septiembre de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<p>A este respecto, se ha indicado:</p> <p>[...] Los estudios que se han realizado en esta materia han identificado, como los más relevantes a los siguientes: La proliferación o inflación normativa, antinomias, redundancias, estratificaciones, abrogaciones innominadas, faltas de mínima coordinación normativa, inorgánica regulación [de] áreas del quehacer jurídico, hipostenia legislativa (un marcado déficit en los grados de eficacia de las normas, lo que trae aparejado un debilitamiento y desconianza respecto a la legislación como marco de solución de los conflictos sociales) y ausencia de un marco ético justificatorio de su obligatoriedad. Dichos males generan graves problemas legislativos y prácticos que debilitan la autoridad de la ley, perjudicando, además, la labor de quienes son llamados a interpretar y aplicar dichas normas, como también a los ciudadanos destinatarios de las leyes [...]¹³.</p> <p>Esto conduce a hacer una análisis de la normatividad existente y, de esta manera, establecer si lo que se pretende regular cuenta con una base normativa suficiente y adecuada para garantizar el acceso oportuno y de calidad a la atención en salud mental en todas su fases y niveles y de manera universal. Esto no significa que el sistema de salud no pueda tener fallas pero por ello es importante diferenciar el deber ser que trae una norma de las falencias que puedan subyacer en la ejecución de la misma.</p> <p>En estas condiciones, se insiste que la función del legislador no puede ser la de reiterar lo contemplado en normas preexistentes sino la de establecer cuál puede ser la fura normativa en el sistema, uno de cuyos dramas es que, como lo expuso el profesor austríaco Hans Kelsen de origen checo, es una "ciencia" del deber ser y no del ser¹⁴.</p> <p>Desde luego, el incumplimiento de una norma no supone que deba expedirse otra disposición para lograr que la misma se acate. La inexistencia de un diagnóstico conduciría a concluir que la redundancia normativa no necesariamente fortalece la regulación de una temática, sino que, más bien, refleja el que se puede denominar como "hiato de ejecutabilidad", vale decir, la distancia que existe entre la proposición normativa, su aplicación y su ejecución¹⁵.</p> <p>Para el caso que nos concierne, se advierte que ya existe una normatividad de base que regula con detalle los aspectos que se plantean en la iniciativa, lo cual se pasa a considerar, mediante el análisis de cada una de las normas propuestas.</p> <p>2.3. <i>Comentarios específicos a la iniciativa</i></p> <p>¹³ Rodrigo Pineda Garfias, <i>Teoría de la legislación, algunos planteamientos generales</i>, en: https://www.camara.org/camara/medios/seminarios/academico/rodrigo_pineda.pdf [Acceso 20 de septiembre de 2017].</p> <p>¹⁴ Cfr. <i>TEORÍA PURA DEL DERECHO</i>. En: http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1038 [Acceso 20 de septiembre de 2017].</p> <p>¹⁵ Este tema está expresado como un drama del derecho actual, que pareciera exigir de otra norma que apaleneque la anterior, aun de la misma jerarquía. Cfr. <i>EL DESAFÍO CLÍNICO</i> seguido de <i>EL DERECHO CIVILIZADOR</i>, Oscar Reyes M., ediciones Desde Abajo, Bogotá, D.C., marzo de 2003, pág. 216.</p>	<p>CONCLUSIÓN</p> <p>Teniendo en cuenta el soporte descrito anteriormente, esta dependencia resalta la importancia de reconocer la lactancia materna como la mejor práctica tanto para la promoción de la salud, como para la prevención de enfermedades infecciosas y no infecciosas que brindaran protección incluso hasta la edad adulta, por tanto, el beneficio trasciende desde los niños, sus madres, padres y familias a la sociedad. Así como el fortalecimiento de los bancos de leche y la alimentación complementaria adecuada. Sin embargo, se considera que los aspectos técnicos que se relacionan en el articulado de la ley: "Por medio del cual se otorgan lineamientos para la creación de la política pública de lactancia materna, incentivo para los bancos de leche humana y alimentación complementaria", ya se encuentran contemplados de manera amplia y contundente en el Plan Decenal de Lactancia Materna y alimentación complementaria 2021-2030, la Resolución 3280 de 2018, modificada por la Resolución 276 de 2019.</p> <p>En este sentido, el proyecto de ley está enfocado EN UNA INNecesaria SOBRePRODUCCIÓN NORMATIVA, pues ya hay disposiciones en el marco jurídico Colombiano, que regulan la materia que se pretende regular a través de este proyecto de Ley.</p> <p>Se considera que la ley es INCONVENIENTE, pues las medidas propuestas ya cuentan con la normatividad de base necesaria para realizar dicha atención con la profundidad requerida a las madres gestantes. Debe resaltarse, entre ellas, la Resolución 3280 de 2018 y la reciente Ley 2244 de 2022.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>Firmado digitalmente por Jaime Hernan Urrego Rodríguez</p> <p>JAIME HERNÁN URREGO RODRÍGUEZ VICEMINISTRO DE SALUD PÚBLICA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS</p>
---	--

CARTA DE COMENTARIOS FUNCIÓN PÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 025 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se adicionan los mecanismos para la provisión definitiva de empleos públicos de carrera administrativa, se incorpora la progresividad en los concursos de méritos, se reconoce la estabilidad laboral reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en cargos de carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C.</p> <p>Doctor RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO comision.septima@camara.gov.co</p> <p>REF: Comentarios al proyecto de ley número 025 de 2023 Cámara, "<i>por medio de la cual se adicionan los mecanismos para la provisión definitiva de empleos públicos de carrera administrativa, se incorpora la progresividad en los concursos de méritos, se reconoce la estabilidad laboral reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en cargos de carrera administrativa y se dictan otras disposiciones</i>". RAD. 20232060779922 del 11 de agosto de 2023.</p> <p>Respetado Doctor, reciba un cordial saludo.</p> <p>Acuso recibo de la comunicación por medio de la cual solicita un pronunciamiento por parte de este Departamento Administrativo rendir comentarios técnicos y jurídicos del proyecto de ley N° 025 de 2023 Cámara, "<i>por medio de la cual se adicionan los mecanismos para la provisión definitiva de empleos públicos de carrera administrativa, se incorpora la progresividad en los concursos de méritos, se reconoce la estabilidad laboral reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en cargos de carrera administrativa y se dictan otras disposiciones</i>", me permito dar respuesta en los siguientes términos:</p> <p>CONSTITUCIONALIDAD</p> <p>En relación con los requisitos de constitucionalidad que debe cumplir el proyecto de ley en estudio, lo primero que debe indicarse es que de conformidad con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.</p>	<p>De otra parte, los artículos 157, 158 y 169 de la Constitución Política exigen formalidades de publicidad y título de la Ley, que se evidencia se han cumplido, de acuerdo con lo previsto en la Gaceta del Congreso número 964 del lunes 31 de julio de 2023, mediante el cual se pública el informe de ponencia para segundo debate del mencionado proyecto de ley.</p> <p>En cuanto a la unidad de materia, debe precisarse que el proyecto de ley busca modificar lo previsto en el Decreto Ley 268 de 2000 que regula la carrera administrativa en la Contraloría General de la República (sistema especial de carrera) y la Ley 909 de 2004, en lo relacionado con el sistema general de carrera administrativa, por tanto, en criterio de esta Dirección Jurídica, debería modificarse el título del proyecto de ley, de tal manera que se incluya y clarifique que se modifican dos sistemas de carrera administrativa.</p> <p>Igualmente, el proyecto es de iniciativa Congressional de acuerdo con el artículo 150 de la Constitución Política, por lo que no necesita aval del Gobierno. En virtud de lo anterior esta Dirección Jurídica considera que el proyecto de ley 025 Cámara no tiene vicios de Constitucional hasta el momento.</p> <p>CONVENIENCIA.</p> <p>En cuanto a la conveniencia del proyecto de ley, es importante señalar que los temas que desarrolla la iniciativa Legislativa se relacionan con las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, por lo que se sugiere contar con sus comentarios y apreciaciones.</p> <p>Antes de pronunciarnos sobre el alcance del articulado propuesto en el proyecto de ley, respetuosamente presentamos las siguientes consideraciones:</p> <p>En el marco jurídico actual, el artículo 125 de la Constitución Política establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera y el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, podemos concluir que la Constitución Política establece que el ingreso y el ascenso en los cargos de carrera administrativa se debe realizar mediante procesos de mérito; este se considera un óptimo instrumento para la provisión de cargos públicos basado en criterios meritocráticos y constituye uno de los ejes definitorios de la Constitución Política de 1991, en especial por su relación estrecha con el principio de acceso a desempeño de cargos públicos, la igualdad, la estabilidad y demás garantías contempladas en el artículo 53 de la Constitución.</p> <p>En este orden de ideas, quienes cumplan con los requisitos de ley y los requisitos establecidos en el manual específico de funciones y requisitos que tenga adoptado la entidad, podrán ser designados en empleos clasificados como de carrera administrativa,</p>
---	--

<p>previa superación del concurso de méritos y la correspondiente aprobación del período de prueba.</p> <p>Ahora bien, a continuación, nos permitimos presentar los siguientes comentarios sobre el articulado propuesto, así:</p> <p>Artículo 1. Se prevé modificar el artículo 12 del Decreto ley 268 de 2000, norma de carrera administrativa de la Contraloría general de la República, incluyendo la modalidad de ascenso en los concursos de méritos que se adelanten para proveer empleos de carrera administrativa en la entidad.</p> <p>Artículo 2°. En este artículo se pretende otorgar privilegio en los concursos de méritos a favor de los empleados públicos nombrados en provisionalidad, circunstancia que va en contravía de lo postulado por la Corte Constitucional² en la que se ha pronunciado sobre la garantía al derecho de participación de todas aquellas personas que se postulen para concursar por mérito la titularidad de los empleos de carrera administrativa pertenecientes a la administración pública, considerando lo siguiente:</p> <p><i>"No se requiere un profundo análisis de los términos usados por el Constituyente para concluir, entonces, que, salvo los casos expresamente definidos por el legislador o por la propia Carta, cuando alguien aspire a desempeñar un cargo al servicio del Estado, debe concursar, que los resultados del concurso son determinantes para los fines del nombramiento; que, por supuesto, la calificación obtenida dentro de aquél obliga al nominador, quien no podrá desatenderla para dar un trato inmerecido -a favor o en contra- a quienes han participado en el proceso de selección; y que, correlativamente, esos resultados generan derechos en cabeza de los concursantes que obtienen los más altos puntajes." (subrayado fuera del texto original)</i></p> <p>Así entonces, considera la Corte que es necesario que las personas vinculadas con el Estado mediante nombramiento provisional que deseen acceder a un empleo público de carrera administrativa en propiedad participen en igualdad de condiciones en los concursos de méritos abiertos adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, toda vez que en virtud del principio de meritocracia, podrán participar todas las personas que acrediten los requisitos exigidos para su desempeño, y de esa forma garantizar los criterios meritocráticos que constituyen uno de los pilares fundamentales del Estado Colombiano.</p> <p>Por lo anterior, no se considera procedente otorgar privilegios a favor de los empleados nombrados en provisionalidad, pues ello desconoce el principio de meritocracia y los pronunciamientos que sobre el particular ha emitido la Corte Constitucional.</p> <p>En relación con los concursos de ascenso, solo es posible hacerlo en la misma entidad en la que se encuentra el empleo del cual es titular de derechos de carrera, sin que sea viable ascender en un empleo creado en la planta de personal de otra entidad pública, por ello, para esta Dirección Jurídica, no es posible ascender en un empleo de una entidad</p>	<p>que se encuentra en el mismo sector administrativo, ni por cuadros funcionales de empleos.</p> <p>Artículo 4.- Se sugiere cambiar Decreto 648 de 2017, por Decreto 1083 de 2015, en razón a que el Decreto 648 de 2017 fue incorporado en el DUR Función Pública (Decreto 1083 de 2015).</p> <p>Artículo 5.- En relación con lo previsto en este artículo, es importante tener presente que la Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto en diferentes oportunidades, en las que ha concluido que el mérito es el factor preponderante para vincularse en una entidad del sector público y para mantenerse en él. Por ello, ha concluido que en el caso de empleados provisionales que se encuentren con discapacidad o debilidad manifiesta, deberán ceder su cargo, pues, se reitera, es el mérito el factor que debe tenerse en cuenta para proveer los empleos de carrera administrativa.</p> <p>Artículo 6.- Situación similar a lo contenido en el artículo 5°, es importante tener en cuenta que la Corte Constitucional ha fijado una regla en relación con los prepensionados en caso de concursos de méritos. De igual forma, es importante tener presente que las disposiciones contenidas en la Ley 790 de 2002 citada en el presente proyecto de ley, son aplicables <u>única y exclusivamente</u> en casos de rediseño institucional o reestructuración administrativa, <u>sin que sea procedente</u> su aplicación en los eventos de concursos de méritos.</p> <p>Es importante verificar la cita de la Ley 79 de 2016, pues una vez revisada las páginas de EVA, SUIN y del Congreso, no se encuentra dicha norma en nuestro ordenamiento legal. Adicionalmente, debe tener presente que el Decreto 071 de 2020 fue derogado por el Decreto 927 de 2023.</p> <p>En los anteriores términos se presentan los comentarios al proyecto de ley solicitado, quedamos atentos a prestar el apoyo que consideren necesario.</p> <p>Cordialmente,</p> <p></p> <p>ARMANDO LÓPEZ CORTES Director Jurídico</p>
---	--

CARTA DE COMENTARIOS FUNCIÓN PÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 420 DE 2023 CÁMARA, 150 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se modifica el régimen de acceso y ascenso en la carrera administrativa, se crean los concursos independientes para personas con discapacidad, se establece la gratuidad de la inscripción para este segmento poblacional y se dictan otras disposiciones” o “Ley de concursos independientes para personas con discapacidad”.

<p>Bogotá D.C.</p> <p>Doctor RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO Secretario General Comisión Séptima Cámara de Representantes comision_septima@camara.gov.co Ciudad</p> <p>Referencia: Concepto Proyecto de Ley No. 420 de 2023 Cámara-150 de 2022 Senado <i>“Por medio de la cual se modifica el régimen de acceso y ascenso en la carrera administrativa, se crean los concursos independientes para personas con discapacidad, se establece la gratuidad de la inscripción para este segmento poblacional y se dictan otras disposiciones” o “Ley de concursos independientes para personas con discapacidad”.</i></p> <p>Radicado: 20232060718342 del 26/07/2023</p> <p>Respetado Señor Secretario:</p> <p>En el marco de las competencias asignadas al Departamento Administrativo de la Función Pública mediante Decreto 430 de 2016, especialmente las establecidas en los artículos 2 y 12, de manera respetuosa nos permitimos presentar los siguientes comentarios al Proyecto de Ley No. 420 de 2023 Cámara -150 de 2022 Senado <i>“Por medio de la cual se modifica el régimen de acceso y ascenso en la carrera administrativa, se crean los concursos independientes para personas con discapacidad, se establece la gratuidad de la inscripción para este segmento poblacional y se dictan otras disposiciones” o “Ley de concursos independientes para personas con discapacidad”</i>, de iniciativa del Congreso de la República:</p> <p>Objeto de proyecto: La presente ley modifica el régimen de acceso y ascenso en los concursos de carrera administrativa, se establecen medidas afirmativas para la provisión de puestos de trabajo por personas con discapacidad, se crean los concursos independientes para personas con discapacidad, se establece la gratuidad de la inscripción para concursos independientes de personas con discapacidad y se dictan otras</p>	<p>disposiciones tendientes a garantizar la superación de circunstancias de desprotección y desigualdad de personas con discapacidad en el acceso al empleo público.</p> <p>Esta iniciativa consta de ocho artículos, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1: Objeto de la presente ley. • Artículo 2: Ámbito de aplicabilidad. • Artículo 3: Modifica el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 909 de 2004. • Artículo 4: Modifica el artículo 27 de la Ley 27 de la Ley 909 de 2004. • Artículo 5: Modifica el artículo 28 de la Ley 909 de 2004. • Artículo 6: Modifica el artículo 29 de la Ley 909 de 2004. • Artículo 7: Exención en el pago de la tasa por concepto de derechos de examen. • Artículo 8: Acreditación de la discapacidad. • Artículo 9. Adaptación para la realización de las pruebas. • Artículo 10. Vigencia y derogatoria. <p>En primera instancia, es importante precisar que de acuerdo con lo contemplado en el artículo 125 de la Constitución Política siempre prevalecerá el principio constitucional de mérito, para el ingreso al servicio público, así:</p> <p><i>“Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.</i></p> <p><i>(Ver Sentencias del Consejo de Estado 2014-00666 de 2022)</i></p> <p><i>(Ver Ley 1093 de 2006)</i></p> <p>Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.</p> <p><i>El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.</i></p> <p><i>El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley (...).”</i> (Subrayado fuera de texto)</p> <p>En este sentido, en lo que tiene que ver con la relación del principio del mérito y las personas con discapacidad la Sala Plena de la Corte Constitucional en Sentencia C-901 de 2008, señaló:</p>
--	--

“... respecto de personas que se consideran sujetos de especial protección constitucional, como son las personas con discapacidad, ni la situación que afrontan las personas discapacitadas, en un mercado laboral que usualmente les es hostil y donde no es fácil procurar un trabajo, situación que suele agravarse cuando las personas con discapacidad se acercan al momento en que adquieren el derecho a la pensión, por su misma condición y por la edad, amén de factores de índole económica

Esta situación pone sobre el tapete la necesidad de ponderar las circunstancias de tales sujetos y del respeto que se debe a su dignidad como seres humanos, frente al mérito privilegiado por la Constitución Política, y defendido por esta Corporación como factor de acceso al servicio público al declarar la inconstitucionalidad o tutelar los derechos de quienes ven limitados sus derechos por razones ajenas a la superación de las diferentes pruebas del concurso y relacionados con circunstancias particulares de los participantes, extrañas al mérito y vinculadas con fórmulas como, el lugar de origen o de prestación del servicio, la experiencia antigüedad, conocimiento y eficiencia en el ejercicio cargo para el que se concursa, el ingreso automático a la carrera o los concursos cerrados para ingreso o ascenso, reconocer a las pruebas de conocimientos generales o específicas -en este caso a la Prueba Básica general de preselección- un carácter exclusivamente eliminatorio y no clasificatorio, la estructuración de la lista de elegibles y el nombramiento respectivo en estricto orden de méritos de conformidad con los resultados del concurso.

En el caso de las personas con discapacidad es evidente que nada se opone a que se sometan a un concurso público y abierto donde pueden en igualdad de condiciones demostrar su capacidad y mérito al igual que cualquier otro participante aspecto respecto del cual no pueden considerarse diferentes por su sola condición de discapacidad”. (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, la propuesta del presente proyecto de ley relacionada con que las personas con discapacidad gocen de concursos independientes para acceder a empleos públicos, se entiende como una afectación al principio de libre concurrencia e igualdad que orienta el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 909 de 2004, así:

“Artículo 28. Principios que orientan el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa. La ejecución de los procesos de selección para el ingreso y ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa, se desarrollará de acuerdo con los siguientes principios:

(...) b) Libre concurrencia e igualdad en el ingreso. Todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en las convocatorias podrán participar en los concursos sin discriminación de ninguna índole (...)” (Subrayado fuera de texto)

En consecuencia, el artículo 5 del mencionado proyecto de ley, propone modificar el artículo 28 de la Ley 909 de 2004, incluyendo el principio de accesibilidad universal y compensación de desventajas; y modificando el principio de libre concurrencia e igualdad en el ingreso, así:

“(…) Accesibilidad universal y compensación de desventajas. El Estado garantizará el acceso y participación a personas con discapacidad en la administración pública en términos de igualdad real a las personas que por condiciones físicas o sociales deban afrontar mayores barreras de acceso y establecerá medidas diferenciales tendientes a garantizar la compensación de desventajas frente a otros participantes, para lo que se deberá reconocer las habilidades y potencialidades propias de cada una de ellas

c) Libre concurrencia e igualdad en el ingreso. Todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en las convocatorias podrán participar en los concursos sin discriminación de ninguna índole. En todos los casos será admisible el establecimiento de medidas diferenciales tendientes a garantizar la superación de barreras de acceso a la carrera administrativa, en favor de personas con discapacidad (...)

Conforme a lo anterior, se considera que la norma propuesta se contradice entre sí, ya que el principio propuesto de “Accesibilidad universal y compensación de desventajas” va en contra del principio de “Libre concurrencia e igualdad en el ingreso” debido a que reconocer el derecho exclusivo de las personas con discapacidad en el acceso y participación en la administración pública, pone en desventaja y genera una brecha a aquellos ciudadanos sin discapacidad que desean ingresar al servicio público y no se puede suponer que con la frase “accesibilidad universal” se incluyen a todos, si en la descripción del principio solo se incluyen a las personas con discapacidad.

Por otro lado, en el artículo 4 del mencionado proyecto de ley se propone modificar el artículo 27 de la Ley 909 de 2004 así:

“(...) Artículo 27. Carrera Administrativa. La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer, estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantiza la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna.

En todos los casos será admisible el establecimiento de medidas diferenciales tendientes a garantizar la superación de barreras de acceso a la carrera administrativa, en favor de personas con discapacidad. (...)

En este sentido, actualmente se cuenta con acciones que se han adoptado en materia de medidas diferenciales tendientes a garantizar la superación de las barreras de acceso de las personas con discapacidad a empleos de carrera administrativa, como lo es, el artículo 52 de la Ley 909 de 2004, el cual prevé lo siguiente:

“Artículo 52. Protección a los desplazados por razones de violencia y a las personas con algún tipo de discapacidad. Cuando por razones de violencia un empleado con

derechos de carrera administrativa demuestre su condición de desplazado ante la autoridad competente, de acuerdo con la Ley 387 de 1997 y las normas que la modifiquen o complementen, la Comisión Nacional del Servicio Civil ordenará su reubicación en una sede distinta a aquella donde se encuentre ubicado el cargo del cual es titular, o en otra entidad.

La Comisión Nacional del Servicio Civil, en coordinación con las respectivas entidades del Estado, promoverá la adopción de medidas tendientes a garantizar en igualdad de oportunidades, las condiciones de acceso al servicio público, en empleos de carrera administrativa, a aquellos ciudadanos que posean discapacidades físicas, auditivas o visuales, con el fin de proporcionarles un trabajo acorde con su condición.

En todo caso, las entidades del Estado, estarán obligadas, de conformidad como lo establece el artículo 27 de la Ley 361 de 1997 a preferir entre los elegibles, cuando quiera que se presente un empate, a las personas con discapacidad”. (Subrayado fuera de texto)

Por lo que, con el anterior artículo se cuenta con una medida diferencial en los concursos para el ingreso al servicio público para las personas con discapacidad, que en el caso de presentarse un empate se preferirá entre los elegibles a estas personas.

Por otra parte, el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, consagra que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

A su vez, la Ley 1346 de 2009, “Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006”, determina la responsabilidad del Estado de establecer mecanismos y sistemas de garantía del ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, sin discriminación por motivo de su condición.

Igualmente, el literal f del numeral 2 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, establece que, “El Ministerio del Trabajo o quien haga sus veces deberá: (...) En coordinación con el departamento administrativo de la función pública, asegurar que el Estado a través de todos los órganos, organismos y entidades de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, en los sectores central y descentralizado, deberá vincular un porcentaje de personas con discapacidad dentro de los cargos existentes, el cual deberá ser publicado al comienzo del año fiscal mediante mecanismos accesibles a la población con discapacidad”.

En el mismo sentido, es importante hacer referencia al artículo 2.2.12.2.3. del Decreto 2011 de 2017¹ el cual establece que las entidades del sector público deben cumplir con un

¹ “Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 12 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público”.

determinado porcentaje de vinculación de personas con discapacidad, de acuerdo con el tamaño de sus plantas de personal, así:

“Artículo 2.2.12.2.3. Porcentaje de vinculación de personas con discapacidad en el sector público. El Estado, a través de todos los órganos, organismos y entidades de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, en los sectores central y descentralizado y a los órganos autónomos e independientes, para promover el acceso al empleo público de las personas con discapacidad deberán vincular como mínimo el porcentaje que este Capítulo establece de acuerdo con las siguientes reglas:

Se establecerá un mínimo de cargos que serán desempeñados por personas con discapacidad de acuerdo con la cantidad de empleos de cada entidad pública. El cálculo de este porcentaje se establecerá de acuerdo al tamaño total de la planta (obtenida de la sumatoria de la planta permanente integrada por empleos de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa, de periodo u otros que determine la ley, temporal, trabajadores oficiales y planta de trabajadores privados) de las entidades, de la siguiente forma:

Tamaño de la planta	Porcentaje de la planta con participación de personas con discapacidad Al 31 de diciembre de 2019	Porcentaje de la planta con participación de personas con discapacidad Al 31 de diciembre de 2023	Porcentaje de la planta con participación de personas con discapacidad Al 31 de diciembre de 2027
1. Plantas entre 1 y 1000 empleos	2%	3%	4%
2. Plantas entre 1001 y 3000 empleos	1%	2%	3%
3. Plantas mayores a 3001 Empleos	0,50%	1%	2%

(...)

Y establece en su numeral 3 lo siguiente:

“(...) 3. Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo no afectan al mérito como mecanismo para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro. En los casos de ingreso y ascenso en la carrera administrativa o en cualquiera de los sistemas especiales de carrera de la administración pública en los que la selección se realice mediante concurso de méritos se garantizará el acceso en igualdad de condiciones y la equiparación de oportunidades para la población con discapacidad. (...)” (Subrayado fuera de texto)

Con este decreto se incentiva a las entidades a que vinculen en sus plantas, mediante cualquier tipo de nombramiento, a personas con discapacidad y se establece también, que

esto no afectará el mérito. Por lo cual el proyecto de ley objeto de estudio, se entendería como contrario a lo establecido en la norma, ya que la creación de concursos de mérito exclusivos para personas con discapacidad no garantiza un acceso en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos.

En este orden de ideas, es importante señalar que el Departamento Administrativo de la Función Pública, como líder de la política de Empleo Público y de Gestión Estratégica del Talento Humano, en el marco de la estrategia de diversidad e Inclusión, promueve la vinculación laboral en el sector público de las personas con discapacidad y acciones que faciliten el acceso de esta población a sus derechos en igualdad de condiciones. Sin embargo, es importante precisar que, en el desarrollo de la política prevalece el mérito como principio constitucional para el acceso a la carrera administrativa.

Tal y como lo establece la Corte Constitucional, en los siguientes pronunciamientos: Sentencias C-901 de 2008, SU-070 de 2013, T-340/20², donde manifiesta que el mérito es el factor preponderante para vincularse o permanecer en la Función Pública; en esta última, del veintuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020), con ponencia del Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, se especificó que:

“3.5. El principio constitucional del mérito como principio rector del acceso al empleo público.

3.5.1. El artículo 125 de la Constitución Política elevó a un rango superior el principio de mérito como criterio predominante para la designación y promoción de servidores públicos. Así, consagró como regla general que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera y que el ingreso a ella se hará mediante concurso público. Con esta norma el constituyente hizo explícita la prohibición de que factores distintos al mérito pudiesen determinar el ingreso y la permanencia en la carrera administrativa.

Según lo ha explicado esta Corporación, la constitucionalización de este principio busca tres propósitos fundamentales. El primero de ellos es asegurar el cumplimiento de los fines estatales y de la función administrativa previstos en los artículos 2 y 209 Superiores. En este sentido, se ha dicho que la prestación del servicio público por personas calificadas se traduce en eficacia y eficiencia de dicha actividad. Además, el mérito como criterio de selección provee de imparcialidad a la función pública.

El segundo, es materializar distintos derechos de la ciudadanía. Por ejemplo, el derecho de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos; el debido proceso, visto desde la fijación de reglas y criterios de selección objetivos y transparentes previamente conocidos por los aspirantes; y el derecho al trabajo, ya que una vez un servidor público adquiere derechos de carrera, solo la falta de mérito puede ser causal para su remoción.

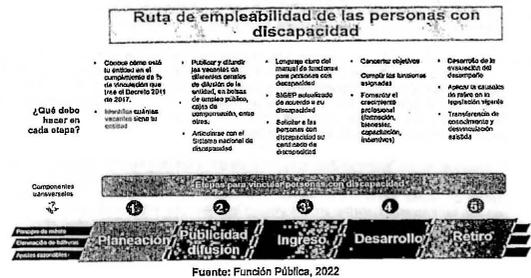
² <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2020/T-340-20.htm>

El tercer y último propósito perseguido por el artículo 125 Superior, es la igualdad de trato y oportunidades, ya que, con el establecimiento de concursos públicos, en los que el mérito es el criterio determinante para acceder a un cargo, cualquier persona puede participar, sin que dentro de este esquema se toleren tratos diferenciados injustificados, así como la arbitrariedad del nominador. Concretamente, la Corte ha sostenido que el principio de mérito “constituye plena garantía que desarrolla el principio a la igualdad, en la medida en que contribuye a depurar las prácticas clientelistas o políticas en cuanto hace al nombramiento de los servidores públicos o cuando fuese necesario el ascenso o remoción de los mismos, lo que les permite brindarles protección y trato sin discriminación de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.”

Es claro que, con el principio del mérito se pretende lograr entidades públicas eficientes, que desarrollen competencias que le permitan avanzar al ritmo de las necesidades de los grupos de valor, asegurando el cumplimiento de los fines del Estado.

Así mismo, este Departamento Administrativo está comprometido en impulsar acciones e iniciativas que mejoren las condiciones de las personas con discapacidad, a través de la eliminación de barreras y la implementación de los ajustes razonables, siempre y cuando no se menoscabe la Constitución Política y los lineamientos de la normativa vigente respecto al ingreso al servicio público por mérito.

También, para apoyar el cumplimiento de las disposiciones del Decreto 2011 de 2017 (compilado en el Decreto 1083 de 2015) desde Función Pública se cuenta con la “Ruta de Empleabilidad de las personas con discapacidad”, por medio de la cual se puede llevar a cabo la vinculación con éxito de una persona con discapacidad a una entidad pública, así:



Por lo tanto, la vinculación de una persona con discapacidad en el sector público se da en el marco del ciclo de vida del servidor público, cuando se implementa la política de Gestión Estratégica del Talento Humano establecida en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, y es un proceso que cuenta con el principio del mérito, la eliminación de barreras y los ajustes razonables como componentes transversales.

Lo anterior se puede ver reflejado, en que actualmente se cuenta con un total de 13.023 personas con discapacidad vinculadas en entidades del Estado, de las cuales 11.352 son servidores públicos y 1.671 son contratistas, lo cual también contribuye al compromiso por parte de este Departamento Administrativo de promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad en el empleo público.

En consecuencia, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto y con base en las recomendaciones presentadas a los artículos 4 y 5 del proyecto de ley que nos ocupa, desde Función Pública, se considera viable continuar con el trámite de la presente iniciativa legislativa, siempre y cuando se subsanen las situaciones anteriormente expuestas en dichos artículos, toda vez que con su aplicación se estaría vulnerando el principio constitucional del mérito para el ingreso al servicio público en igualdad de condiciones.

En cuanto a los artículos 7 y 8 del presente proyecto de ley, estamos de acuerdo toda vez que con estas estrategias se continúa fortaleciendo la accesibilidad de las personas con discapacidad al empleo público, lo cual contribuye a los ajustes razonables que las entidades públicas deben implementar dependiendo de los tipos de discapacidad de esta población. En este sentido, se recomienda incluir un artículo relacionado con este aspecto, así como lo que tiene que ver con la eliminación de barreras y la promoción de ambientes laborales seguros, diversos, incluyentes y participativos.

Finalmente, se recomienda que la Comisión Nacional del Servicio Civil emita su pronunciamiento frente al proyecto de ley en general, toda vez que con esta iniciativa se impactan directamente temas de su competencia.

Atentamente,

CÉSAR AUGUSTO MANRIQUE SOACHA
Director Departamento Administrativo de la Función Pública

CONTENIDO

Gaceta número 1300 - Martes, 19 de septiembre de 2023
CAMARA DE REPRESENTANTES
DICTÁMENES
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

	Págs.
Remisión Dictamen al Informe de la Junta Directiva del Banco de la República, para el primer semestre de 2023	1
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de Comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley Número 226 de 2022 Cámara, por el cual se modifica la Ley General del Turismo y se dictan otras disposiciones.	15
Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social al proyecto de ley número 138 de 2022 Senado, 327 de 2022 Cámara, por medio del cual se otorgan lineamientos para la creación de una política pública de lactancia materna, incentivo para los bancos de leche humana y alimentación complementaria.	16
Carta de comentarios Función Pública al proyecto de ley número 025 de 2023 Cámara, por medio de la cual se adicionan los mecanismos para la provisión definitiva de empleos públicos de carrera administrativa, se incorpora la progresividad en los concursos de méritos, se reconoce la estabilidad laboral reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en cargos de carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.	19
Carta de comentarios Función Pública al proyecto de ley número 420 de 2023 Cámara, 150 de 2022 Senado, por medio de la cual se modifica el régimen de acceso y ascenso en la carrera administrativa, se crean los concursos independientes para personas con discapacidad, se establece la gratuidad de la inscripción para este segmento poblacional y se dictan otras disposiciones” o “Ley de concursos independientes para personas con discapacidad”	20