



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - Nº 1705

Bogotá, D. C., martes, 20 de diciembre de 2022

EDICIÓN DE 30 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

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 308 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se fortalecen las economías populares y comunitarias campesinas a través de la autorización al Estado a crear sociedades de economía mixta con Juntas de Acción Comunal, se modifica la Ley 2166 de 2021, y se fortalecen las capacidades de las juntas de acción comunal en municipios de 4, 5 y 6 categoría.*

El Congreso de Colombia

Decreta:

Capítulo I

**Objeto**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento del campesinado, autorizando la creación de sociedades de economía mixta entre juntas de acción comunal y el Estado.

Capítulo II

**De las sociedades de economía mixta.**

**Artículo 2º. Autorización de creación de sociedades de economía mixta.** Autorícese al Estado la creación de sociedades de economía mixta con juntas de acción comunal, las cuales tendrán como objeto el fomento de la industrialización sostenible de la producción agrícola y agropecuaria.

**Artículo 3º. Sociedades de economía mixta de creación municipal y departamental.** Los departamentos y municipios en virtud del artículo 300 numeral 7 de la Constitución Política, podrán a través de una ordenanza departamental o un acuerdo municipal, autorizar la formación de sociedades de economía mixta con juntas de acción comunal que estén en su jurisdicción. Las sociedades de economía mixta deben tener como objeto el fomento de la industrialización sostenible de la producción agrícola y agropecuaria.

**Artículo 4º. Capacidades económicas de las juntas de acción comunal.** Modifíquese el literal g) del artículo

16 de la ley 2166 de 2021, el cual quedará de la siguiente manera:

**Artículo 16. Objetivos.** Los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos:

g) Crear y desarrollar procesos económicos de carácter colectivo y solidario, para lo cual podrán celebrar contratos de empréstito con entidades nacionales o internacionales, crear sociedades de economía mixta conjunto con los municipios, departamentos o la nación o asociarse con este tipo de sociedades en cualquier calidad, sea como accionistas con aportes de capital o industria, contrato de sociedad futura, acuerdos de colaboración empresarial, contratos de transferencia de tecnología, etc.;

**Artículo 5º. Capacidades de contratación con el Estado de las juntas de acción comunal.** Modifíquese el literal f) del artículo 16 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará de la siguiente manera:

**Artículo 16. Objetivos.** Los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos:

f) Celebrar contratos, convenios y alianzas con entidades del Estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, sin importar la cuantía con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial;

**Artículo 6º. Requisitos ponderables.** Cuando una junta de acción comunal se presente como proponente para celebrar algún contrato público, se le deberán dar puntos adicionales en los requisitos ponderables, por ser junta de acción comunal, siempre y cuando cumpla con la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 11 de la Ley 2166 de 2021.

**Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará** el esquema de puntos adicionales en los requisitos ponderables para juntas de acción comunal, en un plazo no mayor a seis meses desde la promulgación de esta Ley.

Capítulo III

**Competencias adicionales para juntas de acción comunal de 4, 5, 6 categoría.**

**Artículo 7°. Competencias adicionales.** Las juntas de acción comunal en municipios de categoría 4, 5, 6 adicional a las consagradas en el artículo 16 de la Ley 2166 podrán:

a) Participar con voz en los Concejos Municipales cuando se debatan proyectos de acuerdo municipal que versen sobre desarrollo territorial, agrícola y agropecuario.

b) Funcionar como canal para la exportación de productos agrícolas.

c) Participar en las mesas departamentales de internacionalización y en cualquier foro dentro del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación o instancia de diálogo que se cree entre el gobierno nacional y los gobiernos territoriales.

Capítulo IV

**Formulación de políticas**

**Artículo 8°. Política pública de juntas de acción comunal como canales exportadores.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación, determinará los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de la política de aprovechamiento de tratados de libre comercio e internacionalización para los productos agrícolas a través de juntas de acción comunal en municipios de 4, 5, 6 categoría, y su participación en las mesas departamentales de internacionalización, en un plazo no mayor a seis meses a partir de la vigencia de la presente Ley.

**Artículo 9°. Reglamentación de participación de las juntas de acción comunal.** El Ministerio del Interior reglamentará en un plazo no mayor a seis meses a partir de la vigencia de la presente ley, la participación con voz de las juntas de acción comunal de municipios de 4, 5, 6

categoría en los concejos de sus respectivos municipios en los límites del artículo 7° de la presente ley.

**Artículo 10. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

Atentamente,

 Teresa de Jesús Enriquez Representante a la Cámara por el Departamento de Nariño	
 José Eliecer Salazar López Representante a la Cámara por Departamento de Cesar	 Milene Jarava Díaz Representante a la Cámara Departamento de Sucre
 Hernando Guida Ponce Representante a la Cámara Departamento de Magdalena	 Juan E.

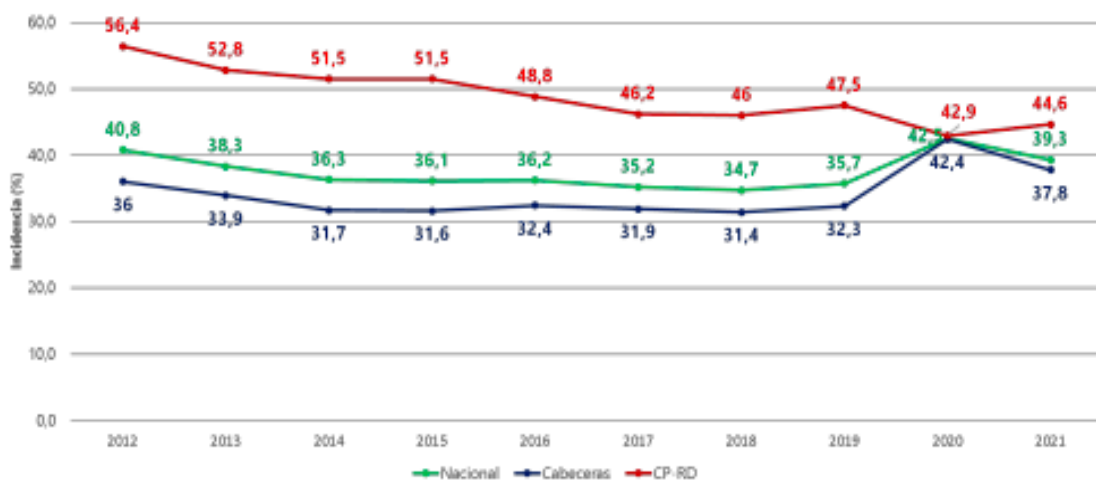
**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

**I. De la situación del campesinado colombiano.**  
**a. La pobreza monetaria Rural**

Según las cifras más recientes del DANE, entre 2018 y 2022 ha habido un fuerte incremento de la pobreza monetaria en Colombia. A diciembre de 2021 se registró

que 19.621.000 personas (39,3 % de la población) vivían con menos de 11.801 pesos al día, y 6.111.000 personas (12,2 %) con menos de 5.730 pesos.<sup>1</sup>

**Incidencia de la Pobreza monetaria (porcentaje)**  
**Total nacional, cabeceras y centros poblados y rural disperso**  
**2012-2021**



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH 2012-2021.

2020-2021: Match GEIH – RRAA Ayudas institucionales y PILA (MinSalud).

<sup>1</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetary\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetary_2021.pdf)

Al observar estos datos se evidencia que el 31% de las personas se encuentran en vulnerabilidad monetaria, es decir, que viven con un ingreso diario que oscila entre la línea de pobreza, es decir, entre \$11.801 y \$23.017 al día.

Específicamente, se ha establecido que existe una profunda desigualdad en las regiones, donde en las cabeceras municipales el porcentaje de personas en situación de pobreza es del 37,8 %, mientras en los centros poblados y rurales dispersos es del 44,6 %. En pobreza extrema estos valores son el 10,3% y 18,8%, respectivamente.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la meta era reducir la pobreza monetaria en 2,9 millones de personas y en 1,5 millones de personas en pobreza extrema<sup>2</sup>. Infortunadamente, en ese periodo, y con la irrupción de la pandemia por Covid-19 en 2020, entraron

<sup>2</sup> <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/poblacion-pobre-en-colombia-pierde-10-de-su-ingreso-por-la-inflacion/>

2.813.000 personas en pobreza monetaria y 2.151.000 personas en pobreza extrema<sup>3</sup>.

Lo anterior significa que, con respecto a las metas gubernamentales, entre 2018 y 2021 se habría agravado un desfase de 5,7 millones de personas en términos de pobreza monetaria y de 3,6 millones en pobreza extrema.

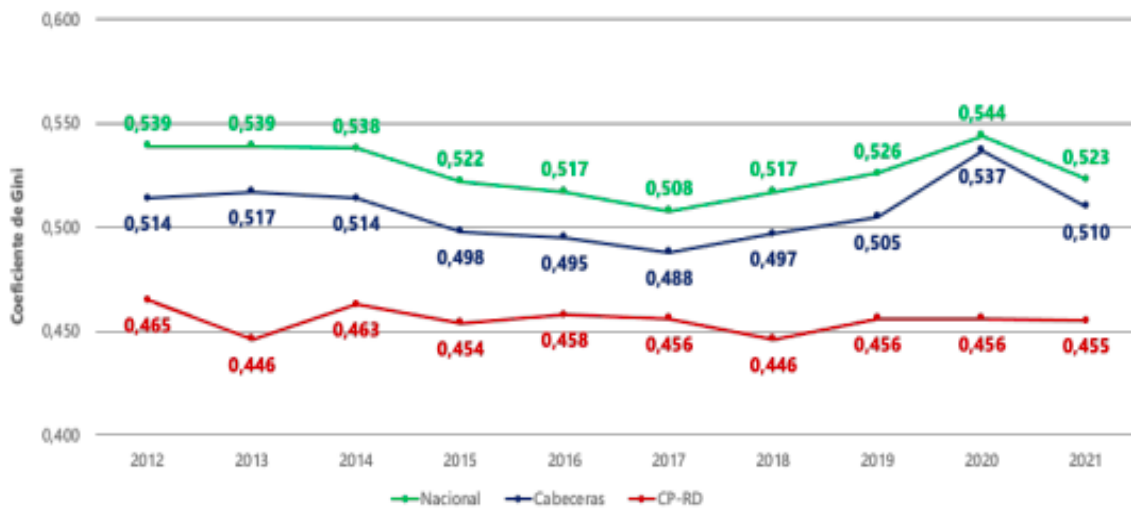
Estos resultados guardan relación con lo reportado por la Encuesta de Calidad de Vida del DANE para 2021: el 39,7 % en las cabeceras y hasta el 70,3 % en el campo. Con respecto a 2018, ello significó un aumento de la percepción de la pobreza para 2.575.000 hogares en todo el país: 1.823.000 hogares en los municipios y 752.000 en la zona rural.

En 2021, en el total nacional el coeficiente de Gini fue 0,523. En 2020 este coeficiente fue de 0,544. A su vez, en 2021 el Gini en cabeceras municipales fue 0,510, y en 2020 fue 0,537. En los centros poblados y en las zonas rurales dispersas el Gini fue 0,455 para 2021 y de 0,456 para 2020<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Ibidem

<sup>4</sup> Ibidem

**Coeficiente de Gini (puntos)**  
**Total nacional, cabeceras y centros poblados y rural disperso**  
**2002-2021**



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH 2012-2021.

2020-2021: Match GEIH – RRAA Ayudas institucionales y PILA (MinSalud).

**b. Pobreza Multidimensional en el campo**

A nivel nacional, el 16,0% de la población en el país en 2021 se encontraba en situación de pobreza multidimensional<sup>5</sup>, lo que refleja una disminución de 2,1 puntos porcentuales con respecto a 2020 (18,1%). En los principales dominios, la disminución de la incidencia de la pobreza multidimensional en las cabeceras del país fue de 1,0 punto porcentual, pasando de 12,5% en 2020 a 11,5% en 2021, y en los centros poblados y las zonas rurales dispersas la disminución fue de 6,0 puntos porcentuales (31,1% en 2021 frente a 37,1% en 2020).

<sup>5</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf)

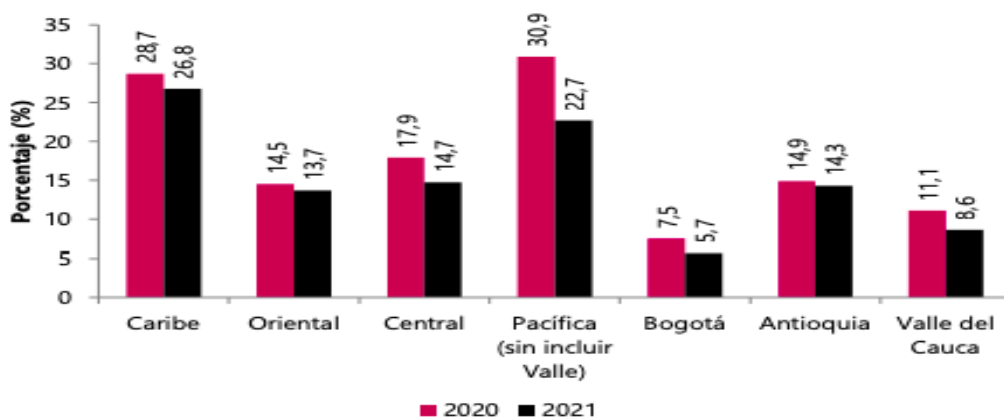
Las variaciones fueron estadísticamente significativas para los tres dominios.<sup>6</sup>

La región Antioquia registró una variación de -0,6 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza multidimensional, pasando de 14,9% en 2020 a 14,3% en 2021. Por otra parte, la región Pacífica (sin incluir Valle del Cauca) presentó una disminución de -8,2 puntos porcentuales, es decir, que en 2021 fue de 22,7% frente a un 30,9% en 2020, lo cual, se insiste es una variación estadísticamente significativa.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Fuente:[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/cp\\_pobreza\\_multidimensional\\_21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/cp_pobreza_multidimensional_21.pdf)

<sup>7</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf)

**Índice de Pobreza Multidimensional –IPM  
Regiones 2020-2021**



Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida ECV 2020-2021, con base en proyecciones del CNPV 2018.

Nota: en 2020 se usa la integración del registro administrativo SIMAT, el formulario C-600 y la Encuesta de Calidad de Vida para la estimación del indicador de inasistencia escolar.

(\*) Cambios estadísticamente significativos.

Los indicadores que registraron aumentos en las privaciones de los hogares en Colombia en 2021 con respecto al año anterior fueron: Sin acceso a fuente de agua mejorada, con una variación 1,2 puntos porcentuales (p.p.), pasando de 9,7% en 2020 a 10,9% en 2021; Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia, con una variación de 0,4 p.p., pasando de 7,6% en 2020 a 8,0% en 2021, e Inadecuada eliminación de excretas, con un aumento de 0,2 p.p., con cifras de 10,2% en 2020 frente a 10,4% en 2021<sup>8</sup>.

Por otra parte, la mayor disminución se presentó en el indicador Inasistencia escolar, con una variación de -10,9 p.p., pasando de 16,4% en 2020 a 5,5% en 2021, y se presentaron también disminuciones en el de indicador Bajo Logro Educativo, con una reducción de -1,4 p.p., pasando de 42,2% en 2020 a 40,8% en 2021, y en el indicador Sin aseguramiento en salud, con una disminución de -0,7 p.p., pasando de 10,8% en 2020 a 10,1% en 2021<sup>9</sup>.

En las cabeceras del país, los indicadores que presentaron las mayores reducciones entre 2020 y 2021 fueron Inasistencia escolar y Rezago escolar con -7,4 puntos porcentuales (p.p.) y -1,4 p.p., respectivamente, pasando el primero de 12,4% a 5,0% y el segundo de 24,9% a 23,5%.

Por otra parte, el porcentaje de hogares privados en los indicadores Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia y Barreras de acceso a servicios de salud aumentaron 0,2 p.p. en los dos casos, pasando de 7,6% en 2020 a 7,8% en 2021 y de 2,1% en 2020 a 2,3% en 2021, respectivamente. En los centros poblados y rural disperso, el porcentaje de hogares privados en Inasistencia escolar presentó una disminución de -22,9 p.p., pasando de 30,1% en 2020 a 7,2% en 2021, mientras el indicador Sin acceso a fuente de agua mejorada aumentó en 6,8 puntos porcentuales, pasando de 34,3% en 2020 a 41,1% en 2021.

<sup>8</sup> <https://www.portafolio.co/economia/radiografia-de-la-pobreza-en-colombia-en-2021-564687>

<sup>9</sup> [https://buenaventuraenlinea.com/radiografia-de-la-](https://buenaventuraenlinea.com/radiografia-de-la-pobreza-en-colombia-en-2021-economia)

[pobreza-en-colombia-en-2021-economia](https://buenaventuraenlinea.com/radiografia-de-la-pobreza-en-colombia-en-2021-economia)

**Porcentaje de hogares privados por indicador**

**Total nacional, cabeceras, centros poblados y rural disperso, 2020 y 2021**

Cifras en porcentaje Variable	Total nacional		Cambio 2021 -2020	Cabecera		Cambio 2021 -2020	CP y RD		Cambio 2021 - 2020
	2020	2021		2020	2021		2020	2021	
Analfabetismo	8,4	8,4	0,0	5,7	5,7	0,0	17,6	18,1	0,5
Bajo logro educativo	42,2	40,8	-1,4	33,3	32,1	-1,2	72,5	71,8	-0,7
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	7,6	8,0	0,4	7,6	7,8	0,2	7,9	8,9	1,0
Barreras de acceso a servicios de salud	2,2	2,2	0,0	2,1	2,3	0,2	2,6	2,1	-0,5
Desempleo de larga duración	14,2	14,1	-0,1	14,5	14,6	0,1	13,1	12,0	-1,1
Hacinamiento crítico	7,9	7,9	0,0	8,1	8,0	-0,1	7,1	7,4	0,3
Inadecuada eliminación de excretas	10,2	10,4	0,2	6,9	7,1	0,2	21,5	22,2	0,7
Inasistencia escolar	16,4	5,5	-10,9	12,4	5,0	-7,4	30,1	7,2	-22,9
Material inadecuado de paredes exteriores	2,5	2,4	-0,1	2,8	2,6	-0,2	1,5	1,8	0,3
Material inadecuado de pisos	6,3	5,9	-0,4	2,2	1,8	-0,4	20,2	20,4	0,2
Rezago escolar	25,9	24,9	-1,0	24,9	23,5	-1,4	29,5	29,7	0,2
Sin acceso a fuente de agua mejorada	9,7	10,9	1,2	2,5	2,5	0,0	34,3	41,1	6,8
Sin aseguramiento en salud	10,8	10,1	-0,7	11,4	10,6	-0,8	8,6	8,4	-0,2
Trabajo infantil	1,2	1,3	0,1	0,8	0,9	0,1	2,8	2,9	0,1
Trabajo informal	74,2	73,5	-0,7	69,5	68,6	-0,9	90,4	90,8	0,4

DANE. Encuesta de Calidad de Vida ECV 2020-2021, con base en proyecciones del CNPV 2018.

Nota: (i) en 2020 se usa la integración del registro administrativo SIMAT, el formulario C-600 y la Encuesta de Calidad de Vida para la estimación del indicador de inasistencia escolar.

(\*) Cambios estadísticamente significativo.



Resulta más que evidente que la pobreza tanto como monetaria y multidimensional alcanza sus mayores efectos en las poblaciones rurales del Estado Colombiano. Lo cual permite afirmar que no solo que el estado ha llegado tarde respecto a los derechos del campesinado, sino que tiene la obligación de formar un nuevo contrato social con estas poblaciones. No solo con el fin de bajar los índices de pobreza, sino que la propuesta debe ser más ambiciosa y debe ser generar desarrollo y riqueza en las zonas rurales del país.

## II. De la necesidad de un nuevo Contrato Social

El Gobierno nacional presentó en los primeros días del mes de noviembre las bases del plan nacional de desarrollo, el cual denominó, **Colombia, potencia mundial de la vida 2022-2026**, en el cual planteó las siguientes ideas:

### 1. Respeto a la economía popular y comunitaria

#### a. Reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria

Para evitar que los trabajadores de la Economía Popular y Comunitaria (En adelante, EPC) sigan excluidos del contrato social y de los derechos asociados a sus labores, se proponen estrategias para el reconocimiento e impulso del trabajo y los oficios de la EPC que producen valor social y económico en el país. El fortalecimiento de la EPC deberá garantizar su sostenibilidad y generar un crecimiento económico democrático, que contribuya a mejorar el bienestar general de la población<sup>10</sup>.

#### b. Apoys para la sostenibilidad de las actividades de la EPC

Se estructurarán mecanismos que permitan la participación en compras públicas de formas organizativas de la EPC, se promoverán la formación y asistencia técnica para fortalecer su capacidad organizativa, técnica y productiva y se creará un instrumento de financiación con requisitos y garantías flexibles. También se fortalecerá la infraestructura, interoperabilidad y gobernanza de los sistemas de pagos de bajo valor, y se reglamentará y fomentará el uso de pagos digitales de impuestos, subsidios e incentivos para los actores de la EPC<sup>11</sup>.

### 2. Respeto al derecho Humano a la alimentación

Para convertir a Colombia en potencia mundial de la vida es importante garantizar el derecho humano a la alimentación de toda su población. El derecho humano a la alimentación implica que todas las personas tengan una alimentación adecuada, que les permita tener una vida activa y sana, que contribuya a la ampliación de sus capacidades. Esta transformación comienza por un mejoramiento de la productividad y la competitividad del sector agropecuario. Es necesario transitar hacia una transformación de los sistemas agroalimentarios mediante el desarrollo de cadenas de valor agregado intensivas en innovación y conocimiento, que además de aumentar la disponibilidad de alimentos, permitan la diversificación productiva, y la inclusión de las poblaciones en la ruralidad.

Se busca desarrollar procesos agroindustriales, y consolidar una oferta agropecuaria exportable competitiva, que cumpla con los atributos y estándares de calidad, sanidad e inocuidad, que demandan los mercados. El país tiene que reducir de manera significativa la importación de alimentos básicos. Pero esta sustitución únicamente es posible si la actividad agropecuaria nacional es productiva y altamente competitiva. Las líneas de política trazadas

en esta transformación se enmarcarán en la reforma rural integral y sus respectivos planes nacionales sectoriales<sup>12</sup>.

Bajo esas metas trazadas por el gobierno nacional donde busca reconocer la economía popular y comunitaria, pero también el tránsito hacia una transformación rural que genere riqueza es donde esta iniciativa cobra relevancia. Pues si los campesinos y los sectores populares tienen como socio al Estado, se va a superar en mediano tiempo las brechas de pobreza que separan al campo de la ruralidad.

### III. Los campesinos como socios del Estado a través de las empresas de economía mixta

La Constitución Política se refiere expresamente a las sociedades de economía mixta en los artículos 150 numeral 7, 300, 313, y transitorio 20, aunque no define su naturaleza jurídica ni el régimen aplicable a dichas entidades, asuntos que corresponden a la ley.

#### a. Definición:

La **Ley 489 de 1998** consagra, entre otros aspectos, la estructura general de la administración pública nacional y dentro de esta la de la rama ejecutiva del poder público, que incluye en el sector descentralizado a las sociedades de economía mixta (artículos 38 y 68). El artículo 97 las define en los siguientes términos<sup>13</sup>:

*“Artículo 97. Sociedades de economía mixta. Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley. “Las inversiones temporales de carácter financiero no afectan su naturaleza jurídica ni su régimen. “Parágrafo. Los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la Nación, de entidades territoriales y de entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa (90%) del capital social es el de las empresas industriales y comerciales del Estado<sup>14</sup>”.*

El inciso segundo de esta norma condiciona la categorización de una entidad como “sociedad de economía mixta” al hecho de que la participación estatal en la misma fuera igual o superior al 50% de su capital suscrito y pagado, pero fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 953 de 1999, en consecuencia, a partir de esta sentencia las sociedades de economía mixta son aquellas que crea o autoriza el legislador (en el orden nacional), las asambleas departamentales o los concejos municipales y distritales (en sus respectivos niveles) y cuyo capital se compone de aportes (distintos de inversiones temporales de carácter financiero) efectuados tanto por particulares como por entidades públicas de cualquier tipo, independientemente del porcentaje o grado de participación que el Estado tenga en dicho capital<sup>15</sup>.

#### b. Creación:

En cuanto a su creación varias normas de la Ley 489 reiteran que se requiere autorización de la ley, de las ordenanzas o de los acuerdos municipales o distritales, según el caso (artículos 49, 50, 69, 97 y 98), y el parágrafo

<sup>12</sup> Ibidem, pág. 90.

<sup>13</sup> Concepto Sala de Consulta C.E. 2206 de 2014 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil.

<sup>14</sup> Concepto 393901 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública.

<sup>15</sup> Concepto Sala de Consulta C.E. 2206 de 2014 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil.

<sup>10</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, pág. 50.

<sup>11</sup> Ibidem, pág. 51.

del artículo 49 precisa que las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, “se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno nacional si se tratare de entidades de ese orden<sup>16</sup>...”.

**c. Forman parte de la administración:**

Respecto de su ubicación en la administración pública, además de lo dispuesto en las normas constitucionales antes citadas, los artículos 38 y 68 de la Ley 489 de 1998 disponen que las sociedades de economía mixta forman parte de la rama ejecutiva del poder público, en el sector descentralizado por servicios. Por su parte el artículo 98 establece que el acto de constitución de esta clase de entidades debe indicar, entre otros puntos, el carácter nacional, departamental, distrital o municipal de la sociedad, así como su vinculación a un determinado organismo, para efectos del control administrativo por parte del sector central. En el mismo sentido el artículo 50 de la citada ley específica que dichas sociedades estarán vinculadas a ministerios y departamentos administrativos<sup>17</sup>.

**d. Régimen legal:**

En relación con el régimen legal aplicable a la organización y funcionamiento de estas sociedades, el artículo 97 de la Ley 489 las somete al derecho privado, como regla general, y el inciso final del artículo 85 preceptúa que a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta les serán aplicables, en lo pertinente, los artículos 19, numerales 2°, 4°, 5°, 6°, 12, 13 y 17; 27, numerales 2°, 3°, 4°, 5° y 7°, y 183 de la Ley 142 de 1994, es decir, si estas son empresas de servicios públicos domiciliarios.

Por su parte el parágrafo primero del artículo 38 de la Ley 489 estatuye que las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea una participación igual o superior al 90% del capital se sujetarán al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado. En similar sentido el parágrafo del artículo 97 se refiere al régimen “de las actividades y de los servidores” de estas entidades.

**e. Régimen contractual:**

En lo que concierne a la contratación es necesario recordar que el artículo 2° de la Ley 80 de 1993 incluyó en la definición de “entidades estatales”, que están sometidas a las normas de dicho estatuto, a las sociedades de economía mixta “en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%)”, disposición que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-629 de 2003.

Sin embargo el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el 93 de la Ley 1474 de 2011, dispuso que “...las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus

actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley”. El citado artículo 13 preceptúa que las entidades del Estado que cuenten con un régimen contractual distinto al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, deberán aplicar, en todo caso, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución, según el caso, y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

**f. Régimen patrimonial y financiero:**

En relación con los aspectos patrimonial y financiero el artículo 68 de la Ley 489 de 1998 dispone que las sociedades de economía mixta, al igual que las otras entidades descentralizadas, tienen personería jurídica y gozan de autonomía administrativa y patrimonio propio.

Además, según el Estatuto Orgánico del Presupuesto, integrado principalmente por las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, y compilado en el Decreto 111 de 1996, el presupuesto general de la Nación no incluye a las sociedades de economía mixta, aunque el mismo estatuto advierte que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con participación estatal igual o superior al 90% estarán sometidas a los principios generales que dicho estatuto consagra, con excepción del de inembargabilidad (artículo 96), así como a las normas que particular y expresamente se refieran a dichas entidades (artículo 3°).

El artículo 11 de dicho estatuto dispone que el presupuesto de rentas incluye, entre otros ingresos, los “recursos de capital”, dentro de los cuales aparece, según el artículo 31 del mismo estatuto, “el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional, y de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga...”.

Finalmente, el artículo 97 del Decreto 111 de 1996 estatuye que “las utilidades de las...sociedades de economía mixta del orden nacional, son de propiedad de la Nación en la cuantía que corresponda a las entidades nacionales por su participación en el capital de la empresa”.

**Características de las sociedades de economía mixta:**

(i) Su creación debe ser ordenada o autorizada por la ley, cuando se trate de sociedades del orden nacional, o por las ordenanzas departamentales o los acuerdos municipales o distritales, en los casos de sociedades de estos niveles de la administración.

(ii) Su objeto consiste en la realización de actividades industriales o comerciales. Por tal razón se trata de sociedades comerciales que deben constituirse mediante la celebración de un contrato de sociedad y el cumplimiento de los trámites y requisitos previstos en el Código de Comercio, según el tipo de sociedad de que se trate.

(iii) Su capital está conformado por aportes de particulares y de la Nación o de otras entidades públicas de cualquier clase, siempre que no se trate de meras inversiones financieras de carácter transitorio (o de tesorería).

(iv) Son entidades descentralizadas por servicios, vinculadas a la Rama Ejecutiva del poder público en los órdenes nacional, departamental, distrital o municipal, motivo por el cual forman parte de la administración pública.

<sup>16</sup> Concepto 393901 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública.

<sup>17</sup> <https://accounter.co/normatividad/conceptos/sociedad-de-economia-mixta.html>

(v) Están dotadas de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, por lo cual sus activos y rentas no forman parte del presupuesto general de la Nación. Sin perjuicio de lo anterior, sus excedentes o utilidades constituyen “recursos de capital” para la Nación, en la proporción que corresponda a esta dentro del capital de dichas compañías.

(vi) Deben estar vinculadas a un ministerio o departamento administrativo (en el orden nacional).

(vii) En su organización, funcionamiento y actividad están sometidas al derecho privado, con excepción de aquellos aspectos a los cuales se apliquen principios y reglas de derecho público, por disponerlo así expresamente la Constitución o la ley. Adicionalmente, aquellas sociedades que tengan una participación estatal igual o superior al 90% están sometidas al mismo régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado.

**- Procedimiento y requisitos para la constitución de una sociedad de economía mixta:**

**a. Requisitos legales para su constitución:**

Los artículos 49, 50 y 98 de la Ley 489 de 1998, así como el artículo 462 del Código de Comercio, coinciden en exigir, como requisitos para la creación de una sociedad de economía mixta, por un lado, la existencia de un acto estatal por medio del cual se disponga su creación o esta sea autorizada; y de otra parte, la celebración de un contrato de sociedad comercial en los términos del artículo 110 del Código de Comercio:

i) Autorización legal para su constitución:

Dentro del procedimiento para la constitución de una sociedad de economía mixta es preciso contar con un acto estatal por medio del cual se obtenga una autorización o facultad que le permita a una determinada entidad de derecho público celebrar válidamente el contrato de sociedad comercial.<sup>18</sup>

De conformidad con el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, el contenido de la autorización debe ser el siguiente: “Contenido de los actos de creación. La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

Adicional a lo anterior, cuando se trate de sociedades de economía mixta distintas a las del orden nacional, el acto estatal de creación en la mayoría de los casos los expide las asambleas departamentales y concejos municipales, siendo entonces mucho más claro que no se trata de leyes sino de actos administrativos expedidos por dichas corporaciones públicas, que en todo caso deberán contener los mismos elementos dispuestos por el artículo 50 de la Ley 489 de 1998.

ii) La celebración de un contrato de sociedad mercantil o el acto unilateral de constitución:

Una vez recibida la autorización legal para la creación de la sociedad de economía mixta a favor de una determinada entidad pública, se deberá proceder por parte de su representante legal a la celebración de un negocio jurídico de estirpe netamente mercantil, tal como lo es el contrato de sociedad comercial regulado en el libro ii del Código de Comercio; o el acto jurídico contractual o unilateral dispuesto por la Ley 1258 de 2008, en el evento en que se elija la conformación de una sociedad por acciones simplificada.

En cualquiera de los casos, se trata de un negocio jurídico cuya principal característica es el ánimo de lucro, es decir, conlleva la entrada del Estado en la realización de empresas de naturaleza mercantil, que en principio se tienen como extrañas a las ocupaciones normales de un ente público, pero encuentran justificación por razones diversas, siempre inspiradas en alcanzar o preservar un bien jurídico de mayor importancia para la comunidad en general, y no en la mera expectativa de generar una utilidad o dividendo a su favor.

**b. Sujetos que pueden intervenir en la constitución:**

La Ley 489 de 1998 sienta las bases legales para que las personas jurídicas de derecho público que conforman la rama ejecutiva en el nivel nacional puedan constituir sociedades comerciales al asociarse con particulares, y también hace referencias para que dicha asociación pueda presentarse en el nivel territorial, específicamente tratándose de municipios y gobernaciones, a los que hace directa alusión.

El artículo 38 de la mencionada ley dispone la integración de la rama ejecutiva en el orden nacional, clasificando su composición en el nivel central y descentralizado por servicios, y posteriormente en sus artículos 46 y 97 faculta a las entidades públicas que la componen, como los ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos y demás, así como a las entidades territoriales, para constituir y ser asociadas en sociedades de economía mixta.

Bajo lo anterior, resulta evidente y completamente claro que las Juntas de acción Comunal, si la ley lo autoriza celebrar sociedades de economía mixta con la nación, y con los municipios y con municipios y departamentos si los respectivos acuerdos u ordenanzas lo autorizan.

Que las juntas de acción comunal que agrupan campesinos puedan ser socios del Estado y contar con capital Estatal, departamental o municipal, acercar el desarrollo agropecuario a las regiones más pobres del país y potencializara a las que están en desarrollo productivo intermedio<sup>19</sup>.

**IV. Del fortalecimiento político y económico de las juntas de acción comunal**

Adicional al fortalecimiento de las JAC respecto a la contratación y la capacidad de formar empresas de economía mixta, urge, una reivindicación de la participación político del campesinado agrupado en formas de JAC en los municipios de 4, 5 y 6 categoría que esencialmente son rurales, y donde se hace necesario que haya democracia de base la cual permita el fortalecimiento de los movimientos campesinos y su interrelacionamiento con los municipios.

<sup>18</sup> Concepto 393901 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública.

<sup>19</sup> Ibidem.



**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 309 DE 2022 CÁMARA**

*por la cual se prorroga la vigencia del artículo 9° de la ley 2157 de 2021.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Prorróguese por un año contado a partir de la expedición de la presente ley el régimen de transición establecido en el artículo 9° de la Ley 2157 de 2021.

**Artículo 2°.** La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

  
**DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO**  
 Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 309 DE 2022 CÁMARA**

*por la cual se prorroga la vigencia del artículo 9° de la Ley 2157 de 2021.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El objeto del presente Proyecto de ley consiste en ampliar la vigencia del régimen de transición relacionado con la caducidad del dato financiero negativo que fue establecido en el artículo 9° de la Ley 2157 de 2021, en atención a las dificultades que personas y sectores especialmente afectados por la inflación y la devaluación han tenido para ponerse al día en sus obligaciones con el sector financiero.

El texto de la norma cuya prórroga se pretende es el siguiente:

**Artículo 9°. Régimen de transición.** *Los titulares de la información que extingan sus obligaciones objeto de reporte dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, permanecerán con dicha información negativa en los bancos de datos por el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de extinción de tales obligaciones. Cumplido este plazo de máximo seis (6) meses, el dato negativo deberá ser retirado automáticamente de los bancos de datos.*

*Los titulares de la información que a la entrada en vigencia de esta ley hubieran extinguido sus obligaciones objeto de reporte, y cuya información negativa hubiere permanecido en los bancos de datos por lo menos seis (6) meses, contados a partir de la extinción de*

*las obligaciones, serán beneficiarios de la caducidad inmediata de la información negativa.*

*Los titulares que extingan sus obligaciones objeto de reporte, cuya información negativa no hubiere permanecido en los bancos de datos al menos seis (6) meses, después de la extinción de las obligaciones, permanecerán con dicha información negativa por el tiempo que les hiciera falta para cumplir los seis (6) meses contados a partir de la extinción de las obligaciones.*

*En el caso de que las obligaciones registren mora inferior a seis (6) meses, la información negativa permanecerá por el mismo tiempo de mora, contado a partir de la extinción de las obligaciones.*

**Parágrafo 1°.** *Todas aquellas obligaciones que sean objeto de reporte negativo durante la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, y hasta el 31 de diciembre del 2020, no serán reportadas en los bancos de datos en este mismo período, siempre que los titulares de la obligación se hayan acercado a las entidades respectivas, en busca de una reestructuración de la obligación.*

**Parágrafo 2°.** *Las personas que tengan clasificación Mipyme, o del sector turismo, o pequeños productores del sector agropecuario, o personas naturales que ejerzan actividades comerciales o independientes, que extingan sus obligaciones objeto de reporte dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el dato negativo les deberá ser retirado inmediatamente de los bancos de datos.*

**Parágrafo 3°.** *Los pequeños productores del sector agropecuario, las víctimas del conflicto armado y los jóvenes y mujeres rurales que tengan cualquier tipo de crédito agropecuario con Finagro, que extingan sus obligaciones objeto de reporte dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el dato negativo les deberá ser retirado inmediatamente de los bancos de datos.*

**Parágrafo 4°.** *Los deudores y codeudores que tengan obligaciones crediticias con el Icetex, que paguen las cuotas vencidas o que extingan sus obligaciones objeto de reporte dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el dato negativo les deberá ser retirado inmediatamente de los bancos de datos.*

La disposición citada establece un grupo de reglas de transición relacionadas con la aplicación de términos especiales de caducidad del dato financiero negativo, diferenciado en razón de (i) las condiciones de la mora del sujeto concernido; o (ii) grupos de personas específicos como destinatarios de la norma, como se señala a continuación:

<b>Artículo 9° -Incisos</b>	<b>Fecha de extinción de la obligación</b>	<b>Permanencia del dato negativo en la base de datos</b>	<b>Consecuencia sobre la caducidad del dato negativo</b>
Inciso 1°	Titulares de información que extingan sus obligaciones objeto de reporte dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.	Término máximo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de extinción de tales obligaciones.	Cumplido este plazo de máximo seis (6) meses, el dato negativo deberá ser retirado automáticamente de los bancos de datos.
Inciso 2°	Titulares de información que a la entrada en vigencia de esta ley hubieran extinguido sus obligaciones objeto de reporte.	Información negativa que hubiere permanecido en los bancos de datos por lo menos seis (6) meses, contados a partir de la extinción de las obligaciones.	Caducidad inmediata de la información negativa.



Artículo 9° -Incisos	Fecha de extinción de la obligación	Permanencia del dato negativo en la base de datos	Consecuencia sobre la caducidad del dato negativo
Inciso 3°	Titulares que extingan sus obligaciones objeto de reporte, cuya información negativa no hubiere permanecido en los bancos de datos al menos seis (6) meses, después de la extinción de las obligaciones.	El tiempo que les hiciere falta para cumplir los seis (6) meses contados a partir de la extinción de las obligaciones.	Cumplido el plazo serán retirados automáticamente de la base de datos.
Inciso 4°	Obligaciones que registren mora inferior a 6 meses, y que se hubiesen extinguido	Información negativa permanecerá por el mismo tiempo de mora, contado a partir de la extinción de las obligaciones.	Cumplido el plazo serán retirados automáticamente de la base de datos.

Artículo 9° -Parágrafos	Beneficiarios del régimen de transición	Fecha de extinción de la obligación	Consecuencia sobre la caducidad del dato negativo
Parágrafo 1°	Todas aquellas obligaciones objeto de reporte durante la emergencia sanitaria decretada por el MinSalud (Res. 385/20) y hasta el 31/12/20 +	Siempre que el titular de la obligación se haya acercado a las entidades respectivas, en busca de una reestructuración de la obligación	No serán reportadas en los bancos de datos en este mismo período
Parágrafo 2°	Personas que tengan clasificación Mipyme, o del sector turismo, o pequeños productores del sector agropecuario, o personas naturales que ejerzan actividades comerciales o independientes, que extingan sus obligaciones objeto de reporte	Dentro de los 12 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley	El dato negativo les deberá ser retirado inmediatamente de los bancos de datos.
Parágrafo 3°	Pequeños productores del sector agropecuario, las víctimas del conflicto armado y los jóvenes y mujeres rurales que tengan cualquier tipo de crédito agropecuario con Finagro, que extingan sus obligaciones objeto de reporte	Dentro de los 12 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley	El dato negativo les deberá ser retirado inmediatamente de los bancos de datos.
Parágrafo 4°	<i>Los deudores y codeudores que tengan obligaciones crediticias con el Icetex, que paguen las cuotas vencidas o que extingan sus obligaciones objeto de reporte</i>	Dentro de los 12 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley	El dato negativo les deberá ser retirado inmediatamente de los bancos de datos.

Si bien es cierto que, en principio, una prórroga de la aplicación de este régimen de transición podría considerarse que impediría la realización de un adecuado cálculo del riesgo financiero, restringiendo el buen funcionamiento del sistema financiero en su conjunto, y en lugar de fortalecer el mercado produciría el efecto contrario al poner en riesgo la democratización del crédito, y un potencial aumento en las tasas de interés que restringiría el acceso al sistema financiero, en la medida en que esa decisión, adoptada dentro de la amplia potestad de configuración del legislador estatutario, sea razonable y proporcionada, satisfará tanto la justificación de su conveniencia como su adecuación al ordenamiento constitucional.

Con ocasión del ejercicio del control automático de constitucional que la Corte Constitucional realizó sobre los proyectos de ley estatutaria que luego se convertirían en las leyes 1266 (Sentencia C-1011/08) y 2157 (Sentencia C-282/21), esa Corporación señaló que la fijación de términos especiales de caducidad del dato financiero negativo corresponde a un asunto intrínsecamente relacionado con el desarrollo de facultades de conocimiento, actualización y rectificación del dato personal, elementos que integran el núcleo esencial del derecho al *habeas data*, respecto de cuya

regulación el Legislador estatutario estaba facultado para prever previsiones de esta naturaleza, y que las mismas hacen parte de su competencia exclusiva.

También consideró que la intervención del Estado en la economía se sustenta en el artículo 334 y 355 superior -esta última referida a intermediación financiera-, siempre que la intervención esté dirigida al logro de un conjunto de propósitos, tales como la racionalización de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, la preservación de un ambiente sano, el pleno empleo de los recursos humanos, el acceso de todas las personas, en especial las de menores ingresos, a los bienes y servicios, la promoción de la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. De esta manera, para el caso particular del mercado financiero, las facultades de intervención deben estar unívocamente dirigidas a la democratización de los productos de crédito.

Con fundamento en lo anterior, señaló que la medida de intervención relativa a la caducidad del dato negativo, sobre la base del establecimiento de un plazo definido, permite asegurar el principio de veracidad y claridad, y a la vez preservar los derechos del titular, los cuales resultarían afectados por el mantenimiento irrazonable y

desproporcionado del dato negativo en el banco de datos o archivo correspondiente, lo cual es una consecuencia del principio de temporalidad, el cual prescribe que los datos personales deben permanecer exclusivamente por el tiempo que sean necesarios para los fines de la base de datos.

Teniendo en cuenta que la medida propuesta mantiene los mismos elementos estructurales que en su momento avalaron la exequibilidad de los artículos 21 de la Ley 1266 y 9° de la Ley 2157, esto es, que se lleva a cabo por ministerio de la ley, que se respeta el núcleo esencial de la libertad de empresa ya que parte de la premisa del pago efectivo de la obligación en mora, y se encuentra circunscrita a la limitación de la permanencia de la información financiera negativa a un período de tiempo que obedece a un fin constitucional legítimo, cual es la democratización del crédito, y que es razonable y proporcional, no hay lugar a formular reparo sobre su constitucionalidad, y su aprobación dependerá más de la evaluación de su conveniencia.

En este sentido, considerando que las condiciones de la economía, tras la pérdida de vigencia de las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio que fueron tomadas por razones de salud pública, no han sido las más favorables para una reactivación plena que les permita a las personas ponerse al día con sus obligaciones con el sistema financiero, debido a la inflación de precios y a la devaluación de la moneda colombiana, y la persistencia de la informalidad en el mercado laboral, es un deber insoslayable del Congreso apoyar a los sectores económicos y sujetos vulnerables que no han visto mejorada su situación financiera, crediticia y comercial, después de la pandemia Covid-19.

Estando justificada la prórroga de la medida en las condiciones sociales y económicas y por lo tanto siendo evidente la existencia de una finalidad legítima, como en su momento lo consideró la Corte Constitucional frente las normas análogas de las Leyes 1266 y 2157, la fijación de una caducidad especial del dato financiero no afecta desproporcionadamente el derecho de los usuarios a recibir información veraz y cierta, y permite que el titular del dato negativo pueda ejercer su derecho a conocer, actualizar y rectificar su información.

Ello resulta ser así porque la aplicación del régimen tiene como base la acreditación de la extinción de la obligación, esto es, respecto de los deudores que asuman el pago de sus obligaciones en mora, de manera que es muy claro que no se trata de un régimen que permita la condonación de deudas, toda vez que las condiciones para acceder al régimen de transición no imponen tratamientos desiguales frente a los deudores cumplidos, pues el titular del dato deberá cumplir con la extinción de las obligaciones para hacerse beneficiario y si reincide en mora, estará sujeto al régimen de caducidad ordinaria previsto en el artículo 13 de la Ley 1266.

Además, como quiera que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el uso de la información personal contenida en las bases de datos con propósitos financieros, crediticios y comerciales, no puede constituir una barrera irrazonable para el acceso al crédito o al tráfico comercial, el criterio del dato negativo no puede ser la base de rechazo de un crédito, lo que obliga a que los usuarios de la información cuenten con parámetros adicionales para la determinación del cálculo del riesgo, por lo que la restricción temporal de la información no conlleva a una afectación desproporcionada al derecho a la información de las entidades de crédito, puestas estas cuentan con otras variables para la medición del riesgo.

Finalmente, en cuanto a los casos especiales contemplados en el parágrafo del artículo 9°, cuya

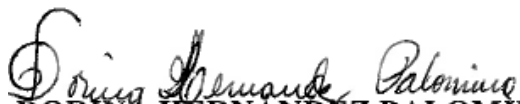
prórroga también se propone en este Proyecto de ley, ella está justificada en cuanto que se encuentra proscrito al Legislador establecer un término único de caducidad del dato financiero negativo, en la medida que impone afectaciones manifiestamente desproporcionadas a los intereses del titular del dato negativo, como de aquellos que asumen pronta y voluntariamente el pago de sus obligaciones en mora con aquellos que solo acceden al pago previa ejecución del crédito incumplido. Por el contrario, no cabe duda alguna de que le es dado al Legislador fijar el término de caducidad de forma gradual y con permanencia definida del dato financiero.

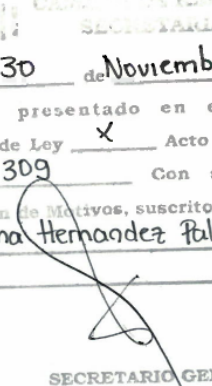
A juicio de la Corte Constitucional este principio de proporcionalidad de la temporalidad del dato financiero negativo faculta al Legislador estatutario en su amplia potestad de configuración para definir grupos de sujetos y permitir que inclusive, de manera excepcional, el régimen de transición no sea uniforme para todos los deudores, sino aplicable con algunas particularidades a grupos de sujetos vulnerables.

Afirmar lo contrario, podría acarrear consecuencias materialmente injustas entre los diferentes sujetos, en razón de que una permanencia excesiva del reporte, en las actuales condiciones de la economía (alta inflación y devaluación del peso), les restringiría irrazonablemente el acceso a los recursos ofrecidos por el mercado financiero, erigiéndose como una barrera de acceso a los recursos ofrecidos por el sistema financiero.

En ese orden de ideas, los parágrafos 1° a 4° reflejan la adopción de medidas orientadas a la democratización del crédito -al menos en el corto plazo-, facilitando el acceso a los productos financieros, y en consecuencia permitiendo mantener a flote el proceso de reactivación de la economía tras la pandemia del Covid-19.

De los Honorables Congresistas,

  
**DORINA HERNANDEZ PALOMINO**  
 Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL	
El día <u>30</u> de <u>Noviembre</u> del año <u>2022</u>	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley <input checked="" type="checkbox"/>	Acto Legislativo <input type="checkbox"/>
No. <u>309</u>	Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:	
<u>HR Dorina Hernández Palomino</u>	
	
SECRETARIO GENERAL	

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY 319 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial, y se modifica la Ley 5ª de 1992.*


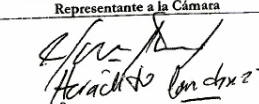
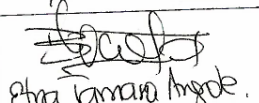
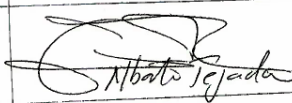
Bogotá D. C., diciembre de 2022

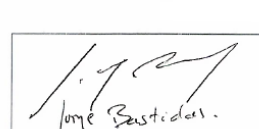

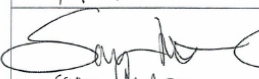

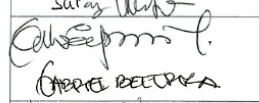
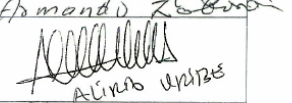
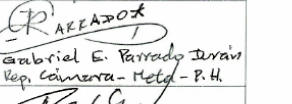
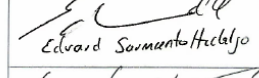
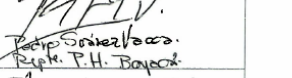

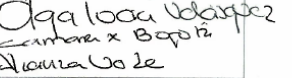

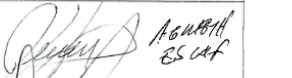
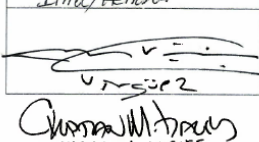
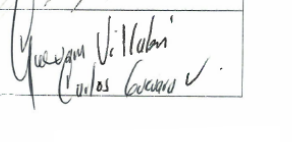
Señor  
 DAVID RACERO MAYORCA  
 Presidente  
 Cámara de Representantes  
 Jaime Luis Lacouture  
 Secretario General  
 Cámara de Representantes

**REF.: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY**

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de ley, *“por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial, y se modifica la Ley 5ª de 1992”* con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Atentamente,

 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara	Susana Gómez C. Representante Antioquia
 Fernando Botero	Marta F. Carrasquilla R. Rep. B. de C.
 Etha Tamara Angulo	 Alberto Mejía

 Jorge Bustos	 Gilma Díaz
 Sara	 Armando
 Carlos	 Álvaro
Alexandra Lásquez O. Rep. Cundinamarca 1990 HISTÓRICO (CH)	 Gabriel E. Parro Rep. Cundinamarca - Meta - P.H.
 Edward Sarmiento	 P.H. Bayona
 ERIC VEIASCO	 Gloria
 Irma	 Agustín
 CHRISTIAN GARCÉS	 Carlos

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY 319 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial, y se modifica la Ley 5ª de 1992.*

El presente Informe está compuesto por cinco (5) apartes:

- Objeto
- Problemas que pretende resolver el Proyecto de ley.
- Cómo se resuelve el problema.
- Justificación del proyecto.
- Marco jurídico.
- Conflicto de interés.

**1. OBJETO.**

El presente Proyecto de ley tiene como fin establecer principios y parámetros generales para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general, con el fin de garantizar la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial.

**2. PROBLEMA QUE SE PRETENDE SOLUCIONAR**

El problema a resolver es: Los bajos niveles de efectividad, eficiencia, transparencia y participación en la política de mejora regulatoria del Estado colombiano que afecta la competitividad, fomenta la corrupción y limita derechos fundamentales de los ciudadanos<sup>1</sup>.

Se adapta el problema que aborda el Conpes 3816 de 2014 toda vez que se considera que dicha problemática y sus causas no han sido resueltas en su totalidad.

**2.1. Descripción del problema.**

A pesar del esfuerzo que significa ejecutar las distintas recomendaciones del Conpes 3816 y de los distintos organismos relacionados con esta política pública, persisten algunas de las causas que justificaron la expedición de este documento Conpes, principalmente aquellas relacionadas con el organismo encargado de dar los parámetros para la producción normativa, la obligatoriedad del AIN y evaluaciones Ex-post, y efectividad de la participación ciudadana a través de la consulta pública.

Asimismo, puede concluirse que Colombia tiene varios problemas relacionados con la política regulatoria, que de acuerdo con el grupo de Modernización del Estado del DNP, se podrían resumir de la siguiente manera<sup>2</sup> (DNP, 2021):

- La normatividad es excesiva: el DNP (2021) señala que del año 2010 a 2014 se han expedido 6,6 normas por día; del 2015 a 2019: 6,5 normas por día; y en el 2020: 5,1 normas por día.
- La regulación es costosa: lo evidencia el índice de Carga Regulatoria del Foro Económico Mundial al ubicarnos en 2008 en el puesto 96 de 134 países. Posición que ha venido empeorando, pues en el año 2019 ya ocupamos el puesto 123 de 141 países medidos por este índice (DNP, 2021).
- La regulación es difícil de cumplir: el índice de cumplimiento regulatorio del World Justice Project ubicó a Colombia en 2015 en el puesto 57 de 102 países. Posición que se mantuvo estable en las mediciones posteriores, registrando un puesto 57 de 140 países en el año 2022 (World Justice Project, 2022).

<sup>1</sup> El sentido de este problema público fue abordado en el Conpes 3816 de 2014.

<sup>2</sup> Todos estos indicadores relacionados con la política regulatoria de Colombia puede ser consultada en la página del DNP:



- *Existe un desconocimiento de las normas.*

**2.2. Causas.**

Una vez consultados el Conpes 3816 y otros documentos, como los presentados por el Consejo Privado de Competitividad (2018, 2019) y el Instituto de Ciencia Política (2018), se puede llegar a concluir que las causas de la problemática son las siguientes:

- La cultura regulatoria, basada en la creencia de que la promulgación abundante de regulación por parte de la administración pública puede solucionar cualquier problema público, tal y como menciona, Molano, Moncada & Barrera (2018).

Esta causa también se ve reflejada en lo que Florentín Blanc (2015) define como “Risk Regulation Reflex” o RRR por sus siglas en inglés, que no es otra cosa diferente a la intervención gubernamental desproporcionada en torno a un riesgo, frente al que se asume por defecto que es responsabilidad del gobierno mitigarlo o compensarlo (Blanc F, 2015).

- Debilidad de capacidades en las entidades de la Rama Ejecutiva encargadas de la producción normativa y de su supervisión (Conpes 3816, 2014).
  - Existe una asignación fraccionada de facultades regulatorias a distintas entidades (CPC, 2019) (*Ver tabla 1*).
  - Debilidad en la coordinación del proceso de producción normativa (Conpes 3816, 2014).
- Las capacidades y lineamientos que permiten e incentivan la toma de decisiones con base en evidencia sobre los posibles impactos (económicos, sociales, y ambientales, entre otros) son insuficientes (Conpes 3816, 2014).
- Las prácticas de consulta y transparencia asociadas al proceso de producción normativa son insuficientes para garantizar su calidad (Conpes 3816, 2014).
- El inventario normativo no permite establecer de manera sencilla las normas vigentes y que se aplican a determinado sector (Conpes 3816, 2014).

**Tabla 1. Facultades en materia regulatoria.**

Entidad	Competencia
Departamento Administrativo de la Función Pública	Racionalización de trámites y concepto previo vinculante respecto a la adopción de nuevos trámites.
Departamento Nacional de Planeación	Seguimiento de la implementación del Conpes 3816 de 2014
Superintendencia de Industria y Comercio	Abogacía de la competencia
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Reglamentos técnicos
Ministerio de Justicia y del Derecho	Lineamientos para la calidad jurídica de la producción normativa
Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República	Revisión de la calidad legal

**Tomado de: Informe Nacional de Competitividad -Consejo Privado de Competitividad-2018-2019**

**3. CÓMO SOLUCIONA EL PROBLEMA**

El Proyecto de ley dispone las siguientes herramientas que componen el ciclo de mejora de la calidad normativa

para solución del problema; las que fueron construidas teniendo como referencia las recomendaciones realizadas por el Conpes 3816, OCDE (2014) y Consejo Privado de Competitividad, a saber:

- Análisis de Impacto Normativo (AIN).
- Mecanismos de control y publicidad del Inventario normativo.
- Evaluación Ex-Post.
- Depuración del inventario normativo.
- Publicidad de la agenda normativa.
- Consulta pública y participación ciudadana.

**4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.**

**Conceptualización:**

La regulación expedida por el Estado, o en general cualquier regulación, determina no sólo la forma en que vivimos, también regula la forma en que se comportan los mercados y los distintos sectores económicos de un país. Es decir, regulan desde las relaciones más simples hasta las más complejas. Lo anterior evidencia la importancia de que las normas que expide el Estado sean de calidad, pertinentes y eficaces. Sin embargo, está demostrado que no siempre es así y que, por el contrario, existe una proliferación de normas que obstruyen el funcionamiento del Estado y le imponen cargas excesivas al ciudadano. Así lo sugiere Florentín Blanc (2015) al mencionar que las regulaciones no siempre son tan necesarias como se piensa; sobre todo, si son diseñadas o planeadas de manera inadecuada o con expectativas que superan la realidad (Blanc, 2015). Es aquí en donde opera la política regulatoria o de mejora regulatoria de un Estado.

De acuerdo con la OCDE (2014) la política regulatoria consiste en el proceso mediante el cual se establecen e implementan reglas que se utilizan para determinar la pertinencia, importancia, efectos, el objeto que se persigue con la expedición de una regulación y los destinatarios de esta, por lo que este proceso de producción normativa tiene una influencia importante en la eficiencia y eficacia que pueda tener una regulación, y en consecuencia, en el cumplimiento de los objetivos propuestos a la hora de expedir la norma y los posibles beneficios (OCDE, 2014).

Son varios los usos atribuidos a la política regulatoria, el Consejo Privado de Competitividad (2018), en adelante CPC, considera que esta política junto con la política fiscal y la política monetaria, constituye una de las herramientas del Gobierno para corregir fallas de mercado.

En ese sentido, los documentos de la OCDE (2014) también sugieren lo siguiente:

*“una regulación específica puede abrir o cerrar mercados; puede promover la eliminación de monopolios o su formación; puede generar barreras de entrada; puede reducir o impulsar los incentivos para innovar o emprender; etc. También puede asegurar la calidad de servicios públicos como la educación, salud, etc. Es muy importante revisar y mejorar el proceso por el cual se emite la normativa, para asegurar que ésta se ha planteado en la dirección correcta y tiene como objetivo un problema específico” (OCDE, 2014).*

¿Cómo podría entonces beneficiarnos la implementación de esta **política?**

De acuerdo con los documentos de consulta pública del DNP, esta política implica, entre otras cosas, lo siguiente (DNP, 2021):

- *“Simplifica las relaciones entre el Estado y la ciudadanía mejorando la confianza en la Administración”.*



- “Busca que las normas cuenten con calidad técnica y jurídica y resulten eficaces, eficientes, transparentes, coherentes y simples”.
- “Fortalece la seguridad jurídica, el emprendimiento, la competencia, la productividad, el desarrollo económico y el bienestar social”.

Teniendo en cuenta lo anterior, damos paso entonces a la justificación del presente Proyecto de ley.

**4.1. Normas expedidas en Colombia.**

Según el Observatorio de Mejora Normativa, liderado por el Departamento Nacional de Planeación y

la Imprenta Nacional de Colombia<sup>3</sup>, se determinó que desde el año 2000 al año 2018 se promulgaron 60.000 Resoluciones, 16.721 Decretos y 696 Circulares, para un total de 77.417 normas al año 2020 y aproximadamente 10,6 normas diarias.

Sin embargo, esta misma entidad reporta que esta cifra a 2022 ya alcanza las 113.325 Resoluciones; 20.964 Decretos; y 3.559 Circulares, para un total de 139.523 normas expedidas. Las cuales, según el DNP (2022), fueron expedidas por 244 entidades que cuentan con facultades regulatorias o emisoras (ver imagen 1.)

<sup>3</sup> <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-estrena-visualizador-de-produccion-normativa.aspx>

Imagen 1. Normas expedidas en Colombia.

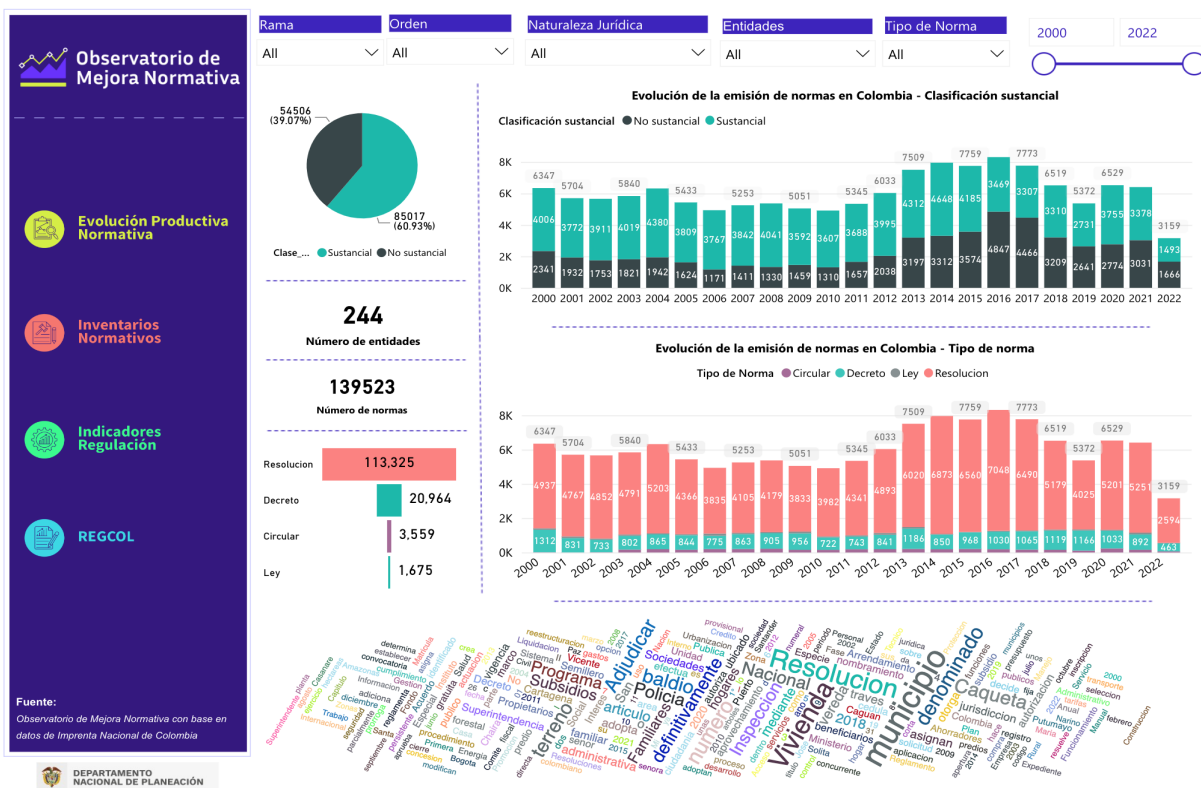


Imagen tomada de: Observatorio de Mejora Normativa (2022)

Esta proliferación de normas, o lo que algunos expertos llaman como “hipertrofia normativa”, ha generado que las regulaciones sean poco efectivas, con una alta carga regulatoria para el Estado, y para los ciudadanos y las empresas, difícil de asumir y, ha llevado a Colombia a ocupar puestos bajos frente al resto de Latinoamérica en los índices de competitividad, carga normativa y cumplimiento de la regulación.

Teniendo certeza de que todas las regulaciones representan un costo para todos los ciudadanos y la iniciativa empresarial, se hace necesario garantizar que el beneficio derivado de esta regulación supere el costo generado por tener que cumplirla, garantizando la justa repartición de las cargas públicas y que no se convierta en un impedimento para la competitividad o para acceder a los derechos de los ciudadanos tal y como lo advierte el Consejo Privado de Competitividad (2018).

Para hacer esto de manera efectiva, es necesario contar con regulación de calidad basada en evidencia, implementando políticas de mejora de la calidad normativa, tal y como ha sucedido en otras partes del mundo. Pues, si bien Colombia ha evolucionado

positivamente en los últimos años, el CPC (2018) señala que aún necesitamos mejorar nuestra posición relativa en la región y acercarnos a países como Chile, Perú y Uruguay.

Finalmente, el DNP (2021) concluye que “una reducción del 25% de la carga regulatoria puede aumentar hasta el 1,5% el PIB” (DNP, 2021).

**4.2. Inseguridad jurídica.**

De acuerdo con Molano, Moncada & Barrera (2018), el exceso de normas también genera inseguridad jurídica en los ciudadanos. Entre los trámites o requisitos, resoluciones o cualquier otro tipo de instrumento normativo, se genera una confusión entre las reglas de juego que se deben seguir, no solo por parte de los ciudadanos, sean estos comerciantes o no, sino también por parte de los servidores públicos a cargo de garantizar la prestación de los servicios que ofrece el Estado, generando dificultades para acceder a un derecho o cumplir una obligación (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

Como se mencionó anteriormente, una correcta implementación de la política de mejora regulatoria puede

tener una incidencia directa sobre la seguridad jurídica de los ciudadanos y las empresas, pues brinda garantías y seguridad sobre las normas que planea expedir el Estado.

#### 4.3. Afectación de los derechos.

La excesiva carga normativa afecta el acceso y la garantía de los derechos, va en contra de la Constitución, el respeto de la dignidad humana, las garantías y fines para las cuales se constituye el Estado, la administración pública y los deberes que a esta les confiere frente a los ciudadanos.

El exceso de normas y un ordenamiento jurídico difuso bloquea el acceso a nuestros derechos, reduce las empresas y la inversión y fomenta la corrupción. Por ello este proyecto, es de suma importancia para avanzar en la modernización del Estado, pues el funcionamiento adecuado de los Estados modernos presupone un conjunto de instituciones y reglas de juego claras, estables, eficaces y coherentes. De estas condiciones depende en gran medida la estabilidad y legitimidad del sistema político y la competitividad de la economía, tal y como lo señala Molano, Moncada & Barrera (2018), en su escrito para el Instituto de Ciencia Política sobre la materia.

#### 4.4. Experiencias internacionales.

México ha logrado ser uno de los referentes de una política de mejora regulatoria para toda Latinoamérica, pues desde el año 2012 implementó la estrategia de “Tala Regulatoria”, con el fin de facilitar la vida a los ciudadanos y a las empresas, ahorrándoles tiempo y dinero al hacer trámites o solicitar servicios al gobierno, y ahorrar recursos públicos para invertir más en las prioridades del desarrollo del país, como es la educación, la seguridad, y el combate a la pobreza<sup>4</sup>.

Este proceso de tala consta de dos herramientas, la tala administrativa y la tala sustantiva que elimina: i) *las normas duplicadas o que generan antinomias*; ii) *los procedimientos o trámites que se consideran ineficientes*; iii) *los trámites que generan costos injustificados para los ciudadanos* (Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal Mexicano, 2012). Su implementación se basó en la construcción de un inventario normativo de la nación mexicana y en la aplicación de la tala a distintos niveles del gobierno Mexicano.

La tala administrativa implicó estandarizar procesos, eliminando procedimientos innecesarios y siendo reemplazados por manuales de aplicación, con el fin de ahorrar recursos. Por su parte, la tala sustantiva, consiste en la derogación de normas y trámites innecesarios, bajo la cual se eliminaron 16.261 normas de 35.584 vigentes en su ordenamiento jurídico, por otro lado, al mes de febrero de 2012 en la administración federal ya se habían eliminado o compilado 2.491 trámites y servicios, y 6.043 normas internas sustantivas de operación, tal y como se describe en la página web de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal Mexicano (2012).

Asimismo, de acuerdo a lo señalado por el ICP (2018) en especial por los autores Moncada & Barrera, en Estados Unidos se ha implementado modelos de mejora regulatoria exitosos, consistentes en la implementación de procedimientos para revisar la regulación vigente, reducir la cantidad de trámites y la cooperación de regulatoria con sus socios comerciales, basados en principios mínimos para ejercer esta actividad. Entre ellos: *garantizar la mínima intervención del Estado en la economía y el de la exclusiva necesidad*. Principios bajo los cuales los entes reguladores primero se preguntan si la

regulación es necesaria o no, o si se pueden implementar otras medidas, (Moncada & Barrera, 2018).

Sin dudas, estos dos ejemplos pueden guiar a Colombia en la implementación de su política regulatoria acorde con las necesidades del país.

### 5. MARCO JURÍDICO.

#### 5.1. Marco constitucional

El artículo 1° de la Constitución establece que, “*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*”, Estado cuyo principio fundante es la dignidad y la solidaridad, por ello debemos, nosotros como Congresistas, trabajar en aras de lograr su efectivo cumplimiento y no podemos considerar que nuestro Estado respete la dignidad y la solidaridad, cuando muchos ciudadanos, día a día, no pueden acceder a sus derechos, su gran mayoría de carácter fundamental, por la gran cantidad de normas, que además de ser confusas, no garantizan los fines para los cuales se constituye el Estado.

De acuerdo con el artículo 2° de la Constitución, uno de los fines esenciales del Estado es garantizar la efectividad de los derechos. Una de las formas más efectivas de garantizar los derechos es a través de la mejora regulatoria de las normas que expide el Estado, ya que cuando existe sobreabundancia se genera, un ordenamiento jurídico disperso o una hipertrofia normativa, esto se convierte en una barrera para el ejercicio de los derechos de los colombianos.

De igual forma el artículo 6° de la Constitución establece que, “*los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones*”, la sobreabundancia, que a su vez genera un ordenamiento jurídico confuso, fomenta la corrupción y la falta de claridad de las reglas de juego para los servidores públicos a la hora de cumplir con sus funciones.

El artículo 209 de la Constitución señala que, la función administrativa se fundamenta en principios como la moralidad, la eficacia, economía, celeridad, entre otros. Cuando hay exceso de regulaciones o dispersión en las mismas se está atentando contra dichos principios, ya que dicho exceso vuelve a la administración más lenta, más compleja, menos eficaz y, además, se aumentan los riesgos de corrupción.

Así mismo el artículo 84 de la Carta Política establece que “*cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio*”, cuando Colombia ha proliferado la sobreabundancia y la tramititis.

Finalmente, el artículo 333 de la Constitución determinó que, “*La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará*

<sup>4</sup> Experiencia internacional también referenciada por Moncada & Barrera (2018), en su escrito para el Instituto de Ciencia Política sobre la materia.

cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”. Esto, cuando las empresas son sometidas a un exceso de normas o dificultades en su iniciativa económica, producto de una hipertrofia normativa que no deja claras las reglas de juego y dificulta la toma de decisiones basadas en la experiencia.

Con este Proyecto de ley se busca entonces, primero el efectivo cumplimiento y respeto de los artículos constitucionales anteriormente citados, además pretende, que las personas puedan acceder a sus derechos de una forma eficiente, ágil y rápida, pues no podemos seguir permitiendo que los colombianos sigan encontrando dificultades en su forma de relacionarse con el Estado.

## 5.2. Marco legal

Colombia ha evolucionado positivamente en los últimos años, el primero de ellos fue la expedición del Conpes 3816 de 2014, titulado “*Mejora normativa, Análisis de Impacto*”, con el que se trazó una hoja de ruta para la formulación de políticas que buscan la mejora de la regulación, asimismo, el Conpes señaló las herramientas que se requerirían para tal fin y dispuso entre otras cosas la creación del Comité Técnico de Mejora Normativa en el Marco del Sistema Nacional de Competitividad, por otro lado, fijó los siguientes objetivos (Conpes 3816, 2014):

- *Diseñar e implementar el arreglo institucional responsable de la coordinación, promoción, planeación, seguimiento y divulgación en materia de Mejora Normativa.*

- *Generar y fortalecer las capacidades en los funcionarios de la administración pública que participan en la producción normativa.*

- *Definir el uso del Análisis de Impacto Normativo (AIN) como una herramienta estándar y flexible que facilite la toma de decisiones con base en evidencia, incorporando el análisis de alternativas de intervención y sus impactos*

- *Mejorar los procesos de consulta y la mejora en la divulgación y acceso a la información relacionada con el proceso de emisión normativa, que garanticen el oportuno involucramiento de las entidades responsables en la materia y aquellas que impacten sus proyectos misionales.*

- *Mejorar la gestión del inventario regulatorio en un grupo de normas estratégicas para la competitividad del país.*

- *Establecer una línea base que le permita hacer seguimiento a la política.*

Por otro lado, fijó objetivos a largo plazo, para la mejora regulatoria en Colombia (Conpes 3816, 2014):

- *Contar con la capacidad de evaluar el impacto de la normatividad para el logro de objetivos de política pública.*

- *Garantizar el acceso de los ciudadanos a información relevante y oportuna y a mecanismos de participación desde las etapas tempranas del proceso normativo.*

- *Aumentar los niveles de cumplimiento de las normas a través de mayor información, transparencia, consulta, incentivos, capacidades de supervisión y claridad.*

- *Reducir la posibilidad que la normatividad responda a presiones o intereses particulares.*

- *Promover que la normatividad sea un instrumento efectivo, garantizando que no imponga*

*cargas excesivas para los usuarios, que además proteja sus derechos, brinde seguridad jurídica y contribuya al desarrollo económico y la competitividad del país.*

Sin embargo, el esfuerzo que implicó la expedición del Conpes no fue el único, este se acompañó con el desarrollo de distintas iniciativas para consolidar la política de mejora regulatoria de Colombia.

A continuación se describen los avances en la materia de acuerdo con los documentos consultados:

En el año 2004, el Decreto 2696, “*por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación*”, dispuso la obligatoriedad, para las Comisiones de Regulación, de publicar en su página web todos los proyectos de resolución de carácter general no tarifarios, treinta (30) días antes a la fecha de expedición o justificar la posible excepción. La publicación de la norma se debe acompañar con un documento de respuesta a los comentarios recibidos.

En el año 2010, se expidió el **Decreto 1345**, por medio del cual se establecieron directrices de técnica normativa (lenguaje claro, estructura y manual) para la elaboración de proyectos de decreto y resoluciones dirigido a los ministerios y departamentos administrativos que en razón de sus funciones deben preparar proyectos de decreto y resolución para la firma del Presidente de la República.

A su vez se expidió el Decreto 1844 en el año **2013**, “*por el cual se reglamenta la facultad de coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, frente a la elaboración y notificación internacional de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, prevista en los numerales 6 y 7 del artículo 28 del Decreto 210 de 2003*”, en el que se incluye de manera explícita la solicitud de acompañar las propuestas de reglamentos técnicos con los estudios técnicos que sustenten las medidas propuestas.

Igualmente, el **Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014**, Ley 1450 de 2011, definió dentro de la política de internacionalización el ingreso a Comités y grupos especializados de la OCDE, entre los cuales se encuentra el Comité de Política Regulatoria, considerándolo como uno de los principales avances en la materia.

Por su parte, el **Decreto 1595 de 2015**, “*por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el capítulo 7 y la sección 1 del capítulo 8 del título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015, y se dictan otras disposiciones*”, dispuso un avance en la implementación de la evaluación ex post de las regulaciones expedidas por el Estado, al hacer obligatoria la revisión de los reglamentos técnicos que expiden las entidades emisoras de este tipo de reglamentos, al menos una vez antes de que se cumplan cinco años de su expedición. Esta obligación empezó a regir en enero de 2019<sup>5</sup> (Decreto 1595, 2015).

El **Decreto 1074 de 2015** estableció que partir de enero de 2018, el AIN será un requisito para las entidades del orden nacional que deseen emitir un reglamento técnico, pero aún debe extenderse a otros tipos de regulación, pues el 94% de los países miembros de la OCDE lo realizan (OCDE, 2016).

Por otro lado, el **Decreto 1083 de 2015** determinó que la política de “Mejora Normativa” sería una de las políticas de gestión y desempeño institucional, lo que haría necesario la creación de un organismo técnico que apoye al Consejo de Gestión y Desempeño Institucional en la coordinación, orientación y fijación de lineamientos

<sup>5</sup> ver artículo 2.2.1.7.6.7



sobre esta política, razón por la cual, el Consejo de Gestión y Desempeño Institucional, presidido por la Función Pública, expidió el Acuerdo 05 de 2018 y el Acuerdo 006 de 2019, mediante los cuales se creó y modificó, respectivamente, el Comité para la Mejora Normativa y se definió sus integrantes, recogiendo en gran parte las directrices fijadas por el Conpes 3816 de 2014. Este Comité funge hoy como el ente coordinador de la política de mejora normativa del Estado Colombiano y también acompaña la implementación de capacitaciones a distintos funcionarios en temas relacionados con la mejora regulatoria, mediante talleres, diplomados o cursos virtuales.

El **Decreto 1081 de 2017**, “por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”, modificado por el Decreto 270 de 2017 estableció que los proyectos específicos de regulación con firma directa del presidente, deben ser sometidos a publicación por lo menos durante quince (15) días calendario, antes de ser enviado a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República (Decreto 270, 2017).

**Adicionalmente, el DNP en el año 2018**, diseñó e implementó el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) como herramienta para la participación ciudadana en el proceso de producción normativa. En agosto de 2019 se inauguró el Observatorio de Mejora Normativa a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Imprenta Nacional de Colombia (INC), este observatorio publicó su primer reporte del que contiene 20 años de la publicación de decretos en la rama Ejecutiva del orden nacional. Este es el primero de los documentos con los que se hará seguimiento a la producción normativa del país, mediante el uso de herramientas tecnológicas (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

En la legislatura 2019-2020 fue radicado en la Cámara de Representantes bajo el número 268/2019, el 8 de octubre de 2019 y fue firmado por los y las congresistas: Juan Fernando Reyes Kuri, Adriana Gómez Millán, Hernán Gustavo Estupiñán Calvache y Carlos Adolfo Ardila el Proyecto de ley, “por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial”. Este proyecto fue debatido en primer debate en Comisión Primera Cámara y alcanzó tercer debate en Comisión Primera Senado, luego de lo cual fue archivado por tránsito de legislatura.

Finalmente, en los últimos años el DNP (2022) creó su Escuela Virtual, en los que se ofrecen cursos gratuitos sobre regulación Ex -Post y Análisis de Impacto Normativo, de igual manera, ha publicado distintos manuales y diferentes documentos de consulta pública, entre los que se destacan las “*notas de política en mejora regulatoria*”.

Como puede observarse, Colombia ha desarrollado distintas herramientas, políticas o estrategias, que consideramos un gran avance en materia de mejora regulatoria. Sin embargo, hoy Colombia hace parte de la OCDE, membresía que requiere una serie de ajustes en distintas políticas públicas, incluidas la de mejora regulatoria, por ello, se considera de vital importancia lo dispuesto en el presente Proyecto de ley.

**6. CONFLICTO DE INTERÉS**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que no existe conflicto de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto del proyecto versa sobre la mejora de la calidad normativa del Estado en lo referente a la promulgación de Actos Administrativos de carácter general, siendo esta una de las facultades o funciones propias del poder ejecutivo.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

*“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

*“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un Proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*


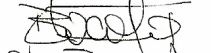
a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

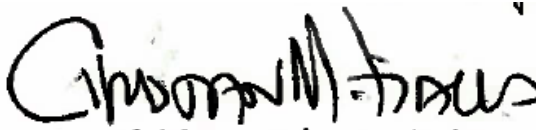
b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

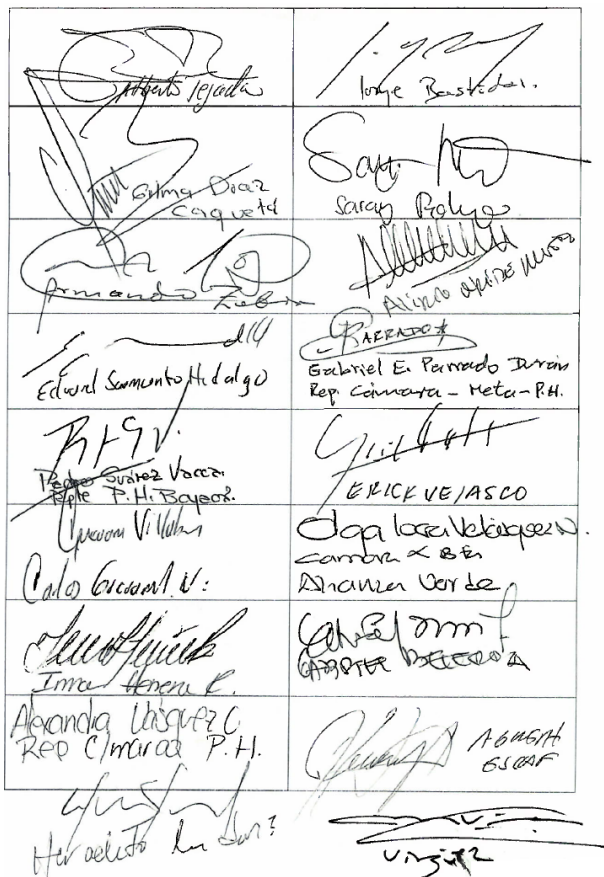
Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime del al Congresista de identificar causales adicionales.

Atentamente,

 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara	Susana Gómez C. Representante Antioqueña
 María F. Carvajal R. Rep. B. Pacto	María F. Carvajal R. Rep. B. Pacto

  
 CHRISTIAN GARCÍA





7. REFERENCIAS

Conpes 3816 (2014). *Mejora normativa: análisis de impacto*. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación.

Banco Mundial. (2021). *Doing Business*. Obtenido de <https://espanol.doingbusiness.org/es/data/exploreconomies/colombia>

Blanc, F (2015). *Understanding and addressing the Risk Regulation Reflex. Lessons from international experience in dealing with risk, responsibility and regulation. Dutch Risk and Responsibility Programme*.

Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal Mexicano. (13 de junio de 2012). *Tala Regulatoria*. Obtenido de Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal Mexicano: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/ssfp/mejor-gobierno/tala.html>

Molano, Moncada & Barrera. (2018). *Calidad institucional para el crecimiento económico y el progreso social*. En I. d. (ICP), *Calidad normativa y regulatoria* (pág. 35 y ss). Bogotá: (ICP), Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózcaga.

Departamento Nacional de Planeación (2020-2022). Portal web DNP Observatorio de Mejora Normativa. Obtenido de Colombia estrena visualizador de producción normativa: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-estrena-visualizador-de-produccion-normativa.aspx>

Consejo Privado de Competitividad. (2018). *Informe Nacional de Competitividad (INC)*. Bogotá: Zetta Comunicadores.

Consejo Privado de Competitividad. (2019). *Informe Nacional de Competitividad (INC)*. Bogotá.

Consejo de Estado (2019). Sentencia 02830, Sala Plena Contenciosa Administrativa. M. P.: Carlos Enrique Moreno Rubio. Bogotá.

OCDE. (2016). *Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG) for Latin America*.

Decreto 1595. (2015). *por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el capítulo 7 y la sección 1 del capítulo 8 del título 1 de la parte 2*. Bogotá.

Decreto 270. (2017). *por el cual se modifica y se adiciona el Decreto número 1081 de 2015*. Bogotá.

Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal Mexicano. (13 de junio de 2012). *Tala Regulatoria*. Obtenido de Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal Mexicano: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/ssfp/mejor-gobierno/tala.html>

OCDE. (2002). *Regulatory Policies in OCDE Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*. Paris.

OCDE. (2014). *Implementación del Análisis del Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú. Estudios de caso, 2014-2016*. OCDE ilibrary.

OCDE. (2014). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. OCDE Publishing.

Decreto 2696. (2004). *por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación*. Bogotá.

Decreto 1345. (2010). *El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política y el artículo 56 de la Ley 489 de 1998*. Bogotá.

Decreto 1844. (2013). *por el cual se reglamenta la facultad de coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, frente a la elaboración y notificación internacional de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2020-2022). *Política de Mejora Normativa*. Presentación del Equipo de Mejora Regulatoria. Obtenido de: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34299507/Pol%C3%ADtica+Mejora+Normativa.pdf/50ba392c-311a-0fd9-b484-29b207046add?t=1630338948127>

PROYECTO DE LEY 319 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial, y se modifica la Ley 5ª de 1992.*

El Congreso de la República,

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Objeto, definiciones y Principios de la calidad normativa.**

**Artículo 1º. Objeto.** Tiene como fin establecer principios y parámetros generales para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general, con el fin de garantizar la mejora de la calidad normativa en las entidades del nivel nacional y territorial y se modifica el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992.

**Artículo 2º. Ámbito de Aplicación.** Las disposiciones de la presente ley aplican para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general por parte de los organismos y entidades que conforman la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial, y por los órganos autónomos e independientes del Estado. Estos se

entenderán como los sujetos obligados para efectos de la presente ley.

Se excluye de la aplicación de la ley a los siguientes actos administrativos:

- I. Los actos administrativos de carácter particular.
- II. Actos administrativos que expidan o requieran la firma del Presidente.
- III. Los promulgados en razón de la declaración de los Estados de excepción.
- IV. Cuando se trate de procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas.
- V. Actos administrativos que se expidan en desarrollo de la Ley 4ª de 1992.
- VI. Actos administrativos de carácter presupuestal.
- VII. Las normas que conceden reconocimientos o distinciones, que corrigen yerros y aquellos que no generen un impacto económico, social o ambiental.
- VIII. Actos administrativos promulgados en el marco de los procedimientos especiales de defensa comercial a cargo del Estado.
- IX. Los demás casos expresamente señalados en la ley.

**Artículo 3°. Definiciones.** Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

I. **AGENDA NORMATIVA:** Herramienta mediante la cual la administración pública planea la modificación, derogación o promulgación de aquellos actos administrativos de carácter general que previsiblemente serán necesarios para cumplir con sus funciones constitucionales y legales. Asimismo, se constituye como una herramienta que busca materializar el principio de transparencia y publicidad frente a los ciudadanos.

II. **ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (AIN):** Herramienta que le permite a la administración pública evaluar los potenciales impactos y efectos que tendría la decisión de intervenir mediante la promulgación de un acto administrativo de carácter general para atender una problemática específica.

III. **CALIDAD NORMATIVA:** Es la aplicación de buenas prácticas en el proceso de expedición de normas de obligatorio cumplimiento en el orden nacional y territorial, con el fin de que revistan los parámetros mínimos de calidad técnica y jurídica.

IV. **EVALUACIÓN EX POST:** Herramienta metodológica que le permite a la administración pública examinar la eficacia, efectividad, impacto, resultados y fallas que resulten de la decisión de intervenir mediante la promulgación de un acto administrativo de carácter general para la atención de una problemática específica.

**Artículo 4°. Principios de la Calidad Normativa.** El ciclo de producción normativa estará regido por los principios de eficacia, eficiencia, pertinencia, legalidad, idoneidad, celeridad, coherencia, competitividad, consistencia, coordinación, necesidad, participación, proporcionalidad, publicidad, razonabilidad, seguridad jurídica y transparencia.

## CAPÍTULO II

### Del comité para la mejora normativa

**Artículo 5°. Del comité para la mejora normativa.** El Comité para la Mejora Normativa estará conformado por los siguientes integrantes con voz y voto:

- I. El o la Secretaria Jurídica de Presidencia o un delegado.
- II. Un delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- III. Un delegado del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- IV. Un delegado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- V. Un delegado del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- VI. Un delegado del Departamento Nacional de Planeación.
- VII. Un delegado de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- VIII. Un delegado de la Imprenta Nacional.
- IX. Un delegado del Ministerio de las Tecnologías de la información y las Comunicaciones, (TIC).

El Comité es una instancia de carácter técnico para la coordinación y orientación de la Política de Mejora Normativa, sin perjuicio de las funciones específicas de producción normativa propias de las entidades del orden nacional de la Rama Ejecutiva.

El Comité para la Mejora Normativa hará parte del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), y apoyará técnicamente al Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, en lo referente a la política de mejora regulatoria, conforme a la normatividad vigente.

Este comité sesionará de forma ordinaria por lo menos seis (6) veces al año y de forma extraordinaria cuando, por la naturaleza de los temas a tratar así lo solicite alguno de sus integrantes.

El Gobierno nacional reglamentará las funciones del Comité para la Mejora Normativa.

**Parágrafo Primero.** Los delegados del Comité para la Mejora Normativa deberán pertenecer a los niveles directivos o asesor que tengan a su cargo funciones relacionadas con la mejora normativa en la respectiva entidad.

**Parágrafo Segundo.** La secretaría técnica del Comité para la Mejora Normativa estará ejercida por el Departamento Nacional de Planeación.

**Parágrafo Tercero.** El Comité podrá invitar a sus sesiones a los funcionarios públicos, representantes del sector privado, académicos y demás personas que considere necesario.

## CAPÍTULO III

### Del ciclo de mejora de la Calidad normativa

**Artículo 6°. Del inventario normativo.** Los sujetos obligados deberán contar con su respectivo inventario normativo. Este deberá ser publicado en el Sistema Único de Información Normativa, (SUN) o el que haga sus veces y divulgado en la respectiva página web de cada entidad. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en las leyes especiales vigentes sobre la materia o relacionadas.

**Parágrafo.** La publicación en el Sistema Único de Información Normativa (SUN) por parte de las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel territorial se hará de manera progresiva, conforme a las capacidades y desarrollos de este sistema de información.

**Artículo 7°. De la agenda normativa.** Los sujetos obligados, deberán publicar a más tardar el 31 de octubre en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) o el que haga sus veces y en la respectiva página web de cada entidad, el proyecto de agenda normativa futura con el fin de socializar los proyectos de actos administrativos de



carácter general que previsiblemente se van a modificar, derogar o promulgar a futuro, así como el listado de actos administrativos de carácter general que serán objeto de Análisis de Impacto Normativo y Evaluación Normativa ex-post.

Los ciudadanos y las partes interesadas podrán realizar comentarios al proyecto de agenda normativa que serán analizados y resueltos por la entidad correspondiente.

Los sujetos obligados, publicarán la agenda normativa definitiva a más tardar el 31 de diciembre de cada año.

La agenda normativa definitiva podrá modificarse, siempre que los cambios que se realicen se encuentren debidamente justificados. Estas modificaciones serán de obligatoria publicación para el conocimiento de las partes interesadas.

**Artículo 8°. Análisis de Impacto Normativo (AIN).** El Análisis de Impacto Normativo, (AIN) deberá realizarse previo a la promulgación de un acto administrativo de carácter general que generen un impacto económico, social o ambiental.

El informe y anexos que se obtengan de la realización del Análisis de Impacto Normativo (AIN) se publicará junto con el proyecto de acto administrativo de carácter general en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), o el que haga sus veces, en el caso de la Rama Ejecutiva, según lo dispuesto en el artículo 9° de la presente Ley.

**Parágrafo Primero.** Para llevar a cabo cualquier derogatoria de actos administrativos de carácter general, o leyes, actos legislativos, acuerdos y ordenanzas, en el marco de lo señalado en la presente ley, se deberá contar con un análisis de impacto a las comunidades étnicas del país, con el fin de determinar si se requiere o no adelantar proceso de consulta previa con dichas comunidades.

**Parágrafo Segundo.** Se exceptúa de lo dispuesto en este artículo a las Comisiones de Regulación.

**Parágrafo Tercero.** El Gobierno nacional reglamentará, en un término de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de implementación, metodología y plazos para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo en lo referente a la Rama Ejecutiva del poder público.

**Artículo 9°. Consulta y Participación Pública.** Los proyectos de actos administrativos de carácter general, que se profieran por parte de los sujetos obligados deberán ser publicados en el Sistema Único de Consulta Pública, (SUCOP).

El tiempo mínimo de permanencia en consulta pública será de diez (10) días para la primera publicación en la que se deberá publicar el proyecto de acto administrativo, junto con la memoria justificativa, el estudio de Análisis de Impacto Normativo (AIN) y los demás estudios técnicos que lo sustentan, según el caso, con el fin de someterlos a consulta pública por parte de la ciudadanía y las partes interesadas.

La respuesta a los comentarios a los que hace referencia este artículo se realizará mediante informe que deberá ser publicado, y hará parte de los antecedentes normativos.

Una vez resueltos los comentarios de la ciudadanía, la entidad deberá, dentro de los veinte (20) días siguientes, anunciar si expedirá o no el acto administrativo de carácter general y en qué tiempo. En caso de que la entidad tomase la decisión de no promulgar el acto administrativo de carácter general, el proceso de consulta pública deberá declararse desierto.

Los días aquí dispuestos se entenderán calendario.

**Parágrafo.** Los sujetos obligados que profieran proyectos de actos administrativos de carácter general, deberán divulgar su contenido, por los canales que consideren adecuados, con el fin de que la ciudadanía y partes interesadas puedan participar en su expedición garantizando su transparencia y publicidad.

**Artículo 10. Depuración Normativa.** Los sujetos obligados deberán por cada acto administrativo de carácter general, que se pretendan promulgar, derogar o modificar, determinar de forma expresa las normas que se van a derogar o que resulten contradictorias entre sí, con el fin de evitar dudas sobre la vigencia y aplicabilidad de otras disposiciones normativas preexistentes del ordenamiento jurídico.

**Artículo 11. Agréguese un parágrafo al artículo 145 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:**

**Artículo 145. Orden en la redacción del proyecto.** En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente devolverá el proyecto para su corrección.

**Parágrafo.** El autor del proyecto y el ponente incluirán en la exposición de motivos un Análisis de Impacto Normativo y de Depuración Normativa, con el propósito de evaluar los potenciales impactos y efectos que tendría, así como las normas que se van a derogar o que resulten contradictorias con el mismo.

**Artículo 12. Evaluación Normativa Expost.** Se deberá realizar la Evaluación Normativa ex-post de los actos administrativos de carácter general que hubiesen sido sometidos al Análisis de Impacto Normativo (AIN) cada cinco (5) años, contados a partir de su fecha de su promulgación con el fin de evaluar su impacto y resultados obtenidos.

Esto sin perjuicio de que el ejecutivo pueda decidir adelantar dicha evaluación sobre cualquier acto administrativo de carácter general en cualquier tiempo.

Teniendo en cuenta los resultados de la Evaluación Normativa ex-post los sujetos obligados podrán implementar modificaciones al acto administrativo de carácter general objeto de evaluación, con el fin de garantizar el máximo beneficio social.

**Parágrafo Primero.** En caso de que la normatividad a evaluar requiera un término distinto, la entidad emisora deberá justificar las razones técnicas por las cuales no podrán adoptar lo dispuesto en este artículo.

**Parágrafo Segundo.** El Gobierno nacional reglamentará, en un término de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de implementación, metodología y plazos para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

**Artículo 12. Informe para depuración del inventario normativo.** El Gobierno nacional, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, cada dos (2) años deberá presentar un informe al Congreso de la República al inicio de la legislatura correspondiente, donde se identifiquen las disposiciones de rango legal que deben ser derogadas del inventario normativo o que han sido derogadas tácitamente.

La depuración de cada una de las normas propuestas, deberá estar debidamente justificada.

**Artículo 13. Actualización del Suin.** El Ministerio de Justicia y del Derecho adecuará el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces con el fin de que los sujetos obligados divulguen a través de este sistema de información los actos administrativos de carácter general que hayan sido promulgados o derogados.

De igual manera, el Ministerio de Justicia y del Derecho actualizará en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces, la información de las leyes que hayan sido promulgadas, modificadas o derogadas.

Para el cumplimiento de este fin, la Imprenta Nacional de Colombia y las demás entidades públicas competentes, remitirán sin costo la información que requiera el Ministerio de Justicia y del Derecho.

**Artículo 14. Interoperabilidad de los sistemas de información.** Los sistemas de información que sean utilizados por la administración pública y se encuentren relacionados con el ciclo de producción normativa del Estado deben ser interoperables.

Las autoridades deberán integrar dichos sistemas de información al servicio ciudadano de interoperabilidad, siguiendo los lineamientos, plazos y condiciones que para tal efecto expida el Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones.

El Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones tendrá un plazo de seis (6) meses para reglamentar lo dispuesto en este artículo.

**Artículo 15. Implementación nacional y territorial.** Los sujetos obligados tendrán un plazo máximo de doce (12) meses para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley. Para el caso del cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 8 y 12, las entidades territoriales, contarán con los siguientes plazos máximos:

- Categoría Especial: Doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.
- Primera Categoría: Treinta (30) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.
- Segunda y Tercera Categoría: Treinta y seis (36) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.
- Cuarta, Quinta y Sexta Categoría: Cuarenta y ocho (48) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

En los plazos aquí dispuestos, los sujetos obligados deberán hacer los ajustes institucionales, normativos, administrativos y financieros con cargo a su presupuesto que sean necesarios.

**Parágrafo.** Para el caso de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, no aplica lo dispuesto en la presente ley, en lo referido a la promulgación de acuerdos y ordenanzas.

**Artículo 16. Vigencia.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara	Swana Gómez C. Representante Antioquia
	María F. Carrasquilla Rep. P. H. Bogotá
	Pedro Quiroz Vacca Rep. P. H. Boyacá

	Gabriel E. Parrado P. Rep. Cámara - Meta - P.H.
	Olga Lora Velásquez Cámara x BV Manizales
	Alexandra Visquez O. Rep. Cámara P.H.

CHRISTIAN GARCÍA

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 13 de diciembre del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 319 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H.R. María del Mar Pizarro, H.R. Susana Gómez

SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 310 DE 2022  
CÁMARA**

por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA)

Bogotá D.C., 29 de noviembre de 2022

Doctor  
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
Secretario General  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas - IVA"

Respetado Secretario:

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presento ante el Congreso de la República el proyecto de ley "Por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas - IVA", iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previstos en el artículo 145 de la precitada ley.

Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.

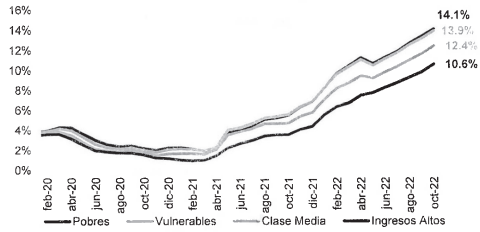
Cordialmente,

Miguel Uribe Turbay Senador de la República Partido Centro Democrático	ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
PALOMA VALENCIA LASERNA Senadora de la República	José Jaime Uscátegui Pastrana Representante a la Cámara por Bogotá

CARLOS EDUARDO OSORIO FIGUEROA



<table border="1"> <tr> <td></td> <td><b>OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA</b> Representante a la Cámara Departamento del Magdalena</td> </tr> <tr> <td></td> <td><b>MARIA FERNANDA CABAL</b> Senadora de la República</td> </tr> <tr> <td></td> <td><b>HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO</b> SENADOR DE LA REPÚBLICA</td> </tr> <tr> <td></td> <td><b>JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA NORTE DE SANTANDER.</td> </tr> </table>		<b>OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA</b> Representante a la Cámara Departamento del Magdalena		<b>MARIA FERNANDA CABAL</b> Senadora de la República		<b>HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO</b> SENADOR DE LA REPÚBLICA		<b>JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA NORTE DE SANTANDER.	<p style="text-align: center;"><b>D.C.</b> Partido Centro Democrático</p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td><b>JUAN ESPINAL</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia</td> </tr> <tr> <td></td> <td><b>CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE</b> Representante Valle del Cauca Centro Democrático</td> </tr> <tr> <td></td> <td><b>OSCAR VILLAMIZAR MENESES</b> Representante a la Cámara por Santand</td> </tr> <tr> <td></td> <td><b>Andrés Felipe Guerra Hoyos</b> Senador de la República</td> </tr> </table>		<b>JUAN ESPINAL</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia		<b>CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE</b> Representante Valle del Cauca Centro Democrático		<b>OSCAR VILLAMIZAR MENESES</b> Representante a la Cámara por Santand		<b>Andrés Felipe Guerra Hoyos</b> Senador de la República
	<b>OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA</b> Representante a la Cámara Departamento del Magdalena																
	<b>MARIA FERNANDA CABAL</b> Senadora de la República																
	<b>HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO</b> SENADOR DE LA REPÚBLICA																
	<b>JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA NORTE DE SANTANDER.																
	<b>JUAN ESPINAL</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia																
	<b>CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE</b> Representante Valle del Cauca Centro Democrático																
	<b>OSCAR VILLAMIZAR MENESES</b> Representante a la Cámara por Santand																
	<b>Andrés Felipe Guerra Hoyos</b> Senador de la República																
<p style="text-align: center;">3</p>	<table border="1"> <tr> <td></td> <td><b>EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE</b> Representante a la Cámara por Casanare</td> </tr> <tr> <td></td> <td><b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Senador de la República</td> </tr> <tr> <td></td> <td><b>HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ</b> Representante a la Cámara</td> </tr> <tr> <td></td> <td><b>CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS</b> Senador de la República</td> </tr> </table> <p></p> <p></p> <p></p> <p></p> <p></p> <p></p> <p></p> <p></p> <p></p> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY N° 310</b> <b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA TARIFA DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS - IVA"</b></p> <p><b>I. INTRODUCCIÓN</b></p> <p>Colombia está enfrentando inflación más alta del siglo XXI, en donde el incremento de los precios en octubre del año en curso ya alcanzó un 12,2% anual. Desde la crisis de 1999 no se observaba un nivel de inflación semejante, cuando el país alcanzó aumentos de los precios que rondaban el 20%. El país ha desarrollado innumerables esfuerzos por controlar la inflación y, con éxito, el aumento promedio de este indicador entre 2004 y 2020 fue de 4,2%.</p> <p>Mantener un nivel bajo y estable de la inflación es esencial para garantizar condiciones de estabilidad macroeconómica, por cuanto permite que las personas y las empresas tomen decisiones de inversión con confianza. Por el contrario, una inflación alta y volátil aumenta la desigualdad y perjudica en mayor proporción a la población más pobre, entendiendo que entre menor sea el ingreso de las personas, es más probable que tengan menos mecanismos de defensa contra la inflación, como ahorros o propiedades inmueble (Banco de la República, 2022).</p> <p><b>II. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objetivo modificar el artículo 468 del Estatuto Tributario a partir de una reducción de la tarifa general del impuesto sobre las ventas y así contribuir a la equidad y progresividad del sistema impositivo. Lo anterior, con el propósito de preservar y mejorar la capacidad adquisitiva de los colombianos y contribuir a combatir la creciente inflación que afecta desproporcionalmente a las personas de menores recursos.</p> <p><b>III. JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>En el contexto inflacionario reciente, el efecto para la población de menores ingresos se profundiza debido a que la canasta básica se compone mayoritariamente del consumo de alimentos y otros productos de primera necesidad. De hecho, la inflación anual para los hogares pobres en octubre del presente año se ubicó en 14,1% mientras que la inflación para los hogares de mayores ingresos fue del 10,6% (Gráfico 1). Así pues, es evidente que la población más vulnerable es la que está recibiendo el peor golpe sobre su capacidad de gasto.</p> <p style="text-align: center;"><b>Gráfico 1. Inflación anual por nivel de ingresos</b></p>		<b>EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE</b> Representante a la Cámara por Casanare		<b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Senador de la República		<b>HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ</b> Representante a la Cámara		<b>CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS</b> Senador de la República								
	<b>EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE</b> Representante a la Cámara por Casanare																
	<b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Senador de la República																
	<b>HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ</b> Representante a la Cámara																
	<b>CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS</b> Senador de la República																



Fuente: DANE. Elaboración propia.

La inflación de alimentos es el rubro que más está contribuyendo al incremento de la inflación total, donde 4,6 puntos de los 12,2 de inflación total se explican por este segmento. Las personas vulnerables, que ya cuentan con restricciones para acceder a su alimentación al percibir bajos ingresos, ahora perciben una presión adicional al tener que pagar una proporción mayor de su ingreso para poder alimentarse. La inflación anual de alimentos en Colombia llegó a 27%, mientras que en otros países de América Latina y del mundo difícilmente supera el 15% (Brasil: 11%, Perú: 11%, México: 14%, Chile: 22%, Estados Unidos: 11% y Zona Euro: 16%). En este sentido, la presión inflacionaria de los alimentos es sustancialmente mayor para Colombia que la tendencia observada a nivel internacional.

Si bien la inflación de alimentos es la que más está afectando la capacidad de gasto de los hogares, los precios también están aumentando sustancialmente en otros rubros. La ropa, el transporte, los servicios públicos y los muebles ahora son mucho más caros. Las familias, además de tener que destinar una mayor parte de su ingreso en alimentos, también tienen menor capacidad para adquirir otros bienes y servicios de alta necesidad ya que los precios de estos productos también han subido. Por ejemplo, la inflación de las prendas de vestir llegó a 9,1%, la inflación de transporte es 10,2%, la inflación de muebles está en 16,7% y la inflación de servicios públicos llegó a 7% (Gráfico 2).

Gráfico 2. Inflación anual por división de gasto

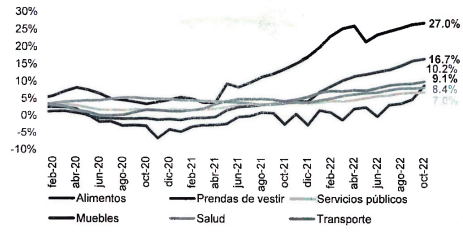


Gráfico 3. Incidencia del IVA y otros impuestos indirectos por el lado del ingreso (Pago en impuesto/ingreso total, %)

Fuente: Tomado de Fedesarrollo (2021).

Al respecto, el IVA en Colombia no se escapa del escenario regresivo. En este sentido, Fedesarrollo (2021) muestra cómo la población de menores ingresos paga un mayor porcentaje de su ingreso en el pago del IVA. En el Gráfico 3 se observa que para el primer decil de la población (el 10% con menores ingresos) el pago del IVA representa cerca el 5,8% de sus ingresos, mientras que para el último decil de la población (el 10% con mayores ingresos) el pago del IVA representa el 1,6% de sus ingresos.

Tabla 1. Artículos gravados con las diferentes tarifas de IVA

	Total	Exento	Excluido	Tarifa 5%	Tarifa 19%	Gravado	No gravado
Artículos no mercado o meritorios <sup>1</sup>	79	79	100%				
Artículos de mercado	975	74	231	57	613	670	305
		7,6%	23,7%	5,8%	62,9%	68,7%	31,3%
Canasta familiar	443	39	139	33	232	265	178
		8,8%	31,4%	7,4%	52,4%	59,8%	40,2%
Artículos no canasta	532	35	92	24	381	405	127
		6,6%	17,3%	4,5%	71,6%	76,1%	23,9%

No siendo suficiente la difícil coyuntura de los precios, las previsiones sobre el crecimiento de la economía colombiana en 2023 sugieren un golpe adicional sobre los ingresos de los hogares. El Banco de la República estima un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de solo 0,5% para el próximo año, dando luces de un inminente deterioro en la actividad productiva y, por ende, en el empleo nacional. En un contexto de alta inflación y una economía que genera menos empleos, los ingresos de los hogares se verán afectados y, como siempre, serán las familias pobres y vulnerables las más perjudicadas. Por consiguiente, se requiere de manera urgente la creación e implementación de políticas que permitan aliviar el efecto inflacionario sobre el bolsillo de los hogares y mejorar la capacidad adquisitiva, especialmente de las personas de menores ingresos.

Si bien el incremento en el nivel de precios se explica en parte por factores externos e internos en donde el Gobierno no tiene incidencia directa, existen factores cuya discusión y modificación sí tienen repercusiones directas sobre los precios. Este es el caso de la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA). El IVA pone presiones adicionales sobre los precios de los bienes y servicios adquiridos en toda la cadena productiva (desde las empresas hasta los hogares). En la medida que la inflación va aumentando, el valor que tienen que pagar las familias por concepto de IVA también se incrementa. Lo anterior se da porque el impuesto se causa de acuerdo con el precio de venta de un producto gravado con IVA.

La literatura internacional ha sostenido la regresividad de este impuesto que, en tiempos de alta inflación, generan presiones negativas sobre los hogares de ingresos más bajos. Según el Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2022), los análisis de impacto distributivo del IVA muestran que los hogares más pobres dedican un mayor porcentaje de su ingreso al consumo de bienes y servicios gravados y, por tanto, al pago de IVA frente a los hogares de más altos ingresos. Además, un estudio de la OCDE en 2020 sugiere que la imposición del IVA aumenta el número de personas por debajo de la línea de pobreza en tres puntos porcentuales, en promedio, del 8,1% al 11,1% para los países de la OCDE.

Fuente: Tomado de Fedesarrollo (2021).

Con el fin de subsanar el efecto inflacionario y el impacto regresivo del IVA sobre los hogares, varios países han optado por reducir las tarifas de este impuesto. Según Tax Foundation (2022), la Unión Europea (UE) dio luz verde para actualizar la Directiva del impuesto sobre las ventas de la UE y ampliar la lista de bienes y servicios a los que se pueden reducir la tarifa de IVA reducidos.

En relación a lo anterior, Luxemburgo redujo la tarifa general del IVA desde un 17% hasta un 16% en 2023; Finlandia redujo el IVA de la electricidad desde un 24% hasta un 10% y disminuyó el IVA del transporte público desde 10% a 0% hasta abril de 2023; Alemania redujo el IVA del gas desde un 19% hasta un 7%; Grecia disminuyó la tarifa del IVA para ciertos productos (café, transporte, bebidas no alcohólicas, cine y turismo) desde 24% a 13% hasta junio de 2023; y Polonia redujo el IVA a algunos productos alimenticios (5% a 0%), fertilizantes y pesticidas (8% a 0%), combustible motor y diesel (23% a 8%), gas (23% a 8%), electricidad (23% a 5%) y calentamiento distrital (23% a 8%).

En este aspecto, reducir la tarifa del impuesto sobre las ventas en Colombia es fundamental para disminuir las presiones inflacionarias y aliviar el efecto sobre los hogares de ingresos más bajos. Si bien en Colombia existen tarifas del IVA entre el 0% y 5% para algunos alimentos y productos de necesidad básica, la tarifa del 19% se aplica también para alimentos y productos que requieren los hogares pobres, vulnerables y de clase media.

Desde alimentos, bienes necesarios para el transporte, el vestuario y la vivienda son gravados con tarifas del 19% bajo el impuesto a las ventas (Tabla 1). Alrededor de 613 artículos están gravados con esta tarifa, donde 232 hacen parte de la canasta familiar. Sin duda, los hogares de menores ingresos se ven afectados por el incremento de los precios de estos productos y su consecuente aumento en el pago del IVA que ello implica.

Tabla 1. Bienes y servicios relevantes para los hogares gravados con la tarifa del 19% en el IVA

Código	Bien/servicio	Código	Bien/servicio	Código	Bien/servicio
111040	Alimentos	311010	Vestuario	231010	Vivienda
132040	Cereales preparados	311020	Camisas para hombre	231020	Sala
142010	Hortalizas y legumbres enlatadas	311030	Pantalones para hombre	231030	Comedor
162010	Frutas en conserva o secas	311040	Ropa interior hombre	232010	Alcoba
172030	Otros productos de mar	312010	Otras prendas de vestir hombre	241010	Otros muebles del hogar
173010	Otros derivados lácteos	312020	Blusa	241020	Nevera
173020	Aceites	312030	Pantalones para mujer	241030	Estufa
183020	Grasas	312040	Ropa interior mujer	241040	Lavadora
	Otros condimentos		Otras prendas de vestir mujer		Otros aparatos del hogar

Código	Bien/servicio	Código	Bien/servicio	Código	Bien/servicio
184010	Sopas y cremas	313010	Camisetas para niños y blusas para niñas	242010	Reparación de artefactos para el hogar
184020	Salsas y aderezos	313020	Pantalones para niños	251010	Ollas, sartenes y refractarias
184030	Dulces, confites y gelatinas	313030	Otras prendas de vestir para niños	251020	Otros utensilios o menaje del hogar
184040	Otros abarrotos	313040	Ropa interior para niños	252010	Vajilla
185010	Jugos	314010	Camisetas y vestidos para bebé	252020	Cubiertos
185020	Gaseosas y maltas	314020	Pañales y otros	253010	Otros utensilios domésticos
	Transporte	321010	Calzado para hombre	261010	Juego de sábanas y fundas para muebles
711010	Vehículos	322010	Calzado para mujer	261020	Cobijas y cubrecochinos
711020	Otros para transporte	323010	Calzado deportivo	261030	Colchones y almohadas
712010	Combustible	324010	Calzado para niños	262010	Cortinas
712020	Compra y cambio de aceite	331010	Confección y alquiler	262020	Tonallas, manteles y forros para muebles
712030	Servicio de parqueadero	331020	Lavandería	271010	Jabones
712040	Servicios de mecánica	332010	Reparación y limpieza	271020	Detergentes, blanqueadores, suavizantes
712050	Batería		Educación	272010	Limpiadores y desinfectantes
712060	Iluminación	521030	Otros artículos escolares	272030	Ceras
723010	Pasaje aéreo	522010	Otros gastos escolares	273010	Papeles de cocina
				273020	Otros utensilios de aseo

Fuente: DIAN y Rankia. Elaboración propia.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se propone la reducción de la tarifa del IVA desde el 19% hasta el 16%, que sin duda reduciría las presiones inflacionarias y aumentaría la capacidad adquisitiva de las familias. Como las cifras mencionadas anteriormente, el 52,4% de los productos de la canasta familiar tendrían una reducción de hasta 2,5% en sus precios. Se hace mucho más relevante en un escenario económico adverso, donde el empleo podría verse perjudicado y los ingresos de los hogares se afectarían dramáticamente.

**I. DISPOSICIONES NORMATIVAS**

El artículo 1 del proyecto de Ley fija el propósito de esta nueva norma: modificar el artículo 468 del Estatuto Tributario a partir de una reducción de la tarifa general del impuesto sobre las ventas y así contribuir a la equidad y progresividad del sistema impositivo.

Mediante el artículo 2 del proyecto de ley, se modifica el artículo 468 del Estatuto Tributario, bajando la tarifa del 19% al 16%, el cual quedará así a partir del primero (1) de enero de 2023:

**ARTICULO 468. TARIFA GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS**  
La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del diecinueve por ciento (19%) salvo las excepciones contempladas en este título.

A partir del año gravable 2023, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así:

- a) 0.5 puntos se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud;
- b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.

Finalmente, mediante el artículo 3 del proyecto de ley, se indica la reducción de la tarifa del IVA al 16% en todos los estamentos que hagan referencia a ella en el Estatuto Tributario.

**II. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO**

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal:

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA**

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

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

**ARTICULO 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

**III. IMPACTO FISCAL**

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que "el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."

En el marco de esta disposición, se aclara qué si bien el impacto fiscal de la reducción de la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA) puede ser variable, de acuerdo con datos suministrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, en 2021 se recaudaron 46 billones de pesos por concepto de IVA. Si se asumiera que todos los productos están gravados con la tarifa del 19%, cada punto del IVA equivaldría a 2,4 billones de pesos. Así pues, el costo máximo de este proyecto de ley bajo este escenario sería de 7,2 billones de pesos. No obstante, el 63% de los artículos de mercado están gravados con la tarifa del IVA 19%, llevando a que el costo de reducir tres puntos de este impuesto sea considerablemente inferior.

Ahora bien, el Proyecto de Ley No. 118/2022 Cámara, 131/2022 Senado "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones" recaudará recursos adicionales por \$19,7 billones en 2023, \$20,8 billones en 2024, \$20,3 billones en 2025 y \$21 billones en 2026 según estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este recaudo adicional, que no estaba contemplado en las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022, aumentará los ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC) a partir del año siguiente. No obstante, estos recursos no están comprometidos en el Presupuesto General de la Nación de 2023, en donde se aumentó el presupuesto para 2023 en \$14,2 billones, teniendo en cuenta que en la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 088/2022 (Cámara) y 088/2022 (Senado) "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2023" se establece:

"Vale la pena señalar que esta propuesta de adición no incluye los posibles recaudos derivados de la reforma tributaria. El monto de estos recursos dependerá de la aprobación del proyecto de reforma tributaria para la igualdad y la justicia social".

En este sentido, la reducción de la tarifa del IVA desde el 19% hasta el 16% podría financiarse con los recursos obtenidos por la reforma tributaria. Teniendo en cuenta el costo fiscal anteriormente mencionado, se podría destinar un 30% anual de los recursos adicionales recaudados. De esta manera, el presente proyecto de ley sería compatible con las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2022 y aun así el 70% de los recursos obtenidos por la reforma tributaria aumentarían los ingresos del GNC desde 2023.

Cabe destacar que, el costo fiscal podría ser menor si se compara con el escenario donde la inflación de los productos siga aumentando y la capacidad adquisitiva de los hogares se

**ARTICULO 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

**ARTICULO 338.** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

**ESTATUTO TRIBUTARIO**

**ARTICULO 468. TARIFA GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS.** La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del diecinueve por ciento (19%) salvo las excepciones contempladas en este título.

A partir del año gravable 2017, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así:

- a) 0.5 puntos se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud;
- b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.



reduzca, llevando al Gobierno a recaudar menores recursos por la disminución en el consumo de las familias.

**IV. CONFLICTOS DE INTERÉS**

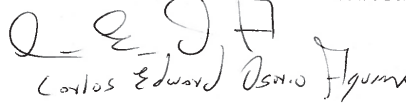
El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente Proyecto de Ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

**V. CONCLUSIÓN Y PRESENTACIÓN**

Por las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Ley, que responde a la necesidad de preservar y mejorar la capacidad adquisitiva de los colombianos y contribuir a combatir la creciente inflación que afecta desproporcionadamente a las personas de menores recursos.

 <b>Miguel Uribe Turbay</b> Senador de la República Partido Centro Democrático	 <b>ÓSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
 <b>PALOMA VALENCIA LASERNA</b> Senadora de la República	 <b>JUAN ESPINAL</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 <b>MARÍA FERNANDA CABAL</b> Senadora de la República	 <b>CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE</b> Representante Valle del Cauca Centro Democrático

  
Carlos Edward Osorio Aguirre

 <b>JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA NORTE DE SANTANDER	 <b>OSCAR VILLAMIZAR MENESES</b> Representante a la Cámara por Santander
 <b>Andrés Felipe Guerra Hoyos</b> Senador de la República	 <b>EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE</b> Representante a la Cámara por Casanare
 <b>HERNÁN DARIÓ CADAVID MÁRQUEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Senador de la República
 <b>José Jaime Uscátegui Pastrana</b> Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Centro Democrático	 <b>CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS</b> Senador De la República

**PROYECTO DE LEY N° 310**

“Por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas - IVA”

EL CONGRESO DE  
COLOMBIA  
DECRETA:

**ARTÍCULO 1º. OBJETO.** Con el propósito de preservar y mejorar la capacidad adquisitiva de los colombianos y contribuir a combatir la creciente inflación que afecta desproporcionadamente a las personas de menores recursos, la presente ley tiene por objeto modificar el artículo 468 del Estatuto Tributario a partir de una reducción de la tarifa general del impuesto sobre las ventas y así contribuir a la equidad y progresividad del sistema impositivo.

**ARTÍCULO 2º.** Modifíquese el artículo 468 del Estatuto Tributario, el cual quedará así a partir del primero (1) de enero de 2023:

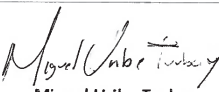

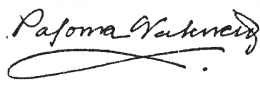
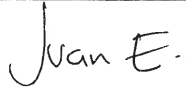




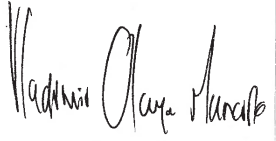
La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del dieciséis por ciento (16%) salvo las excepciones contempladas en este título.

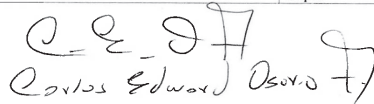
A partir del año gravable 2023, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así:

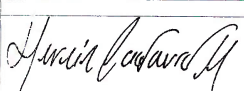

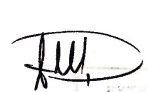

- a) 0.5 puntos se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.


**ARTÍCULO 3º.** Modifíquese cualquier referencia a la tarifa general del impuesto sobre las ventas en el Estatuto Tributario a la tarifa general para que quede en el dieciséis por ciento (16%).

**ARTÍCULO 4º. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

 <b>Miguel Uribe Turbay</b> Senador de la República Partido Centro Democrático	 <b>ÓSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
 <b>PALOMA VALENCIA LASERNA</b> Senadora de la República	 <b>JUAN ESPINAL</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 <b>MARÍA FERNANDA CABAL</b> Senadora de la República	 <b>CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE</b> Representante Valle del Cauca Centro Democrático
 <b>Andrés Felipe Guerra Hoyos</b> Senador de la República	 <b>OSCAR VILLAMIZAR MENESES</b> Representante a la Cámara por Santander
 <b>JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA NORTE DE SANTANDER	 <b>EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE</b> Representante a la Cámara por Casanare

  
Carlos Edward Osorio Aguirre

 <b>HERNÁN DARÍO CADAUID MÁRQUEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Senador de la República
 <b>José Jaime Uscátegui Pastrana</b> Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Centro Democrático	 <b>CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS</b> Senador de la República



**CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL**

El día 30 de Noviembre del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_

No. 310 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por Hs Miguel Uribe, Hs Paloma Valencia, Hs Oscar D. Perez, Hs Maria Fernanda Cabal, Hs Juan F. Espinal y otros

**SECRETARIO GENERAL**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 311 DE 2022**  
**CÁMARA**

*Por medio de la cual se crea la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones.*

**SENADOR GUSTAVO MORENO** *Energía Nueva 311*

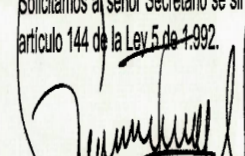

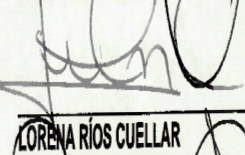
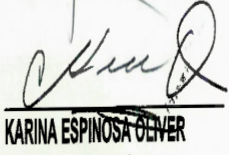
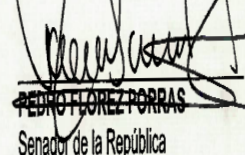
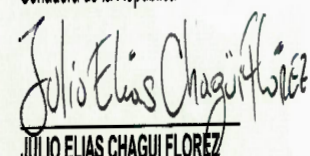
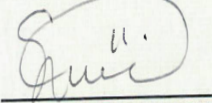

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República  
Ciudad

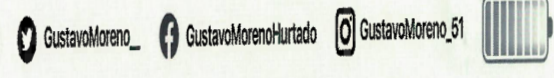
**Asunto:** Radicación proyecto de ley "Por medio de la cual se crea la política pública de cárceles productivas en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones."

Respetado Secretario,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presentamos ante el Senado de la República el proyecto de ley "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA POLÍTICA PÚBLICA DE CÁRCELES PRODUCTIVAS (PCP) EN FAVOR DE LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD, SE ESTABLECEN INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y ADMINISTRATIVOS PARA FOMENTAR LA VINCULACIÓN DE ENTIDADES Y ORGANIZACIONES A LOS PROGRAMAS PRODUCTIVOS CARCELARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.

Solicitamos al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.

 <b>GUSTAVO MORENO HURTADO</b> Senador de la República	 <b>SOLEDAD TAMAYO TAMAYO</b> Senadora de la República
 <b>LORENA RÍOS CUELLAR</b> Senador de la República	 <b>KARINA ESPINOSA OLIVER</b> Senadora de la República
 <b>PEDRO LOREZ PORRAS</b> Senador de la República	 <b>JULIO ELIAS CHAGUI FLOREZ</b> Senador de la República
 <b>SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA</b> Senador de la República	 <b>ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ</b> Senador de la República





PROYECTO DE LEY N° 2022 de 2.022

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA POLÍTICA PÚBLICA DE CÁRCELES PRODUCTIVAS (PCP) EN FAVOR DE LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD, SE ESTABLECEN INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y ADMINISTRATIVOS PARA FOMENTAR LA VINCULACIÓN DE ENTIDADES Y ORGANIZACIONES A LOS PROGRAMAS PRODUCTIVOS CARCELARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto:** La presente ley tiene por objeto crear, con carácter de permanencia, la política pública de cárceles productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, la cual propiciará, incentivará y promoverá la participación del sector público y privado en los procesos de resocialización, rehabilitación y reinserción social de dicha población, así como, establecer algunos beneficios de orden tributario y administrativo para aquellas entidades y organizaciones que se vinculen y participen en el programa.

**CAPITULO I  
DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE CÁRCELES PRODUCTIVAS (PCP)**

**Artículo 2°. Creación de la política pública de cárceles productivas (PCP):** Créese la política pública de cárceles productivas (PCP) con el propósito de promover espacios productivos de trabajo al interior de los centros de reclusión con la participación activa de organizaciones, empresas y entidades del sector público y privado.

La ejecución de esta política estará a cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el Ministerio del Interior, el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- o las entidades que hagan sus veces.

**Parágrafo:** Las entidades territoriales deberán diseñar, teniendo en cuenta su capacidad económica y administrativa, una política pública local de cárceles productivas (PLCP) para promover espacios productivos de trabajo al interior de los establecimientos de reclusión que estén bajo su dirección y administración.

**Artículo 3°. Programas de Cárceles Productivas:** En desarrollo de la política pública de cárceles productivas (PCP) y de acuerdo con lo previsto por el artículo 80 de la Ley 65 de 1.993, la nación y las entidades territoriales deberán crear programas de cárceles productivas para que la población privada de la libertad

confeccione, elabore y produzca bienes comerciales, alimentos, artesanías, productos agrícolas, productos musicales y audiovisuales, entre otros.

Los programas de cárceles productivas deberán garantizar espacios productivos de trabajo al interior de los establecimientos de reclusión. Las organizaciones, empresas o entidades que participen en los programas de cárceles productivas podrán participar en la creación, adecuación e implementación de dichos espacios.

La dirección de cada establecimiento de reclusión definirá el tipo de bienes, alimentos, artesanías o productos a confeccionar, elaborar o producir de acuerdo a las necesidades sociales, comerciales y culturales del territorio en donde se encuentre ubicado el establecimiento de reclusión, así como, la cantidad de internos que participarán en el proceso.

El proceso de elegibilidad de los internos que harán parte de los programas, estará sujeto a las disposiciones fijadas en el título VII de la Ley 65 de 1.993 y demás normas que lo adicionen y complementen. En todo caso, se tendrá en cuenta el proceso de resocialización, el nivel de confianza y los reportes de conducta del candidato.

La dirección de cada establecimiento de reclusión definirá el proceso de convocatoria y selección de los internos, garantizando los principios de transparencia, publicidad, imparcialidad, objetividad, idoneidad y responsabilidad.

Los internos podrán tramitar ante la dirección de cada establecimiento de reclusión, propuestas e iniciativas relacionadas con los programas de cárceles productivas las cuales deberán atenderse y resolverse bajo los términos legales previstos en el título II de la ley 1437 de 2.011.

**Parágrafo Primero:** La capacidad instalada de cada establecimiento de reclusión en términos operativos y administrativos deberá evaluarse al momento de definir el alcance del programa.

**Parágrafo Segundo:** El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- celebrará convenios con instituciones de educación superior, públicas o privadas, con el propósito de que los estudiantes asistan y apoyen, a título de práctica o pasantía universitaria, los programas de cárceles productivas. Dichos convenios no generarán ningún tipo de contraprestación económica a favor de las instituciones de educación superior. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

**Artículo 4°. Modificación del artículo 46 de la Ley 599 de 2.000.** Adiciónese un parágrafo al artículo 46 de la Ley 599 de 2.000 el cual quedará así:

*"Parágrafo: El privado de la libertad que sea seleccionado como beneficiario de los programas de cárceles productivas, podrá solicitar al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad la suspensión o terminación de la inhabilidad para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio.*

*La autoridad judicial estudiará la solicitud y la resolverá en un término no superior a los 30 días calendario siguientes a la fecha de su radicación. En la decisión, deberá tener en cuenta la naturaleza de la labor a ejecutar dentro del programa, los informes de conducta que expida el INPEC y el avance del proceso de resocialización y rehabilitación del solicitante."*

**CAPITULO II  
DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CÁRCELES PRODUCTIVAS**

**Artículo 5°. Convocatoria:** El Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con las demás entidades señaladas en el artículo 2 de la presente ley, realizarán una convocatoria pública dirigida a entidades y organizaciones públicas y privadas a fin de hacerlas partícipes de los programas de cárceles productivas. La convocatoria se realizará a través medios de comunicación masiva nacional y regional, redes sociales y cualquier otro canal físico o tecnológico que permita su divulgación.

**Parágrafo:** Las entidades dispondrán de recursos propios para divulgar masivamente la convocatoria.

**Artículo 6°. Participación:** Toda entidad u organización de naturaleza pública o privada podrá postularse para hacer parte del programa de cárceles productivas. La entidad u organización interesada describirá en la solicitud de vinculación al programa la naturaleza de su actividad comercial, los bienes que pretende confeccionar, elaborar o producir al interior del establecimiento de reclusión, el volumen de producción esperado y los insumos, maquinarias y elementos de producción que se requieran.

El Gobierno Nacional reglamentará, dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, lo concerniente al proceso de vinculación y los criterios de selección.

**Artículo 7°. Selección:** La selección de las entidades u organizaciones interesadas se hará conforme a la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional y bajo claros principios de igualdad, transparencia, objetividad e imparcialidad. En todo caso, la selección de las entidades y organizaciones constará en un acto administrativo debidamente motivado.

**Artículo 8°. Publicidad:** Habiendo seleccionado las entidades y organizaciones que harán parte de los programas, el Ministerio de Justicia y del Derecho publicará el listado de éstas en su página web.

**Artículo 9°. Convenios:** Los términos y condiciones del convenio serán acordados entre el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y la entidad u organización seleccionada con base en la información que conste en la solicitud de vinculación.

Todo convenio podrá renovarse anualmente con el propósito de garantizar la permanencia del programa.

El Gobierno Nacional fijará los parámetros de negociación y renovación del convenio, procurando y facilitando la suscripción e implementación del mismo.

**Parágrafo:** Las entidades y organizaciones que sean seleccionadas para participar en los programas de cárceles productivas, facilitarán parte o la totalidad de los insumos, maquinarias y elementos de producción que sean necesarios para la ejecución del programa. En el convenio se establecerán las condiciones de orden jurídico y logístico para facilitar, trasladar y adecuar dichos insumos, maquinarias y elementos de producción.

**Artículo 10°. Contrato de trabajo y remuneración:** Los internos tendrán derecho a que se remuneren sus labores y servicios por parte de las empresas y organizaciones que participen en el programa.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 84 de la Ley 65 de 1.993, la Subdirección de Desarrollo de Habilidades Productivas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, coordinará la suscripción de los contratos de trabajo entre las personas privadas de su libertad y las entidades y organizaciones vinculadas al programa, a fin de garantizar el pago de un salario digno y justo teniendo en cuenta el objeto de la labor contratada. El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Parágrafo Primero:** Se descontará del valor total de la remuneración un monto equivalente al cinco por ciento (5%) cuya destinación será al Fondo de Sostentamiento de la Política Pública de Cárceles Productivas (FONPCP). El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

**Parágrafo Segundo:** La labor y desempeño de los internos que participen en los programas de cárceles productivas se considerará como experiencia laboral para todos los efectos legales, la cual deberá ser certificada por las entidades u organizaciones vinculadas a solicitud del interesado.

**Parágrafo Tercero:** El trabajo que realicen los internos en el marco del programa, se reputará como redención de pena bajo los términos previstos en el artículo 82 de la Ley 65 de 1993.

**Artículo 11°. Sistema de ahorro y destinación de recursos propios:** El director de cada establecimiento de reclusión procurará estimular a los internos para que hagan acopio de sus ahorros de acuerdo con lo previsto en el artículo 88 de la Ley 65 de 1.993.



Así mismo, podrán crearse fondos de ahorro colectivo entre 2 o más internos con el propósito de adquirir insumos o herramientas de trabajo u otros equipos e implementos de producción, así como, servicios de capacitación técnica, a fin de mejorar la calidad del trabajo realizado al interior del establecimiento de reclusión.

Los internos podrán destinar los recursos ahorrados para sufragar y atender sus necesidades personales en prisión, las de su familia y los gastos de su nueva vida al ser puesto en libertad. El trámite para solicitar el desembolso de recursos ahorrados deberá ser expedito y no podrán imponerse mayores cargas administrativas.

**Artículo 12°. Promoción institucional y fortalecimiento del programa.** El Gobierno Nacional, a través de sus Ministerios y entidades adscritas y vinculadas, especialmente, aquellas que tengan como misión fomentar el emprendimiento en el país, coordinarán acciones junto con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- para fortalecer los programas de cárceles productivas.

**CAPITULO III  
DEL FONDO DE SOSTENIMIENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE CÁRCELES PRODUCTIVAS**

**Artículo 13°. Fondo de Sostenimiento del Programa de Cárceles Productivas.** Créese el Fondo de Sostenimiento de la Política Pública de Cárceles Productivas (FONPCP) como una cuenta especial del Ministerio de Justicia y del Derecho, sin personería jurídica, administrado por dicha entidad y el cual tendrá por objeto garantizar la permanencia de la política pública de cárceles productivas (PCP) y los programas de cárceles productivas.

**Artículo 14°. Recursos del FONPCP:** El Fondo de Sostenimiento de la Política Pública de Cárceles Productivas (FONPCP) lo conforman los siguientes recursos:

1. Recursos del Presupuesto General de la Nación
2. Los recursos que determine el Ministerio de Justicia y del Derecho con base en los saldos y excedentes que reporten sus entidades adscritas y vinculadas.
3. Recursos provenientes de los traslados presupuestales que autorice la ley y el reglamento.
4. Recursos provenientes de otros fondos del orden nacional.
5. Recursos provenientes de las donaciones que haga el sector privado.
6. Recursos provenientes de las retenciones efectuadas de acuerdo con el parágrafo primero del artículo 10 de la presente ley.

**Parágrafo Único:** El Gobierno Nacional fijará, a partir de estas fuentes, las condiciones bajo las cuales garantizará anualmente los recursos para el funcionamiento del FONPCP, así como, las condiciones de priorización y focalización de estos recursos.

**Artículo 15°. Destinación de los recursos del FONPCP:** Los recursos del FONPCP se destinarán para adquirir insumos, maquinaria, elementos de producción, servicios de capacitación técnica y mejoras en la infraestructura de los establecimientos de reclusión para garantizar la permanencia y el desarrollo de la política pública de cárceles productivas (PCP) y los programas de cárceles productivas.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, la Dirección General del INPEC y la Dirección General de la USPEC, priorizarán las inversiones y adquisiciones habiendo identificado las necesidades que en términos de producción e infraestructura tengan los programas de cárceles productivas y los espacios destinados para trabajo al interior de los establecimientos de reclusión.

El acto administrativo que defina la destinación de los recursos del FONPCP, deberá ser puesto bajo conocimiento de la Contraloría General de la República para lo de su competencia.

En ningún caso los recursos del FONPCP podrán destinarse para atender los gastos de funcionamiento de los establecimientos de reclusión.

**CAPITULO IV  
INCENTIVOS Y BENEFICIOS PARA LAS EMPRESAS QUE HAGAN PARTE DEL PROGRAMA DE CÁRCELES PRODUCTIVAS (PCP)**

**Artículo 16°. Renovación de la matrícula mercantil:** Las entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles productivas y se encuentran inscritas en el registro mercantil, tendrán derecho a un descuento equivalente al cincuenta por ciento (50%) en el valor de la tarifa de renovación anual de la matrícula mercantil. El descuento se aplicará en el periodo siguiente al año en el que la entidad u organización participe en los programas.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, o la entidad que este designe, expedirá un certificado de vinculación para acceder al beneficio.

**Parágrafo:** Las Cámaras de Comercio fijarán las reglas de trámite para que las entidades u organizaciones puedan acceder al beneficio de que trata el presente artículo.

**Artículo 17°. Descuentos en tarifas y servicios administrativos:** Las entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles productivas tendrán derecho a un descuento equivalente al veinticinco por ciento (25%) del valor de las tarifas que se causen en todos los trámites y servicios administrativos ante las entidades del orden nacional. El descuento se aplicará durante el periodo en el que la entidad u organización se encuentre vinculada al programa.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, o la entidad que este designe, expedirá un certificado de vinculación para acceder al beneficio.

**Parágrafo:** Los entes territoriales podrán fijar descuentos en las tarifas de los trámites y servicios administrativos que presten las entidades locales, en favor de aquellas entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles productivas a nivel local.

**Artículo 18°. Sello de segundas oportunidades:** Las entidades u organizaciones que participen en los programas de cárceles productivas se identificarán con el sello de segunda oportunidad previsto en la Ley 2208 de 2.022. No obstante, para acceder a los beneficios económicos de que trata dicha ley, deberán surtir el trámite y acreditar los requisitos previstos en la misma.

**Artículo 19°. Estímulos Tributarios Territoriales:** Los concejos municipales y distritales podrán otorgar reducciones en los impuestos territoriales a las entidades u organizaciones que se encuentren vinculadas y participen en los programas de cárceles productivas.

**Artículo 20°. Exención del Impuesto sobre las Ventas:** La comercialización de productos que se elaboren, preparen, confeccionen y produzcan al interior de los centros de reclusión estarán excluidos del Impuesto sobre las ventas (IVA) conforme lo prevé la normatividad tributaria vigente.

**Artículo 21°.** Modifíquese el artículo 130 de la Ley 633 de 2000 el cual quedará así:

**Artículo 130.** Quedan excluidos del impuesto a las ventas y de los aranceles de importación los equipos, elementos e insumos nacionales o importados directamente con el presupuesto aprobado por el Inpec o por la autoridad nacional respectiva que se destinen a la construcción, instalación, montaje, dotación y operación del sistema carcelario nacional, para lo cual deberá acreditarse tal condición por certificación escrita expedida por el Ministro de Justicia y del Derecho.

También quedarán excluidos del impuesto a las ventas -IVA- los bienes que se expendan al interior de los centros de reclusión para satisfacer las necesidades básicas y alimentarias de la población privada de la libertad y aquellos que se destinen para desarrollar actividades productivas al interior de los establecimientos de reclusión.

**Artículo 22°.** Adiciónese el parágrafo 6 al artículo 512 - 13 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

**PARÁGRAFO 6°.** No serán responsables del impuesto nacional al consumo de restaurantes y bares la venta de alimentos y bebidas al interior de los establecimientos de reclusión.

**Artículo 23°.** Adiciónese el artículo 257 - 1 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 271 - 1. Descuento Tributario para entidades u organizaciones vinculadas a los programas de cárceles productivas:** Las entidades u organizaciones responsables del impuesto de renta y complementarios, podrán solicitar un descuento tributario equivalente al monto de los gastos por salarios cancelados a favor de la población privada de la libertad en el marco del desarrollo del Programa de Cárceles Productivas (PCP).

Así mismo, podrán descontar de su impuesto sobre la renta, el veinticinco por ciento (25%) del valor de las inversiones que realicen con el propósito de facilitar y proveer insumos, maquinaria, elementos de producción y servicios de capacitación a los programas de cárceles productivas.

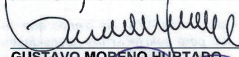
El Ministerio de Justicia y del Derecho, o la entidad que este designe, expedirá un certificado de vinculación para acceder a este descuento tributario.

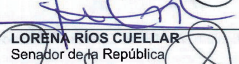
El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos para que proceda el descuento.

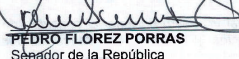
**CAPITULO V  
REGLAMENTACIÓN, VIGENCIA Y DEROGATORIAS**

**Artículo 24°. Reglamentación:** El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de su promulgación.

**Artículo 25°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

  
GUSTAVO MORENO HURTADO  
Senador de la República

  
LORANA RIOS CUELLAR  
Senadora de la República

  
PEDRO FLOREZ PORRAS  
Senador de la República

  
SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA  
Senadora de la República

  
SOLEDADE TAMAYO TAMAYO  
Senadora de la República

  
KARINA ESPINOSA OLIVER  
Senadora de la República

  
JULIO ELIAS CHAGUI FLOREZ  
Senador de la República

  
ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ  
Senadora de la República



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO DEL PROYECTO**

La presente ley tiene por objeto crear, con carácter de permanencia, el Programa de Cárceles Productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, el cual propiciará la participación del sector público y privado en los procesos de resocialización, rehabilitación y reinserción social de dicha población, así como, establecer algunos beneficios de orden tributario y administrativo para aquellas entidades y organizaciones que se vinculen y participen en el programa.

**2. MARCO NORMATIVO**

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden legal:

• **CONSTITUCIONALES**

Artículos: 1, 2, 3, 4, 5, 7, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 34, 37, 38, 39, 41, 42, 45, 47, 49, 53, 54, 55, 57, 58, 67, 70, 71, 84, 85, 87, 114, 150 (No. 1, 7, 8, 23) 152, 154, 157, 209, 339, 345, 350, 356 y 359.

• **LEGALES**

Ley 65 de 1993. "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. Modificada por las leyes 415 de 1997, 504 de 1999 y 1709 de 2014".

Ley 361 de 1967. "Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones".

Ley 599 de 2000. "Por medio de la cual se expide el Código Penal".

Ley 1437 de 2.011. "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

Ley 2208 de 2022. "Por medio del cual se establecen incentivos económicos para fortalecer el acceso y las oportunidades en empleo y formación para la población pospenada y se dictan otras disposiciones ley de segundas oportunidades".

• **REGLAMENTARIAS**

Decreto 624 de 1989. "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales".

Resolución 4020 de 2019, MINISTERIO DEL TRABAJO. "Por medio de la cual se establecen las especiales condiciones del trabajo penitenciario en la modalidad indirecta, su remuneración, los parámetros de afiliación al Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones".

Decreto 1081 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República".

**3. JUSTIFICACIÓN**

El sistema penitenciario y carcelario es concebido para que los seres humanos que entran en conflicto con la ley purguen la pena en concordancia con el delito cometido de tal forma que los priven de la libertad; el concepto de la pena radica en que quien cometa compensa con el cumplimiento de una pena previamente establecida por la ley.

De ahí que su postulado esencial sea que la pena es retribución del mal causado, por lo que la justificación de la sanción penal, en estas teorías, es solo y únicamente la realización de la justicia como un ideal. La pena constituye un fin en sí misma.

En Colombia uno de los grandes retos del sistema penitenciario y carcelario es buscar que no solo se cumpla con la pena que se impone por la comisión de un delito, si no que los privados de la libertad logren un proceso de resocialización y rehabilitación que les permita transformar su vida (*reinserción social*) y evitar que reiteren las prácticas delictivas. Para este efecto es necesario que el sistema penitenciario se ocupe de brindar mejores condiciones e implemente sistemas que dignifiquen a la persona privada de la libertad.

En tal sentido, el concepto de resocialización es de gran relevancia toda vez que es el proceso mediante el cual se apela a un tratamiento humano a quienes se encuentran privados de la libertad.

Así, una primera idea de la resocialización, es que es un proceso en el que un ciudadano que ha entrado en conflicto con la sociedad y sus leyes busca reorientar su comportamiento para no reincidir en dichas conductas. Una idea general sobre lo que implica la resocialización la presenta Parsons cuando plantea que:

*"(...) la desviación es una tendencia motivada para un actor en orden a comportarse en contravención de una o más pautas normativas institucionalizadas, a la par que los mecanismos de control social son los procesos motivados en la conducta de este actor y de otros con quienes él se halla en interacción, mediante los cuales estas tendencias a la desviación terminan a su vez por quedar contrarrestadas."* (Parsons (1951, p. 162)

Es decir, que el proceso de resocialización implica la reivindicación de una persona tras haber transgredido las normas sociales no solo a través del cumplimiento de la pena, sino a través de procesos dignos que lo hagan nuevamente un ser social.

La Corte Constitucional en diferentes fallos, ha hecho pronunciamientos sobre la vulneración de los derechos fundamentales a personas privadas de la libertad y que son sujetos de resocialización por parte del Estado colombiano. La Constitución Política impone unos fines esenciales, como servir a la comunidad, promover la

prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, además, dentro del artículo 2, impone como fin esencial, asegurar la convivencia pacífica.

El concepto de convivencia pacífica, se refiere a la acción de convivir en compañía de otros, se trata de un concepto vinculado a la coexistencia pacífica y armoniosa de grupos humanos en un mismo espacio y es así como el Gobierno debe garantizar la convivencia de los diversos grupos que gobierna, sin que se produzcan estallidos de violencia.

Para nadie es un secreto la vulneración sistemática de derechos fundamentales en los centros penitenciarios y carcelarios; el Estado no ha sido eficaz ni eficiente en el manejo penitenciario y carcelario y es notorio el incumplimiento en lo que respecta a la garantía del principio – derecho de la dignidad humana.

En 1998, año en el cual se declaró el estado de cosas inconstitucionales en el sistema penitenciario y carcelario mediante sentencia T 153/98, el hacinamiento carcelario ascendía al 45%.

24 años después, a pesar de que la orden de la Corte Constitucional fue la de erradicar el hacinamiento y no simplemente reducirlo, tenemos un hacinamiento que asciende al 20% en las cárceles del país, sumado al hacinamiento que se vive en las estaciones de policía que, en algunos casos, como en la estación de policía "La 19" en Riohacha, el hacinamiento es del 2000% según el informe que impartió la Defensoría del Pueblo.

En otras estaciones de policía, que hacen las veces de centro de detención transitoria, el hacinamiento oscila entre el 200% y 400%.

Las fallas en materia de atención de salud, el suministro de alimentos al interior de las cárceles, la violencia carcelaria, se suman al fenómeno del hacinamiento y confirman día a día que nuestro sistema penitenciario es un sistema inhumano.

En palabras de la Honorable Corte Constitucional que fueron expuestas en la precitada sentencia de tutela, nuestras cárceles "se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Esta situación se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional. Y de allí se deduce una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, etc."

Pero a lo anterior se suman otros dos aspectos que impiden que la resocialización, la rehabilitación y la reinserción social como fines de la pena, sean una realidad en

este país: la crisis de la infraestructura carcelaria y la falta de productividad al interior de los centros penitenciarios y carcelarios.

En lo que respecta a la infraestructura y en palabras de la Defensoría del Pueblo, las cárceles en este país "no cuentan con suficientes redes de conducción de agua, eléctricas y sanitarias, se encuentran completamente deterioradas y las reparaciones a estas redes han sido realizadas en gran medida con materiales inadecuados e improvisados por los mismos internos, adicionalmente, las pocas redes que aún se mantienen son de la construcción original".

Las edificaciones carcelarias del país, la mayoría de ellas con más de 50 años, no aguantan el fenómeno del hacinamiento ni atienden las recomendaciones internacionales en materia de infraestructura penitenciaria; carecen de espacios adecuados para llevar a cabo los procesos de resocialización, productividad y trabajo individual, así como, actividades de ocio, religiosas – espirituales, culturales, recreativas y deportivas; la infraestructura carcelaria hoy pone en riesgo la vida y salud de las personas privadas de la libertad y propicia la mezcla de privados de la libertad de distintos grados de peligrosidad e incluso, mezcla sindicados con condenados a pesar de las ordenes, exhortaciones y recomendaciones impartidas por los funcionarios judiciales.

Así mismo, la infraestructura carcelaria es permisible con el delito: fugas, extorsión y, quizás el más grave, el contrabando carcelario promocionado por la evidente corrupción que permea las cárceles del país y que permite el ingreso de toda clase de bienes y elementos que están prohibidos por el reglamento penitenciario y carcelario.

En lo que respecta a la productividad, nuestro sistema penitenciario no tiene implementado un sistema de productividad que coadyuve el proceso de resocialización y rehabilitación de la población privada de la libertad porque no existen espacios físicos al interior de los centros de reclusión para desarrollar una verdadera industria penitenciaria.

Son múltiples las trabas administrativas que prevé el reglamento interno del INPEC para ingresar insumos, maquinaria y materia prima, no existen incentivos económicos y tributarios para que el sector privado concorra en el desarrollo de la industria penitenciaria como mecanismo resocializador y rehabilitador, no hay suficiente personal ni convenios suscritos para capacitar técnica y profesionalmente a la población privada de la libertad y no existe una política pública marco que propicie la productividad y la industria carcelaria.

Todo lo anterior se resume en la ausencia de un sistema de financiamiento eficaz por parte del Estado para fortalecer la productividad y los procesos de resocialización.

El presupuesto de la USPEC para la vigencia fiscal del año 2.022 fue de 1.4 billones de los cuales un poco más del 1 billón se destina para gastos de funcionamiento y



solo un poco más de 400 mil millones se destinan para inversión, sin contar el rubro que se destina para deuda pública.

El presupuesto del INPEC para la vigencia fiscal del año 2.022 fue de 1.5 billones de cuales el 99,57% fue destinado a funcionamiento, el 0,29% para deuda pública y solo el 0,14% para inversión.

Solo 2.200 millones (0,14%) se destinaron para invertir en programas de resocialización para los establecimientos de reclusión del orden nacional y, pero aún, solo 580 millones (0,04%) para la industria penitenciaria.

Con estos montos tan bajos en inversión, especialmente en lo que respecta a los programas de resocialización y de industria penitenciaria, la realidad social y económica de los pospenados no puede cambiar, como quiera que durante la ejecución de su pena no encuentran un sistema bondadoso y humano que les permita resocializarse y rehabilitarse para después lograr consolidar su proceso de reinserción social a través del trabajo.

Al respecto, el informe de relatoría del Grupo de Derecho de Interés Pública y Relatoría de Prisiones de la Universidad de los Andes ha hecho referencia en el siguiente sentido:

*"La insostenibilidad del sistema responde a problemas en el diseño de la política criminal, al déficit financiero y a la inoperatividad de las actividades de resocialización"*

A pesar de que la educación y el trabajo son dos de los pilares del esquema de resocialización del sistema penitenciario, la realidad de las prisiones colombianas muestra que el Estado está lejos de proveer las condiciones mínimas necesarias para alcanzar el ideal de resocialización que justifica su accionar.

Con la infraestructura carcelaria que tenemos y, como consecuencia de ello, la incapacidad de desarrollar procesos de resocialización efectivos a través de la productividad penitenciaria, nunca no podremos disminuir la tasa de reincidencia quedando condenados a vivir en los ciclos de violencia existentes en el país y así difícilmente podremos superar ese eterno estado cosas inconstitucionales que hace del Estado Colombiano un Estado fallido en materia de protección y garantía hacia los derechos humanos.

Aunado a las deficiencias en materia de infraestructura y productividad, encontramos una política criminal distante de la realidad y de las necesidades que hoy demanda nuestro sistema penitenciario y carcelario.

Ante la crisis del sistema penitenciario, la solución reiterada que el Estado colombiano ha ofrecido, ha sido históricamente la misma: la construcción de más establecimientos de reclusión y el aumento indiscriminado de las penas. Este tipo de soluciones parecen ser bastante problemáticas e inadecuadas puesto que asume que la población reclusa seguirá aumentando de forma constante y

acelerada, con lo cual queda en evidencia una política profundamente punitiva que no resuelve los problemas que generan criminalidad y que no da verdaderas oportunidades de resocialización y rehabilitación a la población privada de la libertad.

Con todo, crear una política pública estatal con carácter de permanencia que permita implementar un modelo de productividad penitenciaria y carcelaria que coadyuve los procesos de resocialización y rehabilitación al interior de los centros de reclusión del país puede ser una de las múltiples acciones que demanda un sistema agonizante.

Esta política debe incentivar a las entidades y empresas tanto del sector público, y muy especialmente, a las del sector privado, para que se hagan partícipes de ese sistema de productividad carcelaria para así desarrollar, producir, elaborar y confeccionar productos al interior de los centros carcelarios a fin de coadyuvar los procesos de resocialización y rehabilitación de los internos.

**IMPACTO FISCAL**

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que *"el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."*

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias y como cabezas del sector, determinen la viabilidad fiscal de este proyecto de ley y remitan concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

Sin perjuicio del concepto que emitan ambos Ministerios, el cual advertimos es determinante para el trámite de esta iniciativa, es importante señalar que la creación del programa de cárceles productivas es compatible con los esfuerzos que hasta la fecha ha venido desplegando, no solo el Gobierno Nacional, sino también la rama judicial, para garantizar que el proceso de resocialización, rehabilitación y reinserción social sea verdaderamente compatible con el principio de dignidad humana y resultado del trabajo y del desarrollo técnico y profesional como derechos y deberes constitucionales fundamentales.

Así mismo, resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2.003:

*"Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe*

inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

*Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.*

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

*Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."*

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

**4. IMPEDIMENTOS**

Como autores de esta iniciativa consideramos que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener

la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

**5. CONCLUSIÓN**

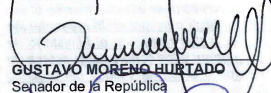
Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, es evidente que el país debe resolver una crisis de orden humanitario y satisfacer al mismo tiempo una exigencia social que está absolutamente respaldada por la Constitución Política.

En ese orden de ideas, es necesaria la creación de la política pública de cárceles productivas (PCP), la cual estimulará y motivará el surgimiento de una alianza pública privada fundamentada en el trabajo digno en pro del proceso de resocialización y rehabilitación de la población privada de la libertad.

**6. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO**

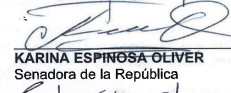
Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que consulta y atiende una de las más importantes exigencias sociales que clama una población históricamente olvidada por el Estado y sus instituciones.


Cordialmente,

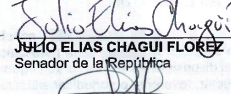
  
GUSTAVO MORENO HURTADO  
Senador de la República

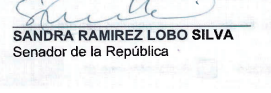
  
SOLEDAD TAMAYO TAMAYO  
Senadora de la República

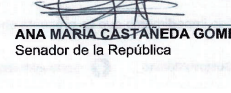
  
LORENA RÍOS CUELLAR  
Senadora de la República

  
KARINA ESPINOSA OLIVER  
Senadora de la República

  
PEDRO FLOREZ PORRAS  
Senador de la República

  
JULIO ELÍAS CHAGUI FLOREZ  
Senador de la República

  
SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA  
Senadora de la República

  
ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ  
Senadora de la República



**CONTENIDO**

Gaceta número 1705 - martes 20 de diciembre de 2022

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**Págs.**

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 308 de 2022 Cámara, por medio de la cual se fortalecen las economías populares y comunitarias campesinas a través de la autorización al Estado a crear sociedades de economía mixta con Juntas de Acción Comunal, se modifica la Ley 2166 de 2021, y se fortalecen las capacidades de las juntas de acción comunal en municipios de 4, 5 y 6 categoría..... 1

Proyecto de ley estatutaria número 309 de 2022 Cámara, por la cual se proroga la vigencia del artículo 9º de la ley 2157 de 2021..... 8

Proyecto de ley 319 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial, y se modifica la ley 5ª de 1992..... 10

Proyecto de ley número 310 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA)..... 20

Proyecto de ley número 311 de 2022 Cámara, por medio de la cual se crea la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones. .... 25

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de Noviembre del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_

No. 311 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:

HS Gustavo Moreno, HS Soledad Tamayo  
HS Lorena Rios, HS Karina Espinosa

SECRETARIO GENERAL