



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 473

Bogotá, D. C., jueves, 25 de abril de 2024

EDICIÓN DE 14 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

## CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
A LA PONENCIA PROPUESTA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
ESTATUTARIA NÚMERO 125 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se crea el Régimen de Transición Transitorio Borrón y Cuenta Nueva 2.0.

3. Despacho Viceministra Técnica

Bogotá D.C.,

Radicado: 2-2024-020654  
Bogotá D.C., 19 de abril de 2024 17:24Honorable Representante  
**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
CiudadRadicado entrada  
No. Expediente 15997/2024/OFI

**Asunto:** Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley Estatutaria 125 de 2023 Cámara "Por medio del cual se crea el régimen de transición transitorio borrón y cuenta nueva 2.0"

Respetado Presidente:

De manera atenta, en el marco de las competencias establecidas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones a la ponencia propuesta para segundo debate al proyecto de ley del asunto.

El proyecto de ley, de iniciativa congressional, tiene por objeto crear un régimen transitorio que permita la extinción de las deudas con las entidades financieras y el posterior retiro del reporte negativo de los historiales crediticios.

Para tal fin dispone que el reporte negativo de personas con deudas de entidades financieras, por un lado, podrá permanecer por un término máximo de tres (3) meses en los bancos de datos de historiales crediticios, cuando dichas deudas se extingan dentro de los 12 meses siguientes a la vigencia de la nueva ley, y por otro, que el reporte negativo de las obligaciones extintas, incluido en bancos de información, deberá ser retirado de manera automática e inmediata.

Al respecto, este Ministerio considera que, si bien el proyecto busca brindarle una nueva oportunidad a quienes incumplieron el pago de sus obligaciones crediticias, su aplicación podría tener el efecto contrario al planteado en la exposición de motivos y reducir el acceso al crédito. En efecto, la aprobación del proyecto produciría problemas de asimetría de información para los establecimientos de crédito, los cuales resultarían en asignaciones ineficientes de recursos. A su vez, afectaría negativamente la profundización e inclusión financiera, generaría un incremento en

<sup>1</sup> Congreso de la República de Colombia (2003) Ley 819 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".

el costo del crédito, reflejado en mayores tasas de interés, y presionaría la estabilidad del sistema financiero.

En particular, cuando existe asimetría de información, los prestamistas no pueden observar las características de quienes solicitan préstamos, incluyendo el riesgo de sus proyectos de inversión, lo cual puede llevar a problemas de selección adversa. En consecuencia, los establecimientos de crédito pueden responder racionalizando sus créditos o cobrando elevadas tasas de interés<sup>2</sup>. En otras palabras, cuando el sistema financiero enfrenta una dificultad para distinguir a los deudores con buena capacidad de pago de aquellos que tienen una mala capacidad de pago, esta situación conlleva a que los establecimientos de crédito establezcan condiciones exigentes para el otorgamiento de créditos. De forma tal que una situación de asimetría de información, por un lado, desalienta a los deudores con una alta capacidad de pago y, por otro lado, genera efectos negativos sobre el acceso al crédito y la estabilidad del sistema financiero<sup>3</sup>.

Es por lo anterior que la política pública ha buscado establecer mecanismos que mitiguen el problema de información asimétrica, con el fin de fortalecer el acceso al crédito y promover la estabilidad financiera. Uno de los mencionados mecanismos es la existencia de las centrales de riesgo. Entidades que cuentan con información precisa, fidedigna y oportuna, que incide positivamente sobre la cantidad y la calidad del crédito del sistema financiero, al mitigar el problema de información explicado. Lo anterior es especialmente relevante para el caso de deudores que no cuentan con activos que puedan servir como garantía para un crédito como los deudores con baja riqueza o de bajos ingresos, en cuyo caso el acceso al crédito depende, crucialmente, de la información que exista sobre ellos.

Frente al particular, la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) establece que el otorgamiento de crédito debe basarse en un adecuado conocimiento del solicitante, de su capacidad de pago, de las condiciones financieras del préstamo, de las garantías, de las fuentes de pago y de las condiciones macroeconómicas a las que pueda estar expuesto<sup>4</sup>. Para el desarrollo de este proceso las entidades deben utilizar la información que tengan disponible del solicitante para determinar si el perfil del cliente se ajusta o no al perfil de riesgo admisible del establecimiento de crédito. Por ejemplo, los establecimientos de crédito ya están obligados a realizar un análisis de riesgos de sus deudores y revelarlo, para lo cual existen las bases de datos de carácter interno.

Sobre este punto, aun cuando el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 1266 de 2008<sup>5</sup> establece que la información relativa al incumplimiento de obligaciones previas no puede ser el único factor que determine la aprobación o rechazo de una solicitud de crédito, dicha información cumple un papel relevante para determinar la probabilidad de incumplimiento de un préstamo.

Así las cosas, la posibilidad de conocer si un solicitante ha recibido préstamos de entidades financieras y que, aunque haya atravesado dificultades para atender su pago oportuno, cumplió con su pago posteriormente, le permite al establecimiento de crédito conocer el perfil crediticio del solicitante y tomar una decisión consiente sobre el uso que dará a los recursos captados del público. Por su parte, la ausencia de información sobre el comportamiento de pago limita la capacidad de

<sup>2</sup> Jappelli, T. & Pagano, M. (2002). Information Sharing, Lending and Defaults: Cross-country Evidence. Journal of Banking and Finance, vol. 26, núm. 10

<sup>3</sup> Olorio, D. (2019). Consideraciones sobre la memoria negativa de las centrales de riesgo. Banco de la República. Reporte de estabilidad financiera, 1 semestre de 2019.

<sup>4</sup> Numeral 1.3.2.3.1 del Capítulo 2 de la Circular Básica Contable y Financiera de la SFC

<sup>5</sup> Congreso de la República (2008) Ley 1266 "Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones"

dicho establecimiento para evaluar el perfil de riesgo del solicitante y puede resultar en un desembolso con mayores tasas de interés o con el rechazo de la solicitud del crédito.

Ahora bien, se debe precisar que un objetivo crucial de política pública mencionada es la adecuada regulación de las centrales de riesgo, siendo un elemento de especial importancia el tiempo de permanencia de reportes negativos. Lo anterior, en la medida que es fundamental que los reportes negativos permanezcan en las centrales de riesgo por un tiempo suficiente para que sean relevantes a los usuarios de la información y permitan que estos evalúen la capacidad de los deudores.

En el caso colombiano, se ha encontrado que la reducción en la memoria negativa<sup>6</sup> ocasionada por el régimen de transición de la Ley 1266 de 2008<sup>7</sup> tuvo el efecto de reducir el tamaño de los desembolsos de los bancos y aumentar sus márgenes y, al mismo tiempo, incrementar los periodos de impago<sup>8</sup>. A su vez, se produjo la reducción en el tamaño de los desembolsos, el cual afectó negativamente a deudores con un buen historial crediticio<sup>9</sup>. De modo que es posible sugerir que, si bien la reducción en la memoria negativa podría beneficiar a aquellos deudores con reportes negativos, dicho beneficio se lograría a costa de deudores con buen comportamiento e historias crediticias limpias. Conforme con lo observado en la Ley 1266 de 2003, este Ministerio debe mencionar que la política pública en esta materia debe propender por estimular, y no perjudicar, a aquellos deudores con comportamiento responsable y sano.

A su vez, la información sobre calificaciones crediticias de los deudores del sistema financiero es un insumo importante en el proceso de aprobación de un crédito por parte de un establecimiento financiero, por lo que estas deben reflejar, de la manera más precisa posible, la historia crediticia y la probabilidad de impago de un deudor determinado. En este sentido, el retiro de reportes negativos tendría el efecto de alterar el contenido informativo de las calificaciones crediticias, destruyendo la capacidad de estas calificaciones de reflejar fielmente la probabilidad de impago de los deudores. Igualmente, alteraría la capacidad de las calificaciones para reflejar la calidad de los créditos existentes y de los nuevos desembolsos, con lo que se afectaría negativamente la capacidad de las autoridades de evaluar y supervisar los estándares crediticios de las entidades financieras.

De modo que es claro que la eliminación de la información financiera de connotación negativa dificultaría la capacidad de los establecimientos de crédito para diferenciar entre solicitantes con un adecuado comportamiento de pago de aquellos deudores que han presentado incumplimientos, pero que al final han pagado sus obligaciones. Esta incapacidad de diferenciación, conocida en la literatura económica como un problema de selección adversa, dificultaría la capacidad de dichos establecimientos para ofrecer menores tasas de interés a aquellos deudores que en un escenario de transparencia de la información resaltarían de los demás por no haber incumplido sus obligaciones de pago.

<sup>6</sup> La memoria negativa hace referencia al tiempo de permanencia de reportes negativos en las centrales de riesgo.  
<sup>7</sup> Congreso de la República (2008) Ley 1266 "Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones".  
<sup>8</sup> Bos, N., Morales, A. y Roszbach, S. (2017). Impact of a Decrease on Credit Bureaus' Memory on the Behavior of Borrowers and Lenders. Working Paper  
<sup>9</sup> González, J. y Osorio, D. (2015). "Information Sharing and Credit Outcomes: Evidence from a Natural Experiment." Working Paper.

Finalmente, es preciso resaltar que la Ley 2157 de 2021<sup>10</sup> se encuentra vigente, salvo las disposiciones del inciso 1, y de los parágrafos 2, 3 y 4 del artículo 9 que perdieron vigencia desde el 29 de octubre de 2023. Siendo preciso señalar que esta regulación disminuyó el tiempo de permanencia de los reportes negativos asociados al incumplimiento de obligaciones financieras, en particular, el término de permanencia de los reportes negativos en las centrales de información. En ese sentido, el mejoramiento del tiempo para el reporte negativo por el incumplimiento de obligaciones financieras sigue vigente y es vinculante para todas las personas que por diversas causas hayan cesado en el pago de sus obligaciones.

Adicionalmente, según la SFC, un análisis de impacto de la mencionada ley en el comportamiento de la cartera demuestra que el 33% (569.591 personas) de los beneficiarios de la Ley tuvieron desembolsos posteriores a la vigencia de la norma por un monto total de \$33,66 billones. Sin embargo, de los 569.591 beneficiarios, 108.165(18,9%) entraron nuevamente en mora. Así las cosas, la cartera de los beneficiarios de la Ley 2157 de 2021 presentó un mayor nivel de morosidad respecto de los demás deudores que recibieron desembolsos en el mismo periodo (11,8% vs 4,2%). Además, en los desembolsos posteriores a la entrada en vigencia de dicha norma se deterioran a una mayor velocidad y nivel respecto al sistema<sup>11</sup>.

En atención a lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable y manifiesta su voluntad colaborar con el trámite legislativo, dentro de los parámetros constitucionales, presupuestales y de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

**MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA**  
Viceministra Técnica  
DGPPM/DGPM/VT/SFC/OAJ

Con copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalosa - Secretario de la Cámara de Representantes del Congreso de la República.

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco  
Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz

<sup>10</sup> Congreso de la República (2021) Ley Estatutaria "Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del Hábeas Data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones".  
<sup>11</sup> Oficina de la Superintendencia Financiera del 7 de marzo de 2024 No. 2024092858-000-000. "Cifras consolidadas por la Delegatura Adjunta para Riesgos y la delegatura para Riesgo de Crédito y de Contraparte de la SFC. Las cifras presentadas fueron realizadas tomando una muestra de 73% de los clientes y el 69% de la cartera del sistema, en el periodo comprendido entre agosto de 2021 a septiembre de 2023".

## CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 425 DE 2023 CÁMARA, 195 DE 2022 SENADO

*por medio de la cual se adoptan medidas para promover el uso racional y eficiente de energía, se establecen lineamientos para los planes de eficiencia energética de las entidades públicas, se incentivan construcciones sostenibles y se dictan otras disposiciones.*

3. Despacho Viceministra Técnica

Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2024-020658  
Bogotá D.C., 19 de abril de 2024 17:31

Honorable Congresista  
**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68  
Bogotá D.C

Radicado entrada  
No. Expediente 15994/2024/OFI

**Asunto:** Consideraciones al texto aprobado en tercer debate al Proyecto de Ley No. 425 de 2023 Cámara, 195 de 2022 Senado, *"por medio de la cual se adoptan medidas para promover el uso racional y eficiente de energía, se establecen lineamientos para los planes de eficiencia energética de las entidades públicas, se incentivan construcciones sostenibles y se dictan otras disposiciones."*

Respetado presidente:

De manera atenta, dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, y en atención a la solicitud elevada por el Honorable Representante Julio Roberto Salazar Perdomo, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en tercer debate al proyecto de Ley referenciado en el asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con su artículo 1, tiene como propósito *"adoptar medidas para promover el uso racional y eficiente de energía, establecer los lineamientos para los planes de eficiencia energética de las entidades públicas, incentivar construcciones sostenibles y dictar otras disposiciones"*.

Para tal fin, el artículo 3 de la iniciativa contempla que, entre otras cosas, el Ministerio de Minas y Energía por medio de la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) deberá organizar capacitaciones en materia de gestión energética a los funcionarios designados por cada entidad como gestores energéticos. Por otra parte, el artículo 4 consagra que la UPME realizará seguimiento y monitoreo a los Plan de Gestión de Eficiente de Energía (PGEE) de las

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

entidades estatales. A su turno, el parágrafo 1 del artículo 8 consagra que el Ministerio de Minas y Energía creará el Sistema de Información de Avances en Eficiencia Energética el cual tendrá como objetivo difundir trimestralmente los avances en legislación, política pública, programas y proyectos público-privados en relación con el uso eficiente y racional de la energía en el país.

Con relación a las capacitaciones, es necesario aclarar que la entidad es responsable de realizar las mismas, dado que, a pesar de que se señala que se harían a través de la UPME, el artículo en mención señala que recaería sobre funcionarios de cada entidad.

Adicionalmente, los artículos 3 y 4 del proyecto de ley asignan obligaciones nuevas a la UPME que podrían implicar nuevas erogaciones que no están previstas dentro del Marco de Mediano Plazo del sector de Minas y Energía, por lo que sería conveniente incluir la facultad para que la UPME pueda financiar estas actividades con los excedentes financieros que el Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS le asigne en desarrollo de las actividades consagradas en el artículo 20 de la Ley 1955 de 2015<sup>2</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, se recuerda que dicha entidad solo puede utilizar estos recursos para sufragar los costos relacionados con las actividades enunciadas en la norma en comento, lo cual conlleva a que los excedentes generados queden inutilizados si no son destinados a estos propósitos.

Por otra parte, en relación con la atribución otorgada de realizar el seguimiento y monitoreo a los Planes de Gestión de Eficiente de Energía (PGEE) de las entidades estatales, debe aclararse el carácter de las entidades respecto de las cuales recaería dicha atribución, ya que hay empresas donde la participación estatal es minoritaria, las cuales se rigen por el derecho privado, respecto de las cuales se genera la duda si quedarían cobijadas por la propuesta de norma.

Adicionalmente, no es clara la referencia que se hace en el artículo 4 del proyecto de Ley, al mencionar el artículo 237 de la Ley 2294 de 2023<sup>3</sup> y su relación con los Planes de Gestión de Eficiente de Energía (PGEE), ya que esa norma hace referencia a los proyectos de autogeneración con Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCR). Por lo tanto, se recomienda revisar la remisión normativa y especificar que, en todo caso, las actuaciones que se deriven de las atribuciones allí contenidas deberán realizarse con la planta aprobada, pues de lo contrario implicarían mayores gastos para la entidad.

Respecto al Sistema de Información de Avances en Eficiencia Energética, éste tendría impacto fiscal al no estar contemplado dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector de Minas y Energía. Como punto de referencia para estimar el costo de este sistema de información se podría tomar el caso del Sistema de Información de Combustibles-SICOM administrado por el Ministerio de Minas y Energía, al cual se le autorizaron cupos de vigencias futuras para contratar los servicios integrales de administración, operación, soporte, mantenimiento y desarrollo de nuevos módulos, así como el arrendamiento de una solución tecnológica en

<sup>2</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

<sup>3</sup> "POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022- 2026 "COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA".

nube privada por **\$16.090,7 millones**<sup>4</sup>. Así el gasto que se genere deberá quedar sujeto a las prioridades que ese ministerio establezca dentro de la disponibilidad de recursos del Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector de minas y energía.

Finalmente, dadas las implicaciones fiscales que tendría la entrada en vigencia de las propuestas analizadas, es necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que establece todo Proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita que se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente y política macroeconómica.

Cordialmente,

**MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA**  
 Viceministra Técnica  
 DGPPM/DGPM/OAJ



Elaboró: Jean Marco Fera Perozo  
 Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia: Dr. [Jaime Luis Lacouture Peñaloza](#) - Secretario de la Cámara de Representantes

<sup>4</sup> Mediante oficio 2-2022-052305 del 10 de noviembre de 2022, se informó al Ministerio de Minas y Energía de la autorización de cupo de vigencias futuras solicitado, para el proyecto 2106-1900-8 MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS COMBUSTIBLES LÍQUIDOS, GAS NATURAL Y GLP PARA USO VEHICULAR, NACIONAL.

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 120 DE 2023 CÁMARA**


*por medio del cual se establecen medidas para el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá</p> <p><b>Radicado No. 2024-EE-119135</b>                  2024-04-22 11:14:09 a. m.</p>  <p>Doctor  <b>JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA</b>                  Secretario General                  Cámara de Representantes                  Edificio Nuevo del Congreso                  Bogotá D.C.</p> <p>Referencia: Concepto al proyecto de ley No 120 de 2023 Cámara</p> <p>Respetado Doctor, reciba un cordial saludo.</p> <p>Con toda atención, me permito remitir concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el texto aprobado en 1° debate del proyecto de ley 120 de 2023 Cámara <i>"Por medio de la cual se establecen medidas para el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p>Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>ALEJANDRO ÁLVAREZ GALLEGO</b>                  Viceministro de Educación Superior</p> <p><small>Autores: H.S. ARIEL FERNANDO AVILA MARTÍNEZ, H.S. HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA, H.S. JONATHAN FERNEY PULIDO HERNÁNDEZ, H.R. ALEJANDRO GARCÍA RÍOS, H.R. JUAN CARLOS LOZADA VARGAS, H.R. ANDRÉS DAVID CALLE AGUIAR, H.R. CATHERINE JUVINAO CLAVIJO, H.R. HERACLITO LANDEZ SUÁREZ, H.R. LILUZ MARÍA MONERA MEDINA, H.R. GERMAN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ, H.R. DIOVALBER SÁNCHEZ ARMANDO, H.R. JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ, H.R. HERNANDO GONZÁLEZ, H.R. PEDRO CORRAL RUBIANO, H.R. JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA, H.R. MARELEN CASTILLO TORRES, H.R. JUAN CARLOS WILLE OSPINA, H.R. LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO, H.R. ANDRANA CAROLINA ARBELAÉZ GIRALDO</small></p> <p><small>Ponente: H.R. CATHERINE JUVINAO CLAVIJO</small></p>	<p><b>Concepto al proyecto de ley No. 120 de 2023 Cámara</b>  <i>"Por medio del cual se establecen medidas para el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p><b>Objeto y motivación</b></p> <p>La presente iniciativa tiene por objeto el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas con el fin de consolidar su gestión y reafirmar su capacidad de control social a lo público. Para tal efecto, se establecen mecanismos que facilitan el acceso gratuito y oportuno a los documentos e información por parte de las veedurías ciudadanas sobre el sujeto o entidad objeto de su vigilancia. Además, se ofrece respaldo y capacitación pedagógica a estas veedurías, se garantiza la protección de los veedores y ciudadanos que ejercen el control social, y se brinda estímulos y apoyo financiero para su funcionamiento.</p> <p><b>I. CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS</b></p> <p>Con fundamento en las atribuciones conferidas por el Decreto 2269 de 2023, y en virtud del análisis realizado sobre la iniciativa objeto de consideración, el Ministerio de Educación Nacional emite el presente concepto en relación con los artículos del proyecto de ley que guardan pertinencia con el sector educativo, conforme se detalla a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 3.</b>  <i>"ARTÍCULO 3 Modifíquese el artículo 17 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará redactado así:</i></li> </ul> <p><i>Artículo 17. Derechos de la veeduría:</i></p> <p>(...)</p> <p><i>e) Las instituciones públicas de Educación Superior, en el marco de su autonomía universitaria y de acuerdo a sus capacidades, podrán conceder descuentos del pago de la matrícula a los miembros de las veedurías debidamente inscritas y en funcionamiento efectivo por un periodo mínimo de seis (6) meses.</i></p> <p><i>El Gobierno Nacional, en coordinación con las instituciones públicas de Educación Superior, podrán establecer una política de descuentos del 15% del pago de la matrícula a los miembros de las veedurías debidamente inscritas y en funcionamiento efectivo por un periodo mínimo de seis (6) meses. Para tal efecto, el Gobierno Nacional apoyará a las instituciones públicas de Educación Superior que realizan el descuento con transferencias que reconozcan el monto total del descuento realizado por cada una de ellas, de acuerdo con los recursos apropiados en cada vigencia.</i></p> <p><i>Las condiciones para acceder al descuento y para realizar el reconocimiento del valor a las instituciones de Educación Superior serán reglamentados por el Gobierno Nacional.</i></p> <p>(...)"</p>
---	--

<p>Considerando la propuesta presentada en el literal e), es pertinente señalar que la iniciativa conlleva un impacto fiscal para el Gobierno Nacional al no especificar y determinar las fuentes que cubrirán los costos que este deberá asumir. En este sentido, es necesario observar que la Ley 819 de 2003 establece en su artículo 7° que todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá dejar totalmente claro su impacto fiscal y este debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En concordancia con esta norma, se requiere que en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite se incluyan explícitamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para financiar dichos costos. (Ley 819 de 2003, artículo 7, inciso 2°).</p> <p>Ahora bien, es importante señalar que el Estado colombiano ha avanzado en su objetivo de ampliar la cobertura de iniciativas de apoyo en la financiación de la educación superior, en el marco de una progresividad en la gratuidad, especialmente en el ámbito de la educación superior pública. Este enfoque se respalda en la jurisprudencia colombiana<sup>1</sup> y en las orientaciones emanadas del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).</p> <p><i>“iii) Accesibilidad económica:</i></p> <p>(...)</p> <p><i>mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.” (Naciones Unidas, Observación General No. 13, El derecho a la educación.)</i></p> <p>El CDESC ha sostenido que garantizar el acceso equitativo a la educación superior es un imperativo en la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, las iniciativas encaminadas a mejorar la financiación de la educación superior, particularmente en el contexto público, son congruentes con los principios y recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos.</p> <p>Esta orientación refleja el compromiso del Estado colombiano con el cumplimiento de sus obligaciones en materia de educación como derecho fundamental, en línea con los estándares internacionales establecidos por la ONU y los organismos multilaterales.</p> <p>Por ende, cualquier medida dirigida a ampliar la cobertura y promover la gratuidad en la educación superior se ajusta a los principios constitucionales, siempre que no establezca una universalidad inmediata. Es evidente que los gobiernos signatarios de los tratados pertinentes, así como la alta corte, reconocen que este tipo de medidas, aunque deseables, requieren un considerable nivel</p> <p><small>1 Sentencia T-533 de 2009: “Al respecto, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia –que hacen parte del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Constitución– distinguen entre las obligaciones de cumplimiento inmediato y las de cumplimiento progresivo [53]. Las primeras son aquellas que deben efectuarse a cabalidad desde el momento mismo de ratificación del instrumento internacional y las segundas son las que, debido a la limitación de los recursos disponibles, están sujetas a un avance gradual pero constante en el nivel de satisfacción del derecho, lo cual también incluye, en principio, la prohibición de las denominadas medidas regresivas que disminuyen el grado de goce de este. (las negrillas son nuestras)</small></p>	<p>de recursos y acciones complementarias, que al ser determinadas, determinables y cuantificables hacen más factible su implementación de manera progresiva.</p> <p>Por otra parte, es preciso resaltar que actualmente los recursos del Estado, se encuentran particularmente limitados. Por tanto, siguiendo las recomendaciones gubernamentales establecidas para las políticas públicas sociales, es indispensable priorizar los recursos en un orden de necesidades, de mayor a menor, o si se quiere, en un grado de urgencia.</p> <p>En este contexto, el Gobierno Nacional ha emprendido esfuerzos orientados hacia la gradualidad en la implementación de la gratuidad en la educación superior. Un ejemplo de ello son las Leyes 2155 de 2021 y 2307 de 2023, así como los Decretos 1667 de 2021 y 2271 de 2023, mediante los cuales se estableció la gratuidad en la educación superior pública para los estudiantes más vulnerables, como una política de Estado.</p> <p>Esta política actualmente beneficia a los estudiantes más vulnerables del país, permitiéndoles acceder a la educación superior pública, y hasta la fecha ha beneficiado a cerca de 750 mil jóvenes de todo el territorio nacional. La gratuidad en la educación superior es una prioridad para el Gobierno actual, y en este sentido, se continuarán adelantando gestiones que permitan dar continuidad y avanzar gradualmente en la ampliación de la cobertura de esta política, con el objetivo de que cada vez más colombianos y colombianas puedan acceder al sistema de educación superior.</p> <p>Desde el Gobierno Nacional, nos hemos fijado la meta de aumentar en 500.000 el número de nuevos estudiantes que podrán acceder a la Educación Superior. Además, buscamos gestionar recursos adicionales, en línea con el compromiso plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, el cual tiene como uno sus pilares el fortalecimiento de la infraestructura del sector educativo, con el fin de mejorar el acceso y permanencia a la educación superior en todas las regiones del país, especialmente en aquellas donde la oferta pública es insuficiente.</p> <p>En concordancia con lo expuesto y sin perjuicio del concepto que emita para el efecto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esta Cartera recomienda evitar la creación de nuevas erogaciones. En su lugar, sugiere que las acciones se enfoquen inicialmente en la política de gratuidad en la educación superior pública, con el objetivo de avanzar gradualmente en la ampliación de la cobertura de dicha política. En virtud de lo anterior, se considera que lo dispuesto podría ser implementado por las Instituciones de Educación Superior en el marco de su autonomía.</p> <p><b>RECOMENDACIONES</b></p> <p>El Ministerio de Educación Nacional reconoce la relevancia de la iniciativa examinada. No obstante, recomienda que se ajuste la redacción del literal e) del artículo 3 de la iniciativa legislativa, que busca modificar el artículo 17 de la Ley 850 de 2003, teniendo en cuenta que las acciones de este Gobierno se centran en la política de gratuidad en la educación superior pública, la cual brinda acceso a las personas más vulnerables del país. Reiterando que es inconveniente dar trámite a una medida que generaría un impacto fiscal sin determinar las fuentes que cubrirían las nuevas erogaciones. Por lo tanto, se considera que lo dispuesto en el literal e) del mencionado artículo podría ser desarrollado por las Instituciones de Educación Superior en el marco de su autonomía.</p>
--	---

## CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 271 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se crean los Consultorios Psicológicos Comunitarios en las Facultades de Psicología de las Instituciones de Educación Superior.*

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctora <b>JULIANA ARAY FRANCO</b> Representante a la Cámara Cámara de Representantes Edificio Nuevo del Congreso Ciudad</p> <p style="text-align: right;"><b>Referencia:</b> Concepto al PL No. 271 de 2022 Cámara</p> <p>Respetada Doctora Juliana, reciba un cordial saludo.</p> <p>Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el texto del Proyecto de Ley No. 271 de 2022 Cámara “<i>Por medio de la cual se crean los Consultorios Psicológicos Comunitarios en las Facultades de Psicología de las Instituciones de Educación Superior</i>”, acorde con informe para ponencia de segundo debate.</p> <p>Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> <b>ALEJANDRO ÁLVAREZ GALLEGO</b> Viceministro de Educación Superior</p> <p><small>Autores: H.S.Nadya Georgette Blei Scaf H.R.Andrés Felipe Jiménez Vargas , H.R.Juliana Aray Franco , H.R.Luis Miguel López Aristizábal , H.R.Daniel Restrepo Carmona , H.R.Jorge Alexander Quevedo Herrera , H.R.Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso , H.R.Alfredo Ape Cuello Baute , H.R.Juan Daniel Peñuela Calvache , H.R.Luis Eduardo Díaz Mateus , H.R.Libardo Cruz Casado , H.R.Juana Carolina Londoño Jaramillo , H.R.Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón , H.R.Juan Carlos Willis Ospina</small></p> <p><small>Ponente: H.R. Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso</small></p>	<p style="text-align: center;"><b>Concepto al Proyecto de Ley 271 de 2022 Cámara</b> <i>“Por medio de la cual se crean los Consultorios Psicológicos Comunitarios en las Facultades de Psicología de las Instituciones de Educación Superior”.</i></p> <p><b>Objeto y motivación</b></p> <p>La iniciativa tiene por objeto la creación de los Consultorios Psicológicos Comunitarios adscritos a las Facultades de Psicología reconocidas por el Ministerio de Educación, con el fin de que los estudiantes de los últimos semestres de los programas de psicología obtengan una formación integral mediante la aplicación de métodos teóricos y prácticos a través de los consultorios en donde deberán atender pacientes en situaciones de necesidades psicológicas, bajo la guía y orientación del personal docente adscrito a los consultorios, con el propósito de “(...) conjurar el déficit que padece el sistema de atención de salud mental, puesto que a través de la creación de los Consultorios se facilita el acceso a una atención psicológica asequible, oportuna y de calidad a favor de aquellos beneficiarios que por sus condiciones socioeconómicas no pueden acudir a otros mecanismos de apoyo psicológico”.</p> <p><b>I. CONSIDERACIONES TÉCNICAS</b></p> <p>Analizada la iniciativa, procede el Ministerio de Educación Nacional en cumplimiento de las competencias otorgadas por el Decreto 2269 de 2023, a presentar observaciones al proyecto de ley, bajo los siguientes términos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículos 1, 2 y 3.</b></li> </ul> <p><i>“Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es crear los Consultorios Psicológicos Comunitarios adscritos a las Facultades de Psicología oficialmente reconocidas por el Ministerio de Educación.</i></p> <p><i>Artículo 2°. Definición. El Consultorio Psicológico Comunitario será un espacio de aprendizaje práctico, el cual permitirá a los estudiantes de las Facultades de Psicología desenvolverse en los procesos de acompañamiento y/o consejería a favor de las personas en condiciones de vulnerabilidad que necesitan asistencia personal en salud mental.</i></p> <p><i>Los procesos de acompañamiento psicológico se realizan bajo un ambiente de control y supervisión por parte del personal docente y administrativo designado por parte de la respectiva Facultad de psicología, los cuales acompañarán, guiarán y autorizará todas las actuaciones de los estudiantes como parte del ejercicio académico y de formación profesional.</i></p> <p><i>Los servicios prestados a través de los Consultorios Psicológicos Comunitarios serán gratuitos, razón por la cual, en ningún caso, los estudiantes y/o personal docente podrán recibir contraprestaciones.</i></p>
--	--



<p><b>Artículo 3°. Principios.</b> El funcionamiento de los Consultorios Psicológicos Comunitarios se regirá bajo los siguientes principios generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Educación práctica:</b> El Consultorio Psicológico Comunitario promueve procesos de aprendizaje a partir del relacionamiento que realizan los estudiantes de las Facultades de Psicología con personas que, por su condición de vulnerabilidad, son beneficiarios de los servicios de acompañamiento y asistencia en salud mental.</li> </ul> <p>(...)"</p> <p>En relación al objeto propio de la iniciativa y el contenido de algunos de los artículos del proyecto de ley, es importante precisar que, la organización por facultades para el desarrollo de programas académicos en Instituciones de Educación Superior (IES), no es un requisito previsto en la normativa vigente. La organización académica – administrativa de una Institución Educación Superior es una labor respecto de la cual, la Ley 30 de 1992, asigna total autonomía institucional.</p> <p>En este sentido, se sugiere respetuosamente adoptar la redacción propuesta en el acápite de recomendaciones.</p> <p><b>Artículo 5 y 6</b></p> <p><b>"Artículo 5°. Creación y funcionamiento de los Consultorios Psicológicos Comunitarios.</b> Las Instituciones de Educación Superior que ofrezcan el programa de pregrado en psicología tendrán un Consultorio Psicológico Comunitario, previa autorización de los Ministerios de Educación y Salud.</p> <p>Para la creación y funcionamiento de los Consultorios, estos deberán cumplir con las condiciones que disponga el Gobierno nacional.</p> <p>Los Ministerios de Educación y de Salud serán los encargados de llevar la vigilancia y control del correcto funcionamiento de los consultorios".</p> <p><b>Parágrafo Transitorio.</b> Las Instituciones de Educación Superior que ofrezcan un espacio para poner en funcionamiento los Consultorios Psicológicos Comunitarios, deberán surtir todo el proceso de habilitación y certificación ante los Ministerios de Salud y Educación, para lo cual el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley reglamentará la materia.</p> <p><b>Artículo 6°. Servicios de los Consultorios Psicológicos Comunitarios.</b> Los Consultorios prestarán servicios de evaluación de estados de salud mental, pronóstico y tratamiento de disfunciones personales que padezca el paciente, diseño y desarrollo de programas diagnósticos e intervención psicológica, tests psicológicos, entrevistas, observaciones y registro de conductas; así como todos</p>	<p>aquellos otros servicios que guarden relación y permitan el cumplimiento de los principios y objetivos establecidos en esta ley.</p> <p>Estas prestaciones se desarrollarán por parte de los estudiantes de las Facultades de Psicología, bajo el acompañamiento, guía, supervisión y control del personal docente del Consultorio.</p> <p>Se considerarán aptos para desarrollar actividades dentro del Consultorio, aquellos estudiantes de psicología que obtengan la aprobación de por lo menos la mitad de los créditos académicos del plan de estudios del respectivo programa o hasta su finalización. La prestación de los servicios en el Consultorio por parte de los estudiantes no podrá ser menor a un (1) semestre ni extender tres (3) semestres. En aplicación de los principios de autonomía universitaria, cada institución de educación superior definirá dentro de ese rango el tiempo de prestación de los diferentes servicios a cargo de los estudiantes. El Consultorio, como componente de la formación práctica del estudiante de psicología, hará parte de las opciones de grado para obtener el título profesional.</p> <p>(...)</p> <p>En relación con los artículos objeto de revisión, se considera oportuno indicar que de conformidad con lo establecido en el Decreto 2269 de 2023, la competencia institucional del Ministerio de Educación Nacional se centra en la formulación de la política nacional de educación, regulando y estableciendo los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, orientando entre otros, el Sistema de Educación Superior en el marco de la autonomía universitaria, y fomentando: (i) El acceso con equidad de la ciudadanía colombiana, (ii) La calidad académica, (iii) La operación del sistema de aseguramiento de la calidad, (iv) La pertinencia de los programas, su evaluación permanente y sistemática, (v) La eficiencia y transparencia de la gestión para facilitar la modernización de las instituciones de educación superior y, (vi) Orientando la implementación de un modelo administrativo por resultados mediante la asignación de recursos con racionalidad.</p> <p>En ese mismo sentido y acorde a lo establecido en la Ley 1740 de 2014 "Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones", es deber de esta Cartera velar por la calidad del servicio educativo mediante el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la educación superior, para garantizar la calidad, el cumplimiento de sus fines, la mejor formación ética, intelectual y física de los educandos, y la adecuada prestación del servicio.</p> <p>Aunado a ello, y al tenor del artículo 69 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, las Instituciones de Educación Superior (IES) gozan del principio de autonomía universitaria, en cuya virtud se encuentran facultadas para "darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y</p>						
<p>administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional".</p> <p>Atribuciones estas que tienen su origen en el respeto de la capacidad de autorregulación filosófica y autodeterminación administrativa de la que gozan las IES, y en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas se realice dentro de un clima libre de interferencias del poder público, tanto en el campo académico como en la orientación ideológica, y en el manejo administrativo y financiero del ente educativo.</p> <p>Autonomía universitaria de cuyo fin se predica la necesidad de protección del ejercicio de las libertades de cátedra, enseñanza, aprendizaje y opinión, así como la prestación del servicio público de la educación superior sin interferencias de los centros de poder ajenos al proceso formativo, en tratándose de entes generadores del conocimiento.</p> <p>Ahora bien, si bien a esta Cartera le asiste la facultad de inspección y vigilancia sobre la prestación del servicio educativo, independientemente del espacio o ambiente de aprendizaje dispuesto por la Institución de Educación Superior, es preciso resaltar que la disposición del artículo 5 de la iniciativa podría llegar a confundir la función de inspección y vigilancia sobre el funcionamiento de un espacio en el que se prestan servicios de salud, con la prestación del servicio educativo.</p> <p>Aunado a lo anterior, se considera que el artículo en su integralidad podría presentar inconsistencias debido a que del primer inciso se predica una norma de carácter imperativa que impone a las IES la obligación de contar con un consultorio psicológico comunitario, más el parágrafo transitorio da lugar a una norma de carácter dispositivo en tanto que contempla que no es necesario que la IES tenga el espacio para el consultorio.</p> <p>Sin embargo, consideramos oportuno reiterar que la obligatoriedad en la creación del consultorio psicológico comunitario podría contrariar el principio constitucional a la autonomía, por lo que se recomendamos acoger la redacción propuesta en el acápite de recomendaciones.</p> <p>• <b>Artículo 10</b></p> <p><b>"Artículo 10. Sistema de información sobre la gestión de los Consultorios Psicológicos Comunitarios.</b> Los Ministerios de Salud y Educación implementarán un sistema de información para apoyar la elaboración de políticas públicas, con el fin de armonizar la oferta de servicios de acompañamiento psicológico prestados por los Consultorios.</p> <p>Los Consultorios deberán reportar anualmente a este sistema los datos estadísticos que permitan determinar la gestión adelantada, teniendo en cuenta aspectos como</p>	<p>el número de estudiantes vinculados, el tipo de consultas atendidas y la población beneficiaria".</p> <p>En relación con el artículo en mención, se considera oportuno indicar que de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2269 de 2023, la competencia institucional del Ministerio de Educación Nacional se centra en la definición de las políticas y los lineamientos para la prestación de un servicio de enseñanza de calidad, con acceso equitativo y permanencia.</p> <p>Asimismo, y tal como se mencionó previamente, el Ministerio de Educación Nacional orienta al Sistema de Educación Superior en el marco de la autonomía universitaria, fomentando el acceso con equidad, calidad académica, pertinencia de los programas eficiencia y transparencia.</p> <p>Si bien es cierto que, el Ministerio de Educación Nacional cuenta con un sistema de información en el que las Instituciones de Educación Superior reportan la matrícula de estudiantes de los programas académicos de educación superior, es preciso señalar que corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social el registro de los prestadores de servicios de salud y de prestadores con objeto social diferente, así como los datos de los pacientes y personal que participan en la atención. Razón por la que se recomienda la exclusión de esta Cartera de la disposición contenida en el artículo 10 de la iniciativa legislativa, en virtud de las competencias expresamente asignadas en el Decreto 2269 de 2023.</p> <p><b>II. RECOMENDACIONES</b></p> <p>El Ministerio de Educación Nacional guarda absoluto respeto por la iniciativa legislativa, y con el objetivo de fomentar una sinergia armónica, razonada y suficiente entre las normas sobre el sector educativo y el ordenamiento jurídico colombiano, recomienda adoptar las propuestas de redacción para los artículos 1, 2, 3 y 5; así como, eliminar el artículo 6 y excluir a esta cartera del artículo 10 del proyecto de ley, como se expone en el cuadro siguiente.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Texto Original</th> <th>Texto Propuesto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>"Artículo 1°. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es crear los Consultorios Psicológicos Comunitarios adscritos a las Facultades de Psicología oficialmente reconocidas por el Ministerio de Educación.</td> <td><b>"Artículo 1°. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es crear los Consultorios Psicológicos Comunitarios por Instituciones de Educación Superior autorizadas para ofrecer programas académicos de psicología.</td> </tr> <tr> <td><b>Artículo 2°. Definición.</b> El Consultorio Psicológico Comunitario será un espacio de aprendizaje práctico, el cual permitirá a los estudiantes de las Facultades de Psicología desenvolverse en los procesos de acompañamiento y/o consejería a favor de las personas en condiciones de</td> <td><b>Artículo 2°. Definición.</b> El Consultorio Psicológico Comunitario será un espacio de aprendizaje práctico, el cual permitirá a los estudiantes de programas académicos de psicología desenvolverse en los procesos de acompañamiento y/o consejería a favor de las personas en</td> </tr> </tbody> </table>	Texto Original	Texto Propuesto	<b>"Artículo 1°. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es crear los Consultorios Psicológicos Comunitarios adscritos a las Facultades de Psicología oficialmente reconocidas por el Ministerio de Educación.	<b>"Artículo 1°. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es crear los Consultorios Psicológicos Comunitarios por Instituciones de Educación Superior autorizadas para ofrecer programas académicos de psicología.	<b>Artículo 2°. Definición.</b> El Consultorio Psicológico Comunitario será un espacio de aprendizaje práctico, el cual permitirá a los estudiantes de las Facultades de Psicología desenvolverse en los procesos de acompañamiento y/o consejería a favor de las personas en condiciones de	<b>Artículo 2°. Definición.</b> El Consultorio Psicológico Comunitario será un espacio de aprendizaje práctico, el cual permitirá a los estudiantes de programas académicos de psicología desenvolverse en los procesos de acompañamiento y/o consejería a favor de las personas en
Texto Original	Texto Propuesto						
<b>"Artículo 1°. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es crear los Consultorios Psicológicos Comunitarios adscritos a las Facultades de Psicología oficialmente reconocidas por el Ministerio de Educación.	<b>"Artículo 1°. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es crear los Consultorios Psicológicos Comunitarios por Instituciones de Educación Superior autorizadas para ofrecer programas académicos de psicología.						
<b>Artículo 2°. Definición.</b> El Consultorio Psicológico Comunitario será un espacio de aprendizaje práctico, el cual permitirá a los estudiantes de las Facultades de Psicología desenvolverse en los procesos de acompañamiento y/o consejería a favor de las personas en condiciones de	<b>Artículo 2°. Definición.</b> El Consultorio Psicológico Comunitario será un espacio de aprendizaje práctico, el cual permitirá a los estudiantes de programas académicos de psicología desenvolverse en los procesos de acompañamiento y/o consejería a favor de las personas en						

<p>vulnerabilidad que necesitan asistencia personal en salud mental.</p> <p>Los procesos de acompañamiento psicológico se realizan bajo un ambiente de control y supervisión por parte del personal docente y administrativo designado por parte de la respectiva Facultad de psicología, los cuales acompañarán, guiarán y autorizará todas las actuaciones de los estudiantes como parte del ejercicio académico y de formación profesional.</p> <p>Los servicios prestados a través de los Consultorios Psicológicos Comunitarios serán gratuitos, razón por la cual, en ningún caso, los estudiantes y/o personal docente podrán recibir contraprestaciones.</p>	<p>condiciones de vulnerabilidad que necesitan asistencia personal en salud mental.</p> <p>Los procesos de acompañamiento psicológico se realizan bajo un ambiente de control y supervisión por parte del personal docente y administrativo designado por parte de la respectiva <u>Institución de Educación Superior autorizada para ofertar el programa académico</u> de psicología, los cuales acompañarán, guiarán y autorizará todas las actuaciones de los estudiantes como parte del ejercicio académico y de formación profesional.</p> <p>Los servicios prestados a través de los Consultorios Psicológicos Comunitarios serán gratuitos, razón por la cual, en ningún caso, los estudiantes y/o personal docente podrán recibir contraprestaciones.</p>	<p>Comunitario, previa autorización de los Ministerios de Educación y Salud.</p> <p>Para la creación y funcionamiento de los Consultorios, estos deberán cumplir con las condiciones que disponga el Gobierno nacional.</p> <p>Los Ministerios de Educación y de Salud serán los encargados de llevar la vigilancia y control del correcto funcionamiento de los consultorios".</p>	<p>creación y funcionamiento deberá cumplir con las condiciones que disponga el Ministerio de Salud y Protección Social. Asimismo, las Instituciones de Educación Superior podrán incorporar en el plan general de estudios, a título de prácticas formativas en los consultorios psicológicos comunitarios, la prestación de servicios por parte de los estudiantes.</p> <p>Los Consultorios prestarán servicios de evaluación de estados de salud mental, pronóstico y tratamiento de disfunciones personales que padezca el paciente, diseño y desarrollo de programas diagnósticos e intervención psicológica, tests psicológicos, entrevistas, observaciones y registro de conductas; así como todos aquellos otros servicios que guarden relación y permitan el cumplimiento de los principios y objetivos establecidos en esta ley.</p>
<p><b>Artículo 3°. Principios.</b> El funcionamiento de los Consultorios Psicológicos Comunitarios se regirá bajo los siguientes principios generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Educación práctica:</b> El Consultorio Psicológico Comunitario promueve procesos de aprendizaje a partir del relacionamiento que realizan los estudiantes de las Facultades de Psicología con personas que, por su condición de vulnerabilidad, son beneficiarios de los servicios de acompañamiento y asistencia en salud mental.</li> </ul> <p>(...)"</p> <p><b>"Artículo 5°. Creación y funcionamiento de los Consultorios Psicológicos Comunitarios.</b> Las Instituciones de Educación Superior que ofrezcan el programa de pregrado en psicología tendrán un Consultorio Psicológico</p>	<p><b>Artículo 3°. Principios.</b> El funcionamiento de los Consultorios Psicológicos Comunitarios se regirá bajo los siguientes principios generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Educación práctica:</b> El Consultorio Psicológico Comunitario promueve procesos de aprendizaje a partir del relacionamiento que realizan los estudiantes de los <u>programas académicos</u> de psicología con personas que, por su condición de vulnerabilidad, son beneficiarios de los servicios de acompañamiento y asistencia en salud mental.</li> </ul> <p>(...)"</p> <p><b>"Artículo 5°. Creación y funcionamiento de los Consultorios Psicológicos Comunitarios.</b> <u>Las Instituciones de Educación Superior que ofrezcan el programa profesional universitario de psicología, podrán contar con un Consultorio Psicológico Comunitario, cuya</u></p>	<p><b>Parágrafo Transitorio.</b> Las Instituciones de Educación Superior que ofrezcan un espacio para poner en funcionamiento los Consultorios Psicológicos Comunitarios, deberán surtir todo el proceso de habilitación y certificación ante los Ministerios de Salud y Educación, para lo cual el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley reglamentará la materia.</p>	<p>Para el desarrollo de las prácticas formativas en los consultorios psicológicos comunitarios, la Institución de Educación Superior deberá celebrar convenio docencia servicio con otra Institución de Educación Superior que cuente con consultorio psicológico comunitario propio o convenio docencia servicio con un consultorio psicológico comunitario independiente. Las prácticas se desarrollarán por el estudiante, bajo el acompañamiento, guía, supervisión y control del personal docente de la Institución de Educación Superior y/o del consultorio psicológico comunitario.</p> <p><b>Parágrafo 1°. El Consultorio Psicológico Comunitario prestará los servicios, previo consentimiento informado al paciente.</b> Por tanto, los estudiantes y/o docentes deberán comunicar al usuario las intervenciones que se practicarán, los riesgos o efectos favorables que puedan</p>
<p>ocurrir, el tiempo del tratamiento y el alcance de este. En caso de que el paciente sea un menor de edad o dependiente, se requerirá el consentimiento del acudiente.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Si durante la prestación del servicio, se debe hacer uso de material psicotécnico, se requerirá la asistencia obligatoria de un profesional en psicología. Los estudiantes podrán aprender su manejo, siempre y cuando cuenten con el acompañamiento y supervisión del docente.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Los Consultorios tienen la obligación de confidencialidad respecto a la información obtenida de los pacientes en desarrollo de la labor de asistencia psicológica. Se encontrarán autorizados a revelar tal información cuando cuenten con el consentimiento del paciente y/o acudiente o cuando se enfrenten a situaciones particulares que de no hacerlo se afectaría la integridad del paciente u otra persona.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> Los estudiantes y/o personal docente que integren los Consultorios, tienen el deber de informar a los organismos competentes, acerca de violaciones de derechos, malos tratos, abusos y condiciones degradantes a los que sea sometido el paciente.</p> <p><b>Parágrafo 5°.</b> Los Consultorios no podrán recetar ni autorizar ningún tipo de medicamento para tratar los trastornos psicológicos.</p> <p><b>Parágrafo 6°.</b> La labor desempeñada por los estudiantes dentro de los Consultorios Psicológicos Comunitarios se certificará como experiencia laboral.</p> <p><b>Artículo 6°. Servicios de los Consultorios Psicológicos</b></p>	<p>Eliminar</p>	<p><b>Comunitarios.</b> Los Consultorios prestarán servicios de evaluación de estados de salud mental, pronóstico y tratamiento de disfunciones personales que padezca el paciente, diseño y desarrollo de programas diagnósticos e intervención psicológica, tests psicológicos, entrevistas, observaciones y registro de conductas; así como todos aquellos otros servicios que guarden relación y permitan el cumplimiento de los principios y objetivos establecidos en esta ley.</p> <p>Estas prestaciones se desarrollarán por parte de los estudiantes de las Facultades de Psicología, bajo el acompañamiento, guía, supervisión y control del personal docente del Consultorio.</p> <p>Se considerarán aptos para desarrollar actividades dentro del Consultorio, aquellos estudiantes de psicología que obtengan la aprobación de por lo menos la mitad de los créditos académicos del plan de estudios del respectivo programa o hasta su finalización. La prestación de los servicios en el Consultorio por parte de los estudiantes no podrá ser menor a un (1) semestre ni extender tres (3) semestres. En aplicación de los principios de autonomía universitaria, cada institución de educación superior definirá dentro de ese rango el tiempo de prestación de los diferentes servicios a cargo de los estudiantes. El Consultorio, como componente de la formación práctica del estudiante de psicología, hará parte de las opciones de grado para obtener el título profesional.</p> <p><b>Parágrafo 1°. El Consultorio Psicológico Comunitario podrá prestar los servicios, previo consentimiento informado al paciente.</b> Por tanto, los estudiantes y/o docentes deberán comunicar al usuario las intervenciones que se practicarán, los</p>	

<p>riesgos o efectos favorables que puedan ocurrir, el tiempo del tratamiento y el alcance de este. En caso de que el paciente sea un menor de edad o dependiente, se requerirá el consentimiento del acudiente.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Si durante la prestación del servicio, se debe hacer uso de material psicotécnico, se requerirá la asistencia obligatoria de un profesional en psicología. Los estudiantes podrán aprender su manejo, siempre y cuando cuenten con el acompañamiento y supervisión del docente.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Los Consultorios tienen la obligación de confidencialidad respecto a la información obtenida de los pacientes en desarrollo de la labor de asistencia psicológica. Se encontrarán autorizados a revelar tal información cuando cuenten con el consentimiento del paciente y/o acudiente o cuando se enfrenten a situaciones particulares que de no hacerlo se afectaría la integridad del paciente u otra persona.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> Los estudiantes y/o personal docente que integren los Consultorios, tienen el deber de informar a los organismos competentes, acerca de violaciones de derechos, malos tratos, abusos y condiciones degradantes a los que sea sometido el paciente.</p> <p><b>Parágrafo 5°.</b> Los Consultorios no podrán recetar ni autorizar ningún tipo de medicamento para tratar los trastornos psicológicos.</p> <p><b>Parágrafo 6°.</b> La labor desempeñada por los estudiantes dentro de los Consultorios Psicológicos Comunitarios se certificará como experiencia laboral.</p>	
--	--

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2023 CÁMARA**

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1505 de 2012 en lo que respecta a los estímulos para voluntarios – Ley de voluntarios.

<p>Bogotá</p> <p><b>Doctor</b> <b>JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA</b> Secretario General Cámara de Representantes Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.</p> <p style="text-align: right;">                 Radicado No. 2024-EE-119161 2024-04-22 11:29:33 a. m.   </p> <p><b>Referencia:</b> Concepto al proyecto de ley No. 130 de 2023 Cámara</p> <p>Respetado Doctor, reciba un cordial saludo.</p> <p>Con toda atención, me permito remitir concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el texto aprobado para ponencia en 1° debate del proyecto de ley 130 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1505 de 2012 en lo que respecta a los estímulos para voluntarios – Ley de voluntarios."</p> <p>Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> <b>ALEJANDRO ÁLVAREZ GALLEGO</b> Viceministro de Educación Superior</p> <p><small>Autores: H.R. JOSÉ JAMME USCATEQUI PASTRANA, H.R. EDUARDO ALEXIS TRIANA RINCÓN, H.R. PIEDAD CORREAL RUBIANO, H.R. RMARELEN CASTELLO TORRES, H.R. HERNÁN DARIO CADAVID MÁRQUEZ, H.R. JUAN MANUEL CORTÉS DUEÑAS Ponentes: H.R. BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO, H.R. JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA, H.R. HECTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO</small></p>	<p style="text-align: center;"><b>Concepto al proyecto de ley No. 130 de 2023 Cámara</b> "Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1505 de 2012 en lo que respecta a los estímulos para voluntarios – Ley de voluntarios."</p> <p><b>Objeto</b></p> <p>La presente iniciativa tiene por objeto promover, reconocer y estimular la labor desempeñada por los voluntarios pertenecientes al Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta, debidamente reconocidos en virtud de lo dispuesto en la Ley 1505 de 2012. Su objetivo primordial radica en fomentar el aumento del número de voluntarios activos comprometidos con la prestación de asistencia a los ciudadanos colombianos.</p> <p><b>I. CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS</b></p> <p>Con fundamento en las atribuciones conferidas por el Decreto 2269 de 2023, y en virtud del análisis realizado sobre la iniciativa objeto de consideración, el Ministerio de Educación Nacional emite el presente concepto en relación con los artículos del proyecto de ley que guardan pertinencia con el sector educativo, conforme se detalla a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 2.</b> "Artículo 2°. Adiciónese un parágrafo al artículo 6° de la Ley 1505 de 2012, el cual quedará así: <b>Artículo 6°. Educación.</b> Las instituciones de todos los niveles de educación de la estructura educativa nacional, públicas y privadas, de conformidad con lo establecido en sus reglamentos internos, priorizarán la calidad de voluntario activo de la Defensa Civil Colombiana, el Cuerpo de Bomberos y la Cruz Roja Colombiana al momento de otorgar beneficios, becas y descuentos en las matrículas y créditos. <b>Parágrafo.</b> Al estímulo descrito en el presente artículo podrá acceder el núcleo familiar de quien ostenta la calidad de voluntario activo de las entidades que integren el Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta".</li> </ul> <p>Considerando la propuesta presentada, es pertinente señalar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 69 de la Constitución Política y en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, las instituciones de educación superior (IES) gozan del principio de autonomía universitaria. En virtud de este principio, las IES tienen la facultad de "(...) darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional".</p>
---	---

Estas atribuciones encuentran su fundamento en el reconocimiento de la capacidad de autorregulación filosófica y autodeterminación administrativa inherentes a las instituciones de educación superior, y se derivan de la necesidad de garantizar que el acceso a la formación académica se lleve a cabo en un entorno libre de interferencias por parte del poder público, tanto en el ámbito académico como en la orientación ideológica, así como en la gestión administrativa y financiera del ente educativo.

La autonomía universitaria tiene como objetivo principal proteger el ejercicio de las libertades de cátedra, enseñanza, aprendizaje y opinión; así como la prestación del servicio público de la educación superior sin interferencias de los centros de poder ajenos al proceso formativo. Esta facultad busca prevenir la intromisión del poder público en la labor de las instituciones de educación superior como generadoras del conocimiento.

Para la Corte Constitucional, la autonomía universitaria representa una garantía institucional, destinada a asegurar que los estudios superiores no estén sujetos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por parte del Gobierno Nacional.

En la sentencia C-299 de 1994, el Tribunal Constitucional resaltó que el marco legal al que deben someterse las universidades establece límites precisos y concretos que impiden que la ley pueda extender sus regulaciones a la organización académica o administrativa de estas entidades de educación superior. Aspectos como la selección y clasificación de sus profesores, la admisión del personal docente, los programas de enseñanza, las labores formativas y científicas, la designación de sus autoridades administrativas y la gestión de recursos están excluidos de la interferencia del legislador, toda vez que su injerencia en estos asuntos constituiría una violación a la autonomía universitaria.

En esa lógica, es preciso mencionar que, las intervenciones admisibles a la autonomía se circunscriben al ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia del Estado sobre las instituciones universitarias colombianas, especialmente en lo que respecta a las universidades públicas. Estas intervenciones se limitan a un control que se traduce en una labor de supervisión sobre la calidad de la enseñanza, la gestión ordenada de la actividad institucional y el cumplimiento de la política educativa establecida y consagrada en la ley.

En este contexto, corresponde a las Instituciones de Educación Superior, en el ejercicio de su autonomía, determinar la priorización en el acceso o beneficio propuesto en el artículo. En consecuencia, esta Cartera Ministerial sugiere adoptar el texto propuesto en el siguiente apartado.

II. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional reconoce la relevancia de la iniciativa examinada. No obstante, con el fin de prevenir una posible vulneración al principio constitucional de autonomía universitaria, recomienda modificar el artículo 6° de la Ley 1505 de 2012, así como adoptar el texto que a continuación se propone para el artículo 12 de la iniciativa legislativa.

El texto que se propone es:

Table with 2 columns: Texto vigente and Propuesta de ajuste MEN. It compares the current text of Article 2 and Article 6 with the proposed amendments.

CARTA DE COMENTARIOS SECRETARÍA DE GOBIERNO DE BOGOTÁ DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se dictan lineamientos para la articulación de la estrategia de sostenibilidad social empresarial y el logro de la Agenda 2030 desde los entes territoriales.



Bogotá, D.C. 170

Doctora ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA, Secretaria, Comisión Tercera Constitucional Permanente, Cámara de Representantes.

Asunto: Observaciones de la Administración Distrital al Proyecto No. 208 de 2023 Cámara "Por medio del cual se dictan lineamientos para la articulación de la estrategia de sostenibilidad social empresarial y el logro de la agenda 2030 desde los entes territoriales".

Respetada Secretaria:

En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal realizado al Proyecto de Ley indicado en el asunto y de conformidad con lo señalado en el Capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, le informo que la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (anexo radicado No. 20244211270672), realizó observaciones sobre dicha iniciativa para consideración de esa célula legislativa durante su trámite.

En tal sentido, de manera respetuosa se sugiere que, en el estudio y discusión del referido Proyecto de Ley, se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar mesas de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se puede comunicar al correo electrónico equipocongresosodrep@gobiernobogota.gov.co.

Cordialmente,

JUAN BELLO GONZÁLEZ, Director de Relaciones Políticas.

Anexo: Uno (cuatro folios en formato PDF)\*

Al contestar por favor cite estos datos: Radicado No. 20241700207651 Fecha: 18-04-2024 \*20241700207651\*

Datos Notificación form with fields for Name, No Identification, and Date/Time.



Bogotá, D.C.,

Doctor JUAN BELLO GONZÁLEZ, Director de Relaciones Políticas, Secretaría Distrital de Gobierno.

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley No. 208 de 2023-Cámara. Radicado SDG: No. 20241700151081. Radicado SDDE: 2024ER0004994.

Respetado Doctor Bello,

De conformidad con el procedimiento establecido en el Decreto Distrital No. 438 de 2019, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico se permite remitir comentarios al Proyecto de Ley No. 208 de 2023, "Por medio del cual se dictan lineamientos para la articulación de la estrategia de sostenibilidad social empresarial y el logro de la agenda 2030 desde los entes territoriales".

Cordialmente,

MARIA DEL PILAR LOPEZ URIBE, Secretaria Distrital de Desarrollo Económico.

Table with 2 columns: NOMBRE - CARGO - CONTRATO and FIRMA. Lists names and roles of officials involved in the document's processing.





SECRETARÍA DE  
DESARROLLO  
ECONÓMICO

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY**

**SECTOR QUE CONCEPTÚA:** Desarrollo Económico, Industria y Turismo.

**ENTIDAD QUE CONCEPTÚA:** Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** 208 AÑO: 2023.

**TÍTULO DEL PROYECTO**

"Por medio del cual se dictan lineamientos para la articulación de la estrategia de sostenibilidad social empresarial y el logro de la agenda 2030 desde los entes territoriales".

**AUTOR (ES)**

Representantes a la Cámara Carlos Alberto Cuenca Chauz y Elizabeth Martínez Barrera.

**OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

"Definir lineamientos para la articulación de la responsabilidad social empresarial y el cumplimiento de la agenda de los Objetivos de desarrollo sostenibles por parte de las entidades territoriales."

**COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA ANÁLISIS POR PARTE DEL SECTOR COORDINADOR**

El Congreso de la República de Colombia es el ente competente para presentar esta iniciativa, de conformidad con la Constitución Política de Colombia que consagra:

**Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.

Adicionalmente, el artículo 150 constitucional, entrega al Congreso la facultad para hacer, modificar, derogar las leyes, en su facultad de configuración legislativa, sin limitaciones dentro del marco de esta y atendiendo las reglas propias de cada proceso.

**ES COMPETENTE**

SI  No  Competencia Parcial

**ANÁLISIS JURÍDICO**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1° del Decreto Distrital 437 de 2016, el objeto de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico «es orientar y liderar la formulación de políticas de Desarrollo Económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, y a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital.»



SECRETARÍA DE  
DESARROLLO  
ECONÓMICO

Así mismo, dentro de sus funciones básicas están, entre otras:

«a. Formular, orientar y coordinar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo económico y social de Bogotá relacionados con el desarrollo de los sectores productivos de bienes y servicios en un marco de competitividad y de integración creciente de la actividad económica.

b. Liderar la política de competitividad regional, la internacionalización de las actividades económicas, las relaciones estratégicas entre los sectores público y privado y la asociatividad de las distintas unidades productivas.

c. Formular, orientar y coordinar las políticas para la generación de empleo digno e ingresos justos, y estímulo y apoyo al emprendimiento económico y al desarrollo de competencias laborales. En este sentido, participará en la elaboración y ejecución de la política de generación de empleo y la competitividad de las personas discapacitadas.

d. Coordinar con las autoridades competentes la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes, programas y estrategias en materia de desarrollo económico sostenible tanto urbano como rural, en los sectores industrial, agropecuario, de comercio y de abastecimiento de bienes y servicios y de turismo de pequeña y gran escala.

(...)  
i. Formular, orientar y coordinar la política para la creación de instrumentos que permitan el incremento y la mejora de competencias y capacidades para la generación de ingresos en el sector informal de la economía de la ciudad, con miras a facilitar su inclusión en la vida económica, el desarrollo de condiciones que les garanticen su autonomía económica y el mejoramiento progresivo del nivel de vida.

j. Formular, orientar y coordinar políticas de incentivos para propiciar y consolidar la asociación productiva y solidaria de los grupos económicamente excluidos.

(...)  
l. Formular, orientar y coordinar políticas para el desarrollo de microempresas, famiempresas, empresas asociativas y mediana empresa.

El artículo 79 del mencionado acuerdo establece que al Instituto para la Economía Social -IPES- le corresponde dentro de sus funciones las siguientes:

a. "Definir, diseñar y ejecutar programas, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital, dirigidos a otorgar alternativas para los sectores de la economía informal a través de la formación de capital humano, el acceso al crédito, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios.

b. Gestionar la consecución de recursos con entidades públicas, empresas privadas, fundaciones u Organizaciones No Gubernamentales - ONGs nacionales e internacionales para ampliar la capacidad de gestión de la entidad y fortalecer la ejecución de los programas y proyectos.

c. Adelantar operaciones de ordenamiento y de relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público.

d. Administrar las plazas de mercado de acuerdo con la política de abastecimiento de alimentos. En aquellas reconocidas como atractivo turístico de la ciudad deberá coordinar con el IDT para su aprovechamiento turístico.

e. Adelantar operaciones de construcción y adecuación de espacios análogos y



SECRETARÍA DE  
DESARROLLO  
ECONÓMICO

conexos con el espacio público con miras a su aprovechamiento económico regulado. f. Ejecutar programas y proyectos para el apoyo a microempresas, famiempresas, empresas asociativas, pequeña y mediana empresa e implementar el microcrédito".

Vistas las funciones antes relacionadas, se puede advertir que el proyecto de ley objeto de estudio tiene relación directa con los asuntos de la competencia de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y su entidad adscrita, el Instituto Para la Economía Social- IPES.

**ANÁLISIS TÉCNICO**

**SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO:**

Revisado el artículo 5 de la iniciativa, el cual establece:

**ARTÍCULO 5. Incentivos para las empresas.** Las empresas que se acojan a lo dispuesto en la presente ley tendrán los siguientes incentivos:

- Prioridad en el acceso a programas de fomento empresarial que oferten las entidades del Estado.
- La certificación de sostenibilidad social empresarial de la que trata el artículo 8 de la presente ley.

Al respecto, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico se desarrolla estrategias y acciones transversales e incluyentes para todo tipo de población, para brindar acompañamiento y fortalecimiento empresarial a los emprendedores con el fin de que adopten nuevas herramientas para comercializar y posicionar sus productos y servicios.

A través del programa Academia Bogotá Productiva se busca contribuir al fortalecimiento productivo de las unidades productivas y empresas sin distinción del sector económico al que pertenezcan, formando empresarios con mayor capacidad de resiliencia, adaptación y flexibilidad frente a entornos cambiantes. Este es un programa que busca de forma práctica y autodidacta, fortalecer las capacidades empresariales a través de una herramienta virtual donde adquieran estrategias para la innovación y mejoramiento de sus modelos de negocio.

En línea con lo anterior, desde la entidad se abordan diferentes estrategias encaminadas a brindar apoyo para el acceso a financiamiento y gestión de riesgos de las unidades productivas de todas las localidades de Bogotá, con el propósito de potenciar su crecimiento, productividad y sostenibilidad. Esta oferta es transversal e incluyente y se realiza a través de convenios interadministrativos que se articulan con actores de naturaleza pública, privada o mixta, con amplia experiencia en el fortalecimiento del tejido económico de la ciudad.

En este sentido, la Secretaría cuenta con programas de fomento empresarial, lo cual se entiende como una precondition del proyecto de ley, es decir que son funciones y estrategias que ya se desarrollan desde su misionalidad y la regulación Distrital que es reconocida como parte de las entidades territoriales.



SECRETARÍA DE  
DESARROLLO  
ECONÓMICO

En lo referente a lo establecido en el párrafo del artículo 5º, se debe condicionar este tipo de incentivos al cumplimiento de requisitos técnicos, conforme a sus necesidades, su tipología, su formalidad y su etapa de maduración, según la naturaleza y propósito de cada programa que oferte la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en cumplimiento de su misionalidad, a su vez se deben considerar estos atractivos, pues, dejar como opcional a los territorios la generación de beneficios tributarios resulta poco atractivo, dado que actualmente los territorios pueden crear estos incentivos según los artículos 278 y 338 de la Constitución Política. Sin embargo, dichos estímulos no han sido creados, por lo que se considera el proyecto de ley debe establecer de forma directa los estímulos.

Por lo anterior, la Entidad **no encuentra viable** la propuesta, debido a que considera que es necesario conocer el alcance de la articulación intersectorial con el sector privado, para determinar los criterios de selección con que podrían ser priorizadas las empresas que forman parte de esta articulación. Así mismo, no es posible dar prioridad en el acceso a las estrategias desarrolladas por la Entidad, por ejemplo, la priorización pretendida no es posible en las líneas de crédito, debido a que las mismas se encuentran reguladas por el mercado financiero, y son las entidades financieras quienes, con base en su experiencia, sus políticas y procedimientos, determinan la viabilidad de cada solicitud y aprobación crediticia en virtud de los convenios interadministrativos que suscribe con la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico durante su vigencia.

Ahora bien, con respecto a la remisión que realiza el artículo 5 del proyecto de ley analizado, referente a la Certificación de Sostenibilidad Social Empresarial, de la que trata el "Artículo 8. Certificación de Sostenibilidad Social Empresarial. El Gobierno Nacional promoverá entre las empresas que se acojan de manera voluntaria a la presente ley, la Certificación de Responsabilidad Social Empresarial, que será un medio de promoción, difusión y calidad sobre la gestión de la responsabilidad social empresarial de las empresas en los territorios", precisamos que, atendiendo a nuestra misionalidad y competencias no contamos con autorización para otorgar ninguna clase de certificación, por esta razón nuestros programas no contemplan la entrega de certificados por la participación, realización y/o finalización de la formación prevista en ellos, toda vez que, no se trata de educación formal.

Por último, teniendo en cuenta lo establecido en el proyecto de ley, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico rectifica que, con el fin de poder atender a las empresas que cuenten con la certificación de sostenibilidad social empresarial y vincularlas a sus programas vigentes, una vez verificado que cumplen con los requisitos y se encuentren interesadas, deberá remitirsele por parte del Ministerio de Cultura y/o entidad competente los listados o identificación de las empresas ya certificadas.

**INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES:**

Respecto del artículo 3, relacionado con la articulación de las entidades territoriales y el sector privado, se tiene contemplada la participación de Cámaras de Comercio. En el entendido de la competencia del IPES se circunscribe a la economía social y en consecuencia a las actividades de economía popular, es inconveniente la participación de



SECRETARÍA DE  
DESARROLLO  
ECONÓMICO

ellas para todos los mecanismos de que trata el artículo, de hecho puede constituirse en una participación inconveniente, puesto que en el rango de actividades económicas populares no se percibe el ciudadano como comerciante formal y las Cámaras de Comercio, por la misma naturaleza de sus funciones, no estarán habilitadas para la participación en los mencionados mecanismos de articulación.

En lo que se refiere al artículo 5, el IPES considera necesario ampliar el espectro de incentivos y construir nuevos para particulares (personas naturales o jurídicas), empresas, organizaciones de la economía social, solidaria, popular y que suscriban convenios con entidades territoriales en los que participen o colaboren, con el aporte de recursos (económicos o en especie) definidos en sus presupuestos de gestión de responsabilidad social empresarial con el objeto de ampliar el impacto de las metas de los proyectos definidos en los planes de desarrollo.

Este sistema permitirá que las entidades territoriales suscriban convenios, e incorporen la participación de los privados para ampliar metas pero utilizando la metodología de los proyectos de los entes territoriales para un mayor impacto de las intervenciones en la población.

A su vez respecto del párrafo del artículo 5 se recomienda definir o permitir que las entidades territoriales definan el sistema de medición para establecer la buena ejecución de los proyectos.

**COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO**

1. En el párrafo del ARTÍCULO 5o. se señala que "Para ser beneficiaria de los incentivos de los que trata el inciso anterior, la empresa deberá demostrar una buena ejecución de los proyectos sociales, económicos, culturales y medioambientales que desarrolle. (...)", por lo que se recomienda definir los criterios objetivos para evaluar la ejecución de un proyecto como "buena", o que entidad es la encargada de definirlo.
2. Se recomienda revisar redacción del artículo 8º, por cuanto en principio se habla de "Certificación de Sostenibilidad Social Empresarial." y después se define como "Certificación de Responsabilidad Social Empresarial", para lo cual también es preciso señalar que, la Ley debe definir quién es la entidad competente para expedir dicha certificación.

**¿GENERA GASTOS ADICIONALES EN EL PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD?**

Si  No

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector

Si  No  N/A

**VIABILIDAD DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)**



SECRETARÍA DE  
DESARROLLO  
ECONÓMICO

Viable \_\_\_\_\_

Viable sujeto a comentarios y/o modificaciones al articulado  X \_\_\_\_\_

No Viable \_\_\_\_\_

Cordialmente,

*Maria del Pilar Lopez U*  
**MARIA DEL PILAR LÓPEZ URIBE**  
Secretaria Distrital de Desarrollo Económico

**CARTA DE COMENTARIOS ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE LA INDUSTRIA DE GRASAS Y ACEITES COMESTIBLES PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos.*

Bogotá D.C; 22 de abril de 2024.

Doctor  
**OLMES DE JESUS ECHEVERRIA DE LA ROSA**  
Representante a la Cámara por Magdalena

Doctora  
**SARAY ELENA ROBAYO BECHARA**  
Representante a la Cámara por Córdoba

Doctor  
**OSCAR DARIO PEREZ PINEDA**  
Representante a la Cámara por Antioquia

Doctor  
**ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA**  
Representante a la Cámara por Valle del Cauca

Doctor  
**ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN DE ARCE**  
Representante a la Cámara por Atlántico

Doctor  
**ANDRES DAVID CALLE AGUAS**  
Presidente Cámara de Representantes

**REFERENCIA:** CONSIDERACIONES FRENTE AL IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY 213 DE 2023 – CAMARA.

Cordial saludo;

Desde la Asociación Colombiana de la Industria de Grasas y Aceites Comestibles – Asograsas, integrada por empresas productoras de grasas y aceites comestibles elaborados a partir de materias primas vegetales, que conforman la canasta básica de millones de hogares colombianos y son usados diariamente para la preparación y acompañamiento de alimentos, así como por diferentes industrias, a manera de insumo para la producción de otros bienes de primera necesidad en la alimentación, la salud y la vida diaria de los colombianos; nos permitimos presentar consideraciones frente al impacto fiscal del Proyecto de Ley 213 de 2023 (Cámara) "Por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad en los hogares colombianos", en aras de que en su condición de ponentes de la iniciativa procedan a revisarlos en detalle, dada la importancia del proyecto y las contradictorias cifras presentadas por la DIAN y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Inicialmente, es pertinente destacar que la Subdirección de Estudios Económicos de la DIAN en comunicación fechada el 23 de octubre de 2023 dirigida a la Honorable Representante a la Cámara Dra. Saray Elena Robayo Bechara, ponente de la iniciativa, en respuesta a un derecho de petición elevado para la construcción de la ponencia, estimó que el costo fiscal de la iniciativa sería cercano a los \$368 mil millones de pesos. Por su parte, el Viceministerio Técnico de Hacienda en comunicación fechada el 20 de diciembre de 2023 dirigida al Honorable Representante a la Cámara Dr. Carlos Alberto Cuenca Chauz y reiterada en oficio de fecha 11 de abril de 2024 dirigido al Presidente de la Cámara de Representantes Dr. Andrés David Calle Aguas, en atención a la solicitud de concepto técnico presentada por el Honorable Representante a la Cámara Olmes de Jesús Echeverría, realiza comentarios y consideraciones al texto de ponencia propuesto para primer y segundo debate al Proyecto de Ley No. 213 de 2023, estimando un impacto fiscal negativo anual de aproximadamente \$818 mil millones de pesos, cifra significativamente diferente a la calculada por la DIAN.

En aras de aportar a la discusión del impacto fiscal de la iniciativa, desde Asograsas remitimos comunicación al Viceministerio Técnico de Hacienda el día 16 de enero de 2024, donde se presentan nuestras consideraciones frente al concepto de impacto fiscal de la iniciativa, a lo cual, la cartera ministerial destaca que el documento se encuentra en socialización de las respectivas áreas para su conocimiento y análisis, por lo que en caso de ser necesario dará a conocer las observaciones de carácter fiscal a que haya lugar, sin que ello afecte el trámite del proyecto de ley en el Congreso de la República. Conforme a ello, nos permitimos presentarlas a ustedes, con el fin de que estas sean consideradas en el segundo debate de la iniciativa en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Así las cosas, frente a las implicaciones fiscales del proyecto de ley, conforme a los cálculos realizados por este gremio, serían de aproximadamente **355 mil millones de pesos**, tal y como se observa en el estudio que nos permitimos adjuntar con la presente comunicación, como anexo 1. Adicionalmente, resulta imperativo incorporar en el análisis de impacto fiscal las distorsiones generadas por la presencia de actores ilegales que eluden el pago del IVA, principalmente motivados por la tasa del 19 % aplicada a estos productos. Esta práctica ilegal ha ganado terreno en el mercado, manifestándose en una reducción considerable del consumo aparente de aceites líquidos comestibles refinados, calculados a partir de datos oficiales de empresas legales. En el período comprendido entre 2017 y 2021 (últimos datos disponibles), se ha registrado una disminución del 41,9 % en dicho consumo. Paralelamente, la percepción de ilegalidad en este sector, según una encuesta realizada por Asograsas a sus empresas afiliadas, alcanzó el 28,3%, cifra significativamente alta.

Considerando lo expuesto, anticipamos que, una vez se aplique la medida, las empresas legales recuperarán mínimo el 30 % del mercado que en la actualidad está en manos de actores ilegales que evaden todo tipo de impuesto. Esto generará un incremento del recaudo y además posibilitará que el Estado implemente un enfoque preventivo en salud, evitando la propagación de agentes patógenos y sustancias tóxicas presentes en los aceites ilegales, los cuales han sido responsables de generar enfermedades crónicas, con costos significativos para las finanzas públicas.

A su vez, la medida estimulará prácticas de economía circular al eliminar el incentivo para destinar residuos no aptos para consumo humano, como el aceite de cocina usado, a fines de alimentación. Esto permitirá su redirección hacia la producción de combustibles de segunda generación y otras aplicaciones de economía circular, generando ingresos adicionales en diversos sectores. Asimismo, los recursos resultantes se destinarán al beneficio de los hogares más necesitados mediante la reducción del IVA, entre otras consideraciones relevantes.

Tenemos la firme convicción que esta iniciativa legislativa es pertinente y necesaria para superar las problemáticas que actualmente presentan los colombianos, al garantizar la equidad y progresividad tributaria, luchar contra la ilegalidad, materializar el enfoque preventivo en salud, asegurar la seguridad alimentaria, superar la pobreza monetaria, proteger el medio ambiente, reducir la inflación de alimentos y ejecutar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de Desarrollo Sostenible; asegurando la construcción de un mejor país para todos.

Finalmente, esperemos que las anteriores observaciones fortalezcan el proceso legislativo de la iniciativa, para lo cual, desde Asograsas ponemos a su disposición y la de todos los Honorables Congresistas, todo el apoyo técnico y jurídico que estimen necesario en las sesiones de diálogo, análisis, trabajo y discusión del proyecto de ley, así como cualquier otra iniciativa parlamentaria desde la que podamos aportar a construir un mejor país para todos.

Cordialmente;

  
**PAOLA ANDREA MUÑOZ ZURADO**  
 Presidente Ejecutiva

**ANEXO 1**

A partir de la información correspondiente a los Agregados Tributarios para el Impuesto Sobre las Ventas – IVA del año gravable 2022 para la actividad económica 1030 (elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal) publicados por la DIAN y la información respecto a ventas de aceites y grasas comestibles por tipo de canal (B2B o B2C) suministrada por Asograsas, se puede calcular el impacto sobre el impuesto generado al reducir la tarifa de IVA de los aceites y grasas comestibles del 19 % a 5 %.

**Tabla 7. Ingresos por operaciones gravadas a tarifa general e impuesto generado actividad 1030 en 2022 (Cifras en millones de pesos corrientes)**

Ingresos por operaciones gravadas a tarifa general	4.873.588
Impuesto generado a tarifa general	925.833

Fuente: DIAN.

Si bien es cierto que la actividad económica 1030 incluye la elaboración de aceites vegetales crudos y la elaboración de aceites vegetales refinados comestibles, los primeros se encuentran gravados a una tarifa de IVA del 5 % mientras los segundos al 19 %, por esta razón, para calcular el impacto de la medida propuesta por el proyecto de ley, se puede hacer considerando como escenario base el impuesto generado a tarifa general que corresponde a los aceites y grasas vegetales refinados comestibles<sup>1</sup>. De esta manera, el impuesto generado por la venta de aceites y grasas vegetales refinados comestibles para el año 2022 fue de 925.000 millones de pesos explicada principalmente por el aumento de los precios internacionales de los aceites crudos ya que el consumo aparente viene presentando disminuciones desde el año 2017.

**Tabla 8. Ventas de aceites y grasas vegetales comestibles por tipo de mercado en 2022**

B2C (Business to consumer)	52%
B2B (Business to Business)	48%

Fuente: Asograsas.

Por otro lado, una encuesta realizada a las empresas afiliadas a Asograsas encontró que el 52 % de sus ventas las realizan al canal B2C, es decir, son productos finales que llegan directamente al consumidor a través de canales de ventas como tiendas de barrio, plazas de mercado, almacenes de cadena, entre otros. Por su parte, el 48 % de las ventas del sector se realizan al canal B2B, es decir, son productos que sirven como ingrediente para la elaboración de otros productos como, por ejemplo: productos de panadería, pastelería, galletería, medicamentos, suplementos dietarios, pinturas, jabones, etc.

A partir de la información anterior podemos generar un escenario base combinando ingresos por operaciones gravadas, el impuesto generado y los canales de venta de la industria.

<sup>1</sup> Según la Encuesta Anual Manufacturera del año 2021, los aceites y grasas refinados de origen animal representan el 0,07 % del total de aceites y grasas comestibles producidos en el país. Por esta razón no son tenidos en cuenta en este análisis.

**Tabla 10. Escenario base: Ingresos por operaciones gravadas a tarifa general e impuesto generado actividad 1030 por tipo de canal de venta (Cifras en millones de pesos corrientes).**

	B2C	B2B	Total
Ingresos por operaciones gravadas a tarifa general	2.534.266	2.339.322	4.873.588
Impuesto generado a tarifa general	481.433	444.400	925.833
Impuesto generado a tarifa del 5%			
<b>Total Impuesto generado</b>			<b>925.833</b>

Fuente: Cálculos propios a partir de DIAN.

**CÁLCULO DEL IMPACTO FISCAL DE LA MEDIDA**

El Proyecto de Ley 213 de 2023 (Cámara), titulado "Por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad en los hogares colombianos", tiene como objetivo principal la disminución de la tarifa de IVA aplicada a los aceites y grasas vegetales refinadas comestibles, reduciéndola del 19 % al 5 %. Es importante destacar que, según la información proporcionada anteriormente, el impacto de esta medida se concentraría principalmente en las ventas destinadas al canal B2C, es decir, aquellos productos finales que se comercializan directamente a los consumidores.

Aunque el 48 % de las ventas de estos productos corresponde al canal B2B, donde sirven como ingrediente para productos más elaborados, estos últimos, en su mayoría, estarían sujetos a la tarifa general de IVA, por lo cual, la medida **no tendría afectaciones en el recaudo de IVA**. Por lo tanto, la reducción propuesta en el proyecto de ley incidiría principalmente en las transacciones realizadas con los consumidores finales, buscando beneficiar directamente a los hogares colombianos al disminuir la carga tributaria asociada a productos considerados esenciales en la alimentación diaria.

**Tabla 11. Cálculo del impacto fiscal de la medida (Cifras en millones de pesos corrientes).**

	B2C	B2B	Total
Ingresos	2.534.266	2.339.322	4.873.588
Impuesto generado a tarifa general	-	444.400	444.400
Impuesto generado a tarifa del 5%	126.713	0	126.713
<b>Total Impuesto generado</b>			<b>571.113</b>
Diferencia respecto a escenario base			-354.720

Fuente: Cálculos propios a partir de DIAN.

Según esta estimación, el impuesto generado en el canal B2C pasaría de 481.433 millones de pesos en el escenario base a 126.713 millones de pesos con la implementación de la medida, **lo que representa una disminución de 354.720 millones de pesos en el impuesto generado**. En términos globales, el impuesto generado que abarcaría ambos canales de venta disminuiría de 925.833 millones de pesos a 571.113 millones

de pesos. Esta disminución equivale aproximadamente al 0,07 % del Presupuesto General de la Nación (PGN) aprobado para el año 2024<sup>2</sup>.

Se debe tener en cuenta que, a pesar de esta reducción en los ingresos fiscales, el impacto fiscal real podría ser menor. Esta consideración se basa en la actual participación del mercado, donde al menos el 30 % está controlado por actores ilegales que evaden el pago del IVA, en gran medida debido a la elevada tasa del 19 % que se aplica a estos productos. La reducción del IVA de los aceites vegetales para consumo humano al 5 % eliminaría el principal incentivo que tienen los actores ilegales, teniendo efectos positivos sobre la economía, tales como:

- ✓ Aumento del consumo de aceites y grasas legales sujetos al pago de impuestos, lo que implicaría un incremento en la recaudación fiscal.
- ✓ Generación de empleos formales que cumplan con todas las regulaciones vigentes y contribuyan al Sistema de Seguridad Social.
- ✓ Reducción de los costos en el sistema de salud derivados del consumo de aceites y grasas ilegales, que generan enfermedades.
- ✓ Al beneficiar en mayor medida a los hogares de menores ingresos, quienes destinan una mayor proporción de sus ingresos para adquirir estos productos en comparación con los hogares de ingresos altos, se cumpliría el criterio de progresividad.

Se puede anticipar que, una vez aplicada la medida, las empresas legales recuperarán como mínimo el 30 % del mercado actualmente en manos de actores ilegales que evaden impuestos, lo que generaría un aumento en la recaudación. También tiene el potencial de contrarrestar la evasión fiscal y aumentar los ingresos fiscales totales a medida que las transacciones se desplazan hacia el mercado legal.

Además, esta iniciativa permitiría al Estado implementar un enfoque preventivo en salud, evitando la propagación de agentes patógenos y sustancias tóxicas presentes en los aceites ilegales, responsables de generar enfermedades crónicas con costos significativos para las finanzas públicas.

De igual manera, la medida estimularía prácticas de economía circular al eliminar el incentivo para destinar residuos no aptos para consumo humano, como el aceite de cocina usado, a fines de alimentación. Esto permitiría su redirección hacia la producción de combustibles de segunda generación y otras aplicaciones de economía circular, generando ingresos adicionales en diversos sectores.

<sup>2</sup> El Presupuesto General de la Nación (PGN) 2024 aprobado por las plenarias de Senado y Cámara asciende a \$502,6 billones de pesos.

Bogotá D.C., 16 de enero de 2024

Doctora  
**MARIA FERNANDA VALDÉS VALENCIA**  
 Viceministra Técnica de Hacienda  
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
 Ciudad

**REFERENCIA: CONSIDERACIONES A COMENTARIOS PROYECTO DE LEY 213 DE 2023 – CÁMARA**

Cordial saludo,

Desde la Asociación Colombiana de la Industria de Grasas y Aceites Comestibles – Asograsas, integrada por empresas productoras de grasas y aceites comestibles elaborados a partir de materias primas vegetales, que conforman la canasta básica de millones de hogares colombianos y son usados diariamente para la preparación y acompañamiento de alimentos, así como por diferentes industrias, a manera de insumo para la producción de otros bienes de primera necesidad en la alimentación, la salud y la vida diaria de los colombianos; nos permitimos presentar consideraciones a sus comentarios al Proyecto de Ley 213 de 2023 (Cámara) *“Por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad en los hogares colombianos”*, que consta en oficio de fecha 20 de diciembre de 2023 dirigido al Presidente de la Comisión Tercera Constitucional Permanente Dr. Carlos Alberto Cuenca Chaux, en aras de que su despacho proceda a revisarlos en detalle, dada la importancia del proyecto.

Inicialmente, es pertinente destacar que este proyecto de iniciativa parlamentaria, radicado el pasado 06 de septiembre de 2023, pretende que el legislador, en ejercicio de su facultad de ordenar el sistema tributario, corrija por iniciativa propia el injustificado y desproporcionado error cometido en el pasado, de gravar con una tarifa general de IVA a los aceites vegetales y margarinas, surtiendo con éxito su primer debate el 23 de noviembre de 2023, con 19 votos a favor, existiendo consenso entre los miembros de la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dada su relevancia y pertinencia.

Los aceites y grasas vegetales comestibles no tienen productos sustitutos que puedan suplir sus características y funciones en la preparación de alimentos, por lo cual, los hogares se ven en la necesidad de adquirir estos productos sin importar el precio de los mismos, afectando principalmente a los hogares de menores ingresos, dado que de los 53 alimentos que conforman la canasta básica, los aceites ocupan el puesto octavo en la ponderación del gasto para este grupo de ingresos<sup>1</sup>. De este modo, la reducción al 5 % de la tarifa de IVA, es una medida necesaria y progresiva que beneficia principalmente a los hogares de bajos ingresos, quienes actualmente no tienen la capacidad necesaria para acceder a aceites y grasas vegetales comestibles en las cantidades y calidades requeridas.

<sup>1</sup> Para el grupo Total de Ingresos, los aceites comestibles ocupan la posición 11 en la ponderación de gasto de los alimentos que conforman la canasta básica para el cálculo del IPC

Finalmente, he de reiterar es nuestro interés mantener una comunicación permanente y articulada con su despacho, para la construcción de una agenda de trabajo conjunto que nos permita contribuir en la constante búsqueda de soluciones a los grandes desafíos de la sociedad colombiana, colocando a su disposición nuestra experiencia, equipo y propuestas en las sesiones de diálogo, análisis, trabajo y discusión de la iniciativa legislativa que será objeto de estudio de su despacho, en aras de revisar sus comentarios.

Cordialmente



**PAOLA ANDREA MUÑOZ JURADO**  
 Presidente Ejecutiva

Anexo 1: Concepto institucional DIAN Proyecto de Ley 213 2023 Cámara  
 Anexo 2: Cálculo impacto fiscal Proyecto de Ley 213 2023 Cámara Asograsas.

Copia  
 Dr. Luis Carlos Reyes Hernández, Director General Dirección De Impuestos Y Aduanas Nacionales Dian  
 Hr. Carlos Augusto Cuenca Chaux, Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente  
 Hr. Holmes De Jesus Echeverría De La Rosa, Coordinador Ponente  
 Hr. Saray Elena Robayo Bechara, Ponente  
 Hr. Oscar Darío Pérez Pineda, Ponente

Respecto a las implicaciones fiscales de la medida, el impacto fiscal negativo anual de aproximadamente \$818 mil millones calculado por su despacho, resulta ser contrario a los cálculos realizados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN y a los realizados por este gremio. Según la comunicación de fecha 23 de octubre de 2023, remitida a la Honorable Representante a la Cámara Dra. Saray Elena Robayo Bechara (ponente de la iniciativa), en respuesta al derecho de petición elevado por la construcción de la ponencia, el costo fiscal de la iniciativa según la DIAN sería cercano a los \$368 mil millones de pesos, mientras que para Asograsas el costo fiscal sería de 354.720 mil millones (ver anexo 1 y 2).

Asimismo, resulta imperativo incorporar en el análisis de impacto fiscal las distorsiones generadas por la presencia de actores legales que eluden el pago del IVA, principalmente motivados por la tasa del 19 % aplicada a estos productos. Esta práctica ilegal ha ganado terreno en el mercado, manifestándose en una reducción considerable del consumo aparente de aceites líquidos comestibles refinados, calculados a partir de datos oficiales de empresas legales. En el periodo comprendido entre 2017 y 2021 (últimos datos disponibles), se ha registrado una disminución del 41,9 % en dicho consumo. Paralelamente, la percepción de ilegalidad en este sector ha experimentado un rápido incremento. Según una encuesta realizada por Asograsas a sus empresas afiliadas, se encontró que para el año 2023, la percepción de ilegalidad en el sector alcanzó el 28,3%.

Considerando lo expuesto, anticipamos que, una vez se aplique la medida, las empresas legales recuperarán mínimo el 30 % del mercado que en la actualidad está en manos de actores legales que evaden todo tipo de impuesto. Esto generará un incremento del recaudo. Además, esta iniciativa posibilitará que el Estado implemente un enfoque preventivo en salud, evitando la propagación de agentes patógenos y sustancias tóxicas presentes en los aceites ilegales, los cuales han sido responsables de generar enfermedades crónicas, con costos significativos para las finanzas públicas.

Paralelamente, la medida estimulará prácticas de economía circular al eliminar el incentivo para destinar residuos no aptos para consumo humano, como el aceite de cocina usado, a fines de alimentación. Esto permitirá su redirección hacia la producción de combustibles de segunda generación y otras aplicaciones de economía circular, generando ingresos adicionales en diversos sectores. Asimismo, los recursos resultantes se destinarán al beneficio de los hogares más necesitados mediante la reducción del IVA, entre otras consideraciones relevantes.

Tenemos la firme convicción que esta iniciativa legislativa es pertinente y necesaria para superar las problemáticas que actualmente presentan los colombianos, al garantizar la equidad y progresividad tributaria, luchar contra la ilegalidad, materializar el enfoque preventivo en salud, asegurar la seguridad alimentaria, superar la pobreza monetaria, proteger el medio ambiente, reducir la inflación de alimentos y ejecutar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de Desarrollo Sostenible, asegurando la construcción de un mejor país para todos. Por estas razones solicitamos respetuosamente a su despacho emitir concepto favorable al Proyecto de Ley 213 de 2023 (Cámara) *“Por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad en los hogares colombianos”*, el cual continuará su trámite parlamentario en 2024.

**ANEXO 2  
 IMPACTO FISCAL PROYECTO DE LEY 213 2023 CÁMARA**

A partir de la información correspondiente a los Agregados Tributarios para el Impuesto Sobre las Ventas – IVA del año gravable 2022 para la actividad económica 1030 (ELABORACIÓN DE ACEITES Y GRASAS DE ORIGEN VEGETAL Y ANIMAL) publicados por la DIAN y la información respecto a ventas de aceites y grasas comestibles por tipo de canal (B2B o B2C) suministrada por Asograsas, se realiza un ejercicio de estática comparativa en el cual se busca calcular el impacto sobre el impuesto generado al reducir la tarifa de IVA de los aceites y grasas comestibles del 19 % al 5 %.

**Tabla 1. Ingresos por operaciones gravadas a tarifa general e impuesto generado actividad 1030 (Cifras en millones de pesos corrientes)**

Ingresos por operaciones gravadas a tarifa general 2022	4.873.588
Impuesto generado a tarifa general 2022	925.833

Fuente: DIAN.

Si bien es cierto que la actividad económica 1030 incluye la elaboración de aceites vegetales crudos y la elaboración de aceites vegetales refinados comestibles, los primeros se encuentra grabados a una tarifa de IVA del 5 % mientras los segundos al 19 %, por esta razón, para calcular el impacto de la medida propuesta por el proyecto de ley, se puede hacer considerando como escenario base el impuesto generado a tarifa general que corresponde a los aceites y grasas vegetales refinados comestibles<sup>1</sup>. De esta manera, el impuesto generado por la venta de aceites y grasas vegetales refinados comestibles para el año 2022 fue de 925.000 millones de pesos explicada principalmente por el aumento de los precios internacionales de los aceites crudos ya que el consumo aparente viene presentando disminuciones desde el año 2017.

**Tabla 2. Ventas de aceites y grasas vegetales comestibles por tipo de mercado**

B2C (Business to consumer)	52%
B2B (Business to Business)	48%

Fuente: Asograsas.

Por otro lado, una encuesta realizada a las empresas afiliadas a Asograsas encontró que el 52 % de sus ventas las realizan al canal B2C, es decir, son productos finales que llegan directamente al consumidor a través de canales de ventas como tiendas de barrio, plazas de mercado, almacenes de cadena, entre otros. Por su parte, el 48 % de las ventas del sector se realizan al canal B2B, es decir, son productos intermedios que sirven como insumo para la elaboración de otros productos como, por ejemplo: productos de panadería, pastelería, galletería, medicamentos, suplementos dietarios, pinturas, jabones, etc.

<sup>1</sup> Según la Encuesta Anual Manufacturera del año 2021, los aceites y grasas refinados de origen animal representan el 0,07 % del total de aceites y grasas comestibles producidos en el país. Por esta razón no son tenidos en cuenta en este análisis.

Según nuestras estimaciones, el impuesto generado en el canal B2C pasaría de 481.433 millones de pesos en el escenario base a 126.713 millones de pesos con la implementación de la medida, **representando una disminución de 354.720 millones de pesos en el impuesto generado.** En términos globales, el impuesto generado que abarcaría ambos canales de venta disminuiría de 925.833 millones de pesos a 571.113 millones de pesos.

Es relevante señalar que, a pesar de esta reducción en los ingresos fiscales, impacto fiscal real podría ser menor. Esta consideración se basa en la actual participación del mercado, donde mínimo el 30 % está controlado por actores ilegales que evaden el pago del IVA, en gran medida debido a la elevada tasa del 19 % que se aplica a estos productos. Anticipamos que, con la implementación de la medida propuesta, las empresas legales recuperarán este segmento del mercado, lo que resultaría en un aumento del IVA generado.

Este análisis sugiere que la medida no solo podría beneficiar a los consumidores finales mediante la reducción de la carga tributaria, sino que también tiene el potencial de contrarrestar la evasión fiscal y aumentar los ingresos fiscales totales a medida que las transacciones se desplazan hacia el mercado legal.

además de hacer que los consumidores adquieran bienes producidos en el exterior o del sector informal...".

En relación con el referido impuesto, la Comisión recomendó elevar la tarifa reducida del IVA, afirmando que podría incrementarse a un rango que oscile entre el 10% y 12%, así como eliminar progresivamente las exclusiones y exenciones del impuesto y aumentar constantemente la cantidad de artículos gravados con la tarifa general.

De igual manera sostuvo:

**"... ¿Mantener una tarifa reducida del IVA o avanzar hacia una tarifa única?"**

La tarifa general del IVA en Colombia es del 19%, que no es particularmente baja conforme a los estándares internacionales. Además de su tarifa del 0% (incluidas las exportaciones), Colombia también impone una tarifa reducida del 5%. En términos generales, existen sólidos argumentos en materia de eficiencia y equidad, que apoyan gravar a todos los bienes y servicios empleando la tarifa general en lugar de una tarifa reducida del 5% (salvo por las exportaciones), y compensar a los hogares de bajos recursos por el IVA pagado a través de transferencias directas de efectivo...".


Finalmente, se considera lo siguiente:

1. La medida, de acuerdo con el estudio de la Subdirección de Estudios Económicos de la DIAN, tiene un costo fiscal cercano a los \$368 mil millones de pesos por año. Así, el otorgamiento del aval por parte del Gobierno nacional para la creación de este beneficio debe considerar este factor. Para su conocimiento, adjunto a este correo encontrará el estudio de la citada subdirección.
2. Dado que la medida se refiere a una tarifa reducida en el IVA, esta medida favorece por igual a las personas de altos ingresos como de bajos ingresos. En este sentido, se trata de un beneficio altamente regresivo por lo que podría vulnerar el artículo 363 de la Constitución Política.

En los anteriores términos se da por resuelta la solicitud, cualquier inquietud adicional con gusto será atendida.

Cordialmente,

  
**LUIS CARLOS REYES HERNÁNDEZ**  
 Director general  
 U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN



100000202- 1708

Bogotá D.C., 23 de octubre de 2023

Doctora  
**SARAY ELENA ROBAYO BECHARA**  
 Honorable Representante a la Cámara  
 CONGRESO DE LA REPUBLICA  
 Edificio Nuevo del Congreso, Oficina 626  
[saray.robayo@camara.gov.co](mailto:saray.robayo@camara.gov.co)

ASUNTO: RADICADO SISCO D.G. 5957 Concepto Institucional Proyecto de Ley 213 de 2023 Cámara

Honorable Representante, reciba un cordial saludo.

A través del escrito de la referencia solicita concepto sobre el Proyecto de Ley No. 213 de 2023 Cámara: "Por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarina, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos".

El proyecto de ley tiene por objeto reducir el IVA de los aceites vegetales comestibles y margarina del 19% al 5% modificando el Estatuto Tributario en su artículo 468-1.

En este sentido, el artículo 2 de la iniciativa propone modificar el artículo 468-1 del Estatuto Tributario incluyendo las partidas 1507.90.90.00, 1511.90.00.00, 1513.29.10.00 y 1516.20.00.00.


Sobre el particular, consideramos pertinente recordar que el Congreso de la República en ejercicio de sus atribuciones promulgó la Ley 2010 de 2019, cuyo artículo 137 creó una Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios para estudiar los beneficios tributarios vigentes en el sistema tributario nacional, con el objeto de evaluar su conveniencia y proponer una reforma orientada a mantener los beneficios tributarios que sean eficientes, permitan la reactivación de la economía, fomenten el empleo, emprendimiento y formalización laboral, empresarial y tributaria y que se fundamenten en los principios que rigen el sistema tributario nacional.

La Comisión de Expertos, en el informe por ella presentado señaló:

"...El IVA está pensado como un impuesto de base amplia sobre el consumo final de los hogares, pero en Colombia, su deficiente diseño – caracterizado por extensas exclusiones, exenciones y tarifas reducidas – ha conllevado a que el tributo tenga una base estrecha. Por ende, el IVA en Colombia es distorsionante, injusto y genera altos costos de fiscalización y cumplimiento. También implica una carga considerable para las empresas y sus inversiones. Esto conlleva a que las compañías ubiquen su producción – para consumo nacional – en el exterior y/o compren sus insumos desde el extranjero,

3. Despacho Viceministra Técnica

Bogotá, D.C.

  
 Radicado: 2-2024-008536  
 Bogotá D.C., 23 de febrero de 2024 16:47

Señora  
**PAOLA ANDREA MUÑOZ JURADO**  
 Presidente Ejecutiva  
**ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE LA INDUSTRIA DE GRASAS Y ACEITES COMESTIBLES ASOGRASAS**  
 Carrera 12a No. 83 – 75, Oficina 402.  
[info@asograsas.com](mailto:info@asograsas.com)  
 Ciudad

**Asunto:** consideraciones a comentarios Proyecto de Ley No. 213 de 2023 Cámara "por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarina, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos".

Respetada Presidenta:

En atención a su petición elevada<sup>1</sup>, mediante la cual presenta consideraciones al concepto emitido por este Ministerio frente al Proyecto de Ley No. 213 de 2023 Cámara "por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarina, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos", y solicita se emita concepto favorable sobre éste, de manera atenta, se informa que esta Cartera acusa recibo de su comunicado y ha socializado el mismo con las áreas respectivas para su conocimiento y análisis.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que el concepto emitido por esta Cartera respecto de esta iniciativa se realizó respecto de la ponencia propuesta para primer debate en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>2</sup>. En cumplimiento de dicha facultad, y teniendo en cuenta que la norma estipula que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo, durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto, esta Entidad seguirá al tanto del trámite legislativo que surta el proyecto de ley y de las propuestas que se incluyan en las diferentes ponencias y textos aprobados en los respectivos debates, de manera que, en caso de considerarlo necesario, dará a conocer las observaciones de carácter fiscal a que haya lugar.

Cordialmente,

**DANIEL ESTEBAN OSORIO RODRÍGUEZ**  
 Viceministro Técnico (e)  
 OAJ

Proyecto: Laura Vanessa Rodríguez Suárez  
 Revisó: German Andres Rubio Castiblanco

<sup>1</sup> Radicado interno No. 1-2024-003492.  
<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

**CONTENIDO**

		<b>Págs.</b>
Gaceta número 473 - Jueves, 25 de abril de 2024		
CÁMARA DE REPRESENTANTES		
CARTAS DE COMENTARIOS		
	<b>Págs.</b>	
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 125 de 2023 Cámara, por medio del cual se crea el régimen de transición transitorio borrón y cuenta nueva 2.0. ....	1	Carta de comentarios Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 271 de 2022 Cámara, por medio de la cual se crean los consultorios psicológicos comunitarios en las facultades de psicología de las instituciones de educación superior..... 4
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en tercer debate al Proyecto de Ley número 425 de 2023 Cámara, 195 de 2022 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para promover el uso racional y eficiente de energía, se establecen lineamientos para los planes de eficiencia energética de las entidades públicas, se incentivan construcciones sostenibles y se dictan otras disposiciones. ....	2	Carta de comentarios Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 130 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1505 de 2012 en lo que respecta a los estímulos para voluntarios – Ley de voluntarios ..... 7
Carta de comentarios Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 120 de 2023 Cámara, por medio del cual se establecen medidas para el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas y se dictan otras disposiciones.....	3	Carta de comentarios Secretaría de Gobierno de Bogotá de la Administración Distrital al Proyecto de Ley número 208 de 2023 Cámara, por medio del cual se dictan lineamientos para la articulación de la estrategia de sostenibilidad social empresarial y el logro de la agenda 2030 desde los entes territoriales..... 8
		Carta de comentarios Asociación Colombiana de la Industria de Grasas y Aceites Comestibles Proyecto de Ley número 213 de 2023 Cámara, por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos..... 10