



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1324

Bogotá, D. C., martes, 10 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 88 DE 2024 SENADO

por medio del cual se modifican las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, se regulan algunos aspectos relativos a la supervisión del sector y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C. 5 de agosto del 2024

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

Referencia: Radicación de Proyecto de Ley.

Respetado secretario.
Presentamos a consideración del Senado de la República el Proyecto de Ley "por medio del cual se modifican las leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, se regulan algunos aspectos relativos a la supervisión del sector y se dictan otras disposiciones", iniciativa legislativa que cumple las disposiciones de la normatividad vigente.

Agradecemos surtir el trámite correspondiente.

Cordialmente,

 Germán Blanco Álvarez Senador de la República	 Olga Lucía Velásquez Nieto Representante a la Cámara
 Fabian Diaz Plata Senador de la República	 Ana Paola Agudelo Senadora de la República

 FLORA PERDOMO ANDRADE Representante a la Cámara Departamento el Huila	 Carlos Eduardo Guevara Villabon Senador de la República
 Jennifer Pedraza Representante a la Cámara por Bogotá Partido Dignidad y Compromiso	 Oscar Barreto Quiroga Senador de la República
 Diela Liliana Benavides Solarte Senadora de la República	 JUAN CARLOS VARGAS SOLER Representante a la Cámara Citrep No. 13 (Bolívar y Antioquia)

* Gabriel El Parrado D.
Rep. Cámara - Meta

 HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN Representante a la Cámara Departamento del Caquetá	 NADIA MEL SCAFF SENADORA DE LA REPÚBLICA	<p align="center">Proyecto de Ley N° 88_2024 Senado.</p> <p align="center">"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LAS LEYES 79 DE 1988 Y 454 DE 1998, SE REGULAN ALGUNOS ASPECTOS RELATIVOS A LA SUPERVISIÓN DEL SECTOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p align="center">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p align="center">DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Objeto – El objeto de la presente ley es modificar para actualizar las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, siendo estas el marco conceptual que regula la economía solidaria, en aspectos relativos a la conformación, régimen económico y supervisión de las cooperativas y dictar otras disposiciones.</p> <p>Artículo 2°. Modifíquense los numerales 5° y 7° del artículo 5° de la Ley 79 de 1988 y adiciónese un párrafo así:</p> <p>Artículo 5°. Toda cooperativa deberá cumplir las siguientes características propias de este modelo empresarial:</p> <p>5. Que se integre económica y socialmente con otras organizaciones de naturaleza cooperativa, para hacer más efectivo el servicio a sus miembros y, a través de estructuras gremiales, para fortalecer el movimiento cooperativo.</p> <p>7. Que su patrimonio sea variable e ilimitado; no obstante, los estatutos establecerán un monto mínimo de aportes sociales, en los términos del artículo 46-1 de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Las Superintendencias que ejerzan supervisión sobre las cooperativas, de acuerdo con la actividad económica que desarrollan, podrán apoyarse en los organismos de integración cooperativa para la verificación del cumplimiento de las características aquí contenidas.</p> <p>Artículo 3°. El artículo 10 de la Ley 79 de 1988, quedará así:</p> <p>Artículo 10. Las cooperativas prestarán sus servicios preferencialmente a los asociados; sin embargo, de acuerdo con el estatuto podrán extenderlos al público no asociado, siempre en razón del interés social o del bienestar colectivo, caso en el cual, los excedentes que se obtengan podrán ser trasladados a la reserva de protección de aportes sociales, a la reserva de amortización de aportes o a una reserva especial no susceptible de repartición, conforme a lo que apruebe la Asamblea General.</p> <p>Para determinar el excedente neto que será llevado ante la Asamblea General, para ser aplicado conforme a lo dispuesto en la presente ley, se deducirá el valor de los excedentes obtenidos por la prestación de servicios a no asociados.</p>
 ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 SOLEDAD TAMAYO TAMAYO Proyecto de ley que modifica las leyes 79 de 1988 y 454 de 1998. Senadora de la República de Colombia Partido Conservador Colombiano	
 Oscar Dava Parra	 Juan Rodríguez	
<p>Parágrafo. Las cooperativas que a la fecha de expedición de la presente ley tengan constituida una reserva especial proveniente de la prestación de servicios a terceros, podrán aplicar lo dispuesto en el presente artículo.</p> <p>Artículo 4°. Modifíquese el inciso 4° y deróguese el Parágrafo 2° del artículo 14 de la Ley 79 de 1988, modificado por el artículo 22 de la Ley 2069 de 2020. El inciso 4° del artículo 14 de la Ley 79 de 1988, modificado por la Ley 2069 de 2020, quedará así:</p> <p>Con excepción de las cooperativas financieras y las de ahorro y crédito, las cuales deberán observar para los efectos aquí previstos lo establecido en sus normas especiales, la constitución de cualquier cooperativa podrá llevarse a cabo con un mínimo de tres (3) asociados fundadores.</p> <p>Artículo 5°. Los numerales 10° y 13° del artículo 19 de la Ley 79 de 1988 quedarán así:</p> <p>10. Aportes sociales mínimos, en los términos del artículo 46-1 de la presente ley: forma de pago y devolución; procedimientos para el avalúo de los aportes en especie o en trabajo.</p> <p>13. Normas para fusión, incorporación, transformación, escisión, disolución y liquidación.</p> <p>Artículo 6°. Deróguese el párrafo primero del artículo 21 de la Ley 79 de 1988, adicionado por el artículo 24 la Ley 2069 de 2020.</p> <p>Artículo 7°. Adiciónese el artículo 46-1 a la Ley 79 de 1988, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 46-1. Capital mínimo. Las cooperativas deberán contemplar en sus estatutos el monto de su capital mínimo. En ningún momento la sumatoria de los aportes de los asociados y los aportes amortizados podrá ser inferior al capital mínimo previsto estatutariamente.</p> <p>El mencionado capital mínimo podrá modificarse por decisión de la Asamblea General, cumpliendo los parámetros previstos para las reformas estatutarias. Sin embargo, cuando tal modificación implique su disminución, se atenderán las siguientes reglas:</p> <p>a) En el caso de las cooperativas que ejerzan las actividades financiera o aseguradora, la disminución del capital mínimo no podrá implicar el incumplimiento a las normas en materia de solvencia, ni podrá resultar inferior al capital mínimo previsto en la ley para este tipo de entidades.</p> <p>b) Para las demás cooperativas, la disminución del capital mínimo será procedente únicamente si la cooperativa carece de pasivo externo, o si con la disminución el activo total resultante es, cuando menos, una y media veces el pasivo externo, o si los acreedores sociales aceptaron expresamente y por escrito la disminución, o si el capital social se disminuye como consecuencia de un proceso de escisión.</p> <p>Parágrafo. Las cooperativas que ejerzan las actividades financiera o aseguradora podrán establecer en sus estatutos el capital mínimo en términos variables, por ejemplo, en salarios mínimos, con un incremento anual automático en función de</p>	<p>la variación de índices económicos, o como un porcentaje del total de la sumatoria de los aportes de los asociados y los aportes amortizados, entre otros.</p> <p>En todo caso, el mecanismo previsto en el inciso anterior no podrá implicar, en ningún caso, el incumplimiento de las normas en materia de solvencia.</p> <p align="center">Del régimen económico.</p> <p>Artículo 8°. El artículo 52 de la Ley 79 de 1988 quedará así:</p> <p>Artículo 52. Las cooperativas podrán establecer en sus estatutos, la amortización total o parcial de los aportes hechos por los asociados, mediante la constitución de una reserva especial cuyos recursos podrán provenir del excedente generado por la prestación de servicios al público no asociado, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la presente ley o bien, del remanente a que se refiere el literal d) del artículo 54 de la presente ley.</p> <p>La amortización se hará en igualdad de condiciones para los asociados, de conformidad con los criterios de carácter objetivo que se definan en los estatutos o en el respectivo reglamento. La igualdad en las condiciones se evaluará y aplicará teniendo en cuenta a los asociados que se encuentren en situaciones similares.</p> <p>Parágrafo. La amortización aquí prevista podrá llevarse a cabo hasta por el 49% del total de aportes sociales de la cooperativa y será procedente cuando ésta haya alcanzado un grado de desarrollo económico que le permita efectuar los reintegros y mantener y proyectar sus servicios, a juicio de la asamblea general.</p> <p>En ningún caso la adquisición de aportes sociales por parte de la cooperativa afectará el ejercicio de los derechos que tienen los asociados, especialmente los relacionados con la participación democrática.</p> <p>Artículo 9°. El artículo 54 de la Ley 79 de 1988 quedará así:</p> <p>Artículo 54. Si del ejercicio resultaren excedentes, éstos se aplicarán de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un veinte por ciento (20%) como mínimo para crear y mantener una reserva de protección de los aportes sociales; 2. Un diez por ciento (10%) como mínimo para el fondo de educación; 3. Un diez por ciento (10%) mínimo para un fondo de solidaridad; 4. Un diez por ciento (10%) como mínimo para constituir o incrementar la reserva de revalorización de los aportes de los asociados. <p>El remanente se aplicará, total o parcialmente, en uno o varios de los conceptos que a continuación se indican, según lo determine el estatuto o la asamblea general:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Destinándolo al incremento de reservas o fondos sociales. b) Destinándolo a servicios comunes y de previsión, asistencia o solidaridad. c) Retornándolo a los asociados en relación con el uso de los servicios o la participación en el trabajo. d) Destinándolo a una reserva para amortización de aportes de los asociados, conforme a lo establecido en el artículo 52 de la presente ley. <p>La Asamblea General puede decidir una destinación diferente para el remanente, siempre que con ello no se desvirtúe el carácter de entidad sin ánimo de lucro que tiene la cooperativa.</p>	


<p>Parágrafo 1º. Cuando la reserva de protección de aportes sociales alcance un monto equivalente al cincuenta por ciento (50%) del total de los aportes de los asociados y los amortizados, la cooperativa no estará obligada a seguir destinando parte del excedente a incrementarlas.</p> <p>Parágrafo 2º. La revalorización de aportes se hará hasta en el porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor -IPC- que certifique el DANE con relación al año calendario inmediatamente anterior.</p> <p>Artículo 10º. El artículo 55 de la Ley 79 de 1988 quedará así:</p> <p>Artículo 55. No obstante lo previsto en el artículo 54 de la presente ley, el excedente de las cooperativas, determinado conforme a lo previsto en el artículo 10, se aplicará en primer término a compensar pérdidas de ejercicios anteriores.</p> <p>Artículo 11º. El artículo 56 de la Ley 79 de 1988 quedará así:</p> <p>Artículo 56. Las cooperativas podrán crear por decisión de la asamblea general otras reservas, así como fondos sociales y mutuales, con fines determinados. Igualmente, podrán prever en sus presupuestos y registrar en su contabilidad, incrementos progresivos de las reservas y fondos con cargo al gasto del respectivo ejercicio en curso.</p> <p style="text-align: center;">Del régimen de trabajo.</p> <p>Artículo 12º. Adiciónense los siguientes artículos al Capítulo VI del Título I de la Ley 79 de 1988:</p> <p>Artículo 59-1. Compensaciones ordinarias y extraordinarias. Las compensaciones ordinarias y extraordinarias son las que reciben mensualmente los trabajadores asociados como retribución por el trabajo realizado, conforme a lo señalado en los regímenes de trabajo asociado y de compensaciones. Las compensaciones ordinarias y extraordinarias son diferentes e independientes de cualquier otro beneficio, servicio o auxilio económico que reciba el trabajador por conceptos diferentes al trabajo realizado, por lo cual estos últimos no forman parte de la base para cotizar a la seguridad social, ni para las contribuciones especiales.</p> <p>Artículo 59-2. Contribuciones especiales. Las contribuciones especiales con destino al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, a cargo de las cooperativas de trabajo asociado, se asimilan, por su naturaleza, a los aportes parafiscales a cargo de los empleadores con trabajadores dependientes. En consecuencia, cuando las disposiciones legales hagan referencia a aportes parafiscales, se entenderá que su aplicación cubija a las contribuciones especiales a cargo de las cooperativas de trabajo asociado.</p> <p>Artículo 13º. El artículo 63 de la Ley 79 de 1988 quedará así:</p> <p>Artículo 63. Serán cooperativas multifacéticas las que se organizan para atender varias necesidades, mediante la concurrencia de servicios en la misma entidad o mediante su prestación a través de otra u otras entidades jurídicas.</p> <p>Artículo 14º. Adiciónense el siguiente artículo al Capítulo VII del Título I de la Ley 79 de 1988:</p> <p>Artículo 65-1. Grupos Empresariales Cooperativos. Son grupos empresariales cooperativos aquellos en los que su matriz es una entidad de naturaleza</p>	<p>cooperativa. Podrán hacer parte de estos grupos cualquier tipo de persona jurídica legalmente constituida.</p> <p>Las normas de intervención y regulación en materia de grupos empresariales cooperativos deberán tener en cuenta la naturaleza especial de esta clase de entidades con el fin de facilitar la aplicación de los principios cooperativos, proteger y promover el desarrollo de las instituciones de la economía solidaria y, especialmente, promover y extender el crédito social.</p> <p>Artículo 15º. El artículo 71 de la Ley 79 de 1988 quedará así:</p> <p>Artículo 71. Las cooperativas de trabajo asociado se constituirán con un mínimo de tres (3) asociados. En los estatutos o reglamentos deberán adecuar los órganos de administración y vigilancia a las características particulares de la cooperativa, especialmente al tamaño del grupo asociado, a las posibilidades de división del trabajo y a la aplicación de la democracia directa, así como también a las actividades específicas de la empresa.</p> <p>Artículo 16º. Adiciónense el siguiente artículo al Capítulo X de la Ley 79 de 1988, así:</p> <p>Artículo 95 - 1. Cooperación entre cooperativas. Bajo el principio de cooperación entre cooperativas y con el propósito de proteger y promover el desarrollo de este tipo de organizaciones, las cooperativas podrán:</p> <p>a) Crear y/o participar en redes, circuitos, ecosistemas cooperativos y empresariales, que permitan lograr eficiencia y mejoras en la generación de productos y/o en la prestación de servicios a sus asociados y al público en general.</p> <p>Para el cumplimiento de este objetivo se podrán establecer alianzas empresariales en cualquier modalidad, tales como cuentas en participación, fiducias mercantiles, consorcios, uniones temporales, joint ventures, convenios de cooperación, entre otras.</p> <p>b) Prestar a otras cooperativas servicios que permitan obtener sinergias y eficiencias en los procesos administrativos y operativos que utilicen para el desarrollo de sus actividades, contemplándose servicios como, tecnología, infraestructura, gestión financiera y de riesgos.</p> <p>c) Prestar servicios a asociados de sus cooperativas asociadas, distintos de aquellos que impliquen captación de recursos, tales como servicios de previsión, asistencia y solidaridad, sea o no a través de fondos mutuales; servicios de crédito, recreación, turismo, entre otros, previa suscripción de un convenio de cooperación entre las dos entidades cooperativas, en el que se detallen los términos y condiciones correspondientes.</p> <p>Parágrafo. Sin perjuicio de lo previsto en el presente artículo, las alianzas deberán garantizar que cada entidad preserve la responsabilidad sobre el desarrollo de su objeto social conforme a su régimen legal y estatutos sociales.</p> <p>Artículo 17º. Adiciónense el siguiente artículo al Capítulo XII de la Ley 79 de 1988:</p> <p>Artículo 105-1. Las cooperativas podrán escindirse, bajo las modalidades previstas en el artículo 3º de la Ley 222 de 1995, transfiriendo una o varias partes</p>
<p>de su patrimonio a otras empresas de economía solidaria o sociedades comerciales. La operación podrá igualmente corresponder a la modalidad de escisión impropia o segregación.</p> <p>En cualquier caso, la escisión se realizará en los términos previstos para las sociedades comerciales, y sin importar si se trata de una escisión propia o impropia, deberá ser aprobada por la Asamblea General de la cooperativa, con las mayorías previstas en el artículo 32 de la presente ley para la fusión.</p> <p>Artículo 18º. Adiciónense el siguiente artículo al Capítulo XII de la Ley 79 de 1988:</p> <p>Artículo 105-2. En las operaciones de fusión, incorporación y escisión de las cooperativas, podrán acordarse relaciones de intercambio distintas del valor nominal de los aportes sociales, y como consecuencia de ello, los asociados de las cooperativas fusionadas, escindidas o incorporadas, podrán recibir dinero en efectivo, acciones, aportes sociales, cuotas sociales o títulos de participación en cualquier persona jurídica, o cualquier otro activo.</p> <p>Artículo 19º. Adiciónense el siguiente párrafo al artículo 33 de la Ley 454 de 1998:</p> <p>Parágrafo. Para ocupar los empleos de Superintendente de la Economía Solidaria y Superintendente Delegado de la Superintendencia de la Economía Solidaria se deberán acreditar las siguientes calidades:</p> <p>i) título profesional y título de posgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar. ii) diez (10) años de experiencia profesional relacionada con las funciones del cargo a desempeñar, adquirida en el sector público o privado, o experiencia docente en el ejercicio de la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo.</p> <p>El Superintendente de la Economía Solidaria será nombrado por el Presidente de la República, previa invitación pública efectuada a través del portal de internet de la Presidencia de la República, a quienes cumplan con los requisitos y condiciones para ocupar el respectivo cargo. El listado de los candidatos que se postulen será publicado en dicho portal.</p> <p>Artículo 20º. Adiciónense al artículo 34 de la Ley 454 de 1998 los siguientes incisos:</p> <p>En relación con las cooperativas que ejerzan actividades diferentes a la financiera, la Superintendencia de la Economía Solidaria, ejercerá sus funciones frente a las entidades cuyos activos o ingresos totales sean superiores a 30.000 SMLMV, al corte del ejercicio económico inmediatamente anterior y mientras esta condición se mantenga.</p> <p>En todo caso, cuando la Superintendencia de la Economía Solidaria tenga conocimiento de la comisión de irregularidades por parte de una organización de naturaleza cooperativa o de sus administradores, que pongan en riesgo la confianza pública, la reputación y/o la estabilidad del sector, dispondrá mediante acto administrativo que ésta quede sometida a su vigilancia permanente a partir de la fecha en que así lo determine</p>	<p>Artículo 21º. Adiciónense un Parágrafo 3º al artículo 36 de la Ley 454 de 1998, así:</p> <p>Parágrafo 3º. La Superintendencia de la Economía Solidaria será la competente y ejercerá integralmente sus funciones de inspección, vigilancia y control frente a las entidades a ella sometidas, en relación con lo previsto en la Ley 2032 de 2020 y en la Ley 1527 de 2012, modificada por la Ley 1902 de 2018. En este sentido, a tales entidades no les será aplicable lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 1480 de 2011. En general, salvo expresa disposición en contrario, la Superintendencia de la Economía Solidaria ejercerá sus funciones de inspección, vigilancia y control ante cualquier infracción a normas legales, estatutarias o reglamentarias a que deban estar sujetas dichas entidades, por su naturaleza o por las actividades que realicen.</p> <p>Artículo 22º. Adiciónense el siguiente artículo a la Ley 454 de 1998:</p> <p>Artículo 38-1. Espacio controlado de pruebas en la Superintendencia de la Economía Solidaria.</p> <p>Quienes se propongan implementar servicios o desarrollos tecnológicos innovadores para realizar o apoyar actividades propias de las organizaciones de economía solidaria vigiladas por la Superintendencia de la Economía solidaria, podrán constituir una de estas entidades o aliarse con una o varias de estas entidades y obtener un certificado para operar temporalmente en un espacio controlado de pruebas bajo la supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria, de acuerdo con las condiciones, requisitos y requerimientos prudenciales, que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Dicho certificado de operación temporal no excederá de dos (2) años y podrá ser revocado en cualquier momento por la Superintendencia de la Economía Solidaria.</p> <p>En desarrollo de la anterior facultad de reglamentación, el Gobierno Nacional podrá determinar requisitos y montos mínimos de capital y de gestión de riesgos que deberán acreditarse para obtener la certificación de operación temporal, lo cual podrá estar diferenciado en función de criterios tales como las operaciones autorizadas a las organizaciones por la ley y el tipo de organización, entre otros. La Superintendencia de Economía Solidaria autorizará la constitución de estas entidades y otorgará el respectivo certificado de funcionamiento temporal en el ambiente controlado de pruebas, conforme al procedimiento que establezca para el efecto.</p> <p>Parágrafo. Con sujeción a las condiciones, requisitos y requerimientos prudenciales que se establezcan, las organizaciones de economía solidaria autorizadas, vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, podrán implementar desarrollos tecnológicos innovadores para probar temporalmente nuevos productos o servicios, bajo la supervisión de dicha Superintendencia, por el término antes indicado.</p> <p>Artículo 23º. Fomento a la economía solidaria. Las entidades competentes a nivel nacional y territorial desarrollarán los mecanismos correspondientes para incentivar las empresas de economía solidaria. En cada entidad ejecutora se promoverá su conformación y consolidación con instrumentos específicos, con el</p>

fin de que sean un mecanismo económico y social adecuado para la implementación de las políticas públicas.

Asimismo, se promoverá el acceso a servicios financieros y demás vehículos de inversión, con el fin de que las entidades del tercer sector, entre ellas las entidades de que trata el artículo 23 del Estatuto Tributario, puedan diversificar sus fuentes de financiación, ahorro e inversión, sin perjuicio de los principios de redistribución de los rendimientos para cumplir con las reservas y/o objetivos misionales.

Artículo 24°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. Cordialmente,

 Germán Blasco Álvarez Senador de la República	 Olga Lucia Velásquez Nieto Representante a la Cámara
 Fabian Diaz Plata Senador de la República	 Ana María Argüello Senadora de la República
 Jennifer Pedraza Representante a la Cámara por Bogotá Partido Dignidad y Compromiso	 Carlos Eduardo Cueva Villabon Senador de la República


* Gabriel E. Parrado D.
Rep. Cámara - Meta.

 Oscar Barreto Quiroga Senador de la República	 JUAN CARLOS VARGAS SOLER Representante a la Cámara Citrep No. 13 (Bolívar y Antioquia)
 HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN Representante a la Cámara Departamento del Caquetá	 NADIA DEL SCAFI SENADORA DE LA REPÚBLICA
 ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 SOLEDAD TAMAYO TAMAYO Proyecto de ley que modifica las leyes 79 de 1988 y 454 de 1998 Senadora de la República de Colombia Partido Conservador Colombiano
 Oscar Barreto Quiroga	 Juan Carlos Vargas Soler

Proyecto de Ley N° 88, 2024 Senado.

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LAS LEYES 79 DE 1988 Y 454 DE 1998, SE REGULAN ALGUNOS ASPECTOS RELATIVOS A LA SUPERVISIÓN DEL SECTOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN

La Ley 79, ley marco del cooperativismo nacional, fue expedida en 1988, es decir, hace 36 años, antes de la Constitución Política de 1991 y antes de los numerosos cambios que han venido produciéndose en materias normativas, sociales, negociales, organizacionales, financieras, económicas y tecnológicas, entre otros, que imponen la actualización de la normatividad que rige a este sector.

Las cooperativas están legalmente facultadas para desarrollar actividades en cualquier renglón de la economía, lo cual ha matizado la necesidad de revisar y actualizar la ley marco del sector, dado que han venido desarrollando las actividades propias de su objeto social (financieras, de seguros, transporte, salud, entre otras) al amparo de las normas que regulan a estas últimas; sin embargo, es innegable que este modelo empresarial requiere una normatividad acorde a las actuales circunstancias organizacionales, que les facilite continuar fortaleciéndose y que, además, tenga en cuenta su especial naturaleza.

Por otra parte, es necesario dotar de mayor claridad algunas de las normas contenidas en la ley, con el propósito de evitar la multiplicidad de interpretaciones que se dan en torno a ellas y que evidencian el desconocimiento de este modelo empresarial y de su naturaleza.

Al mismo tiempo, resulta oportuno modificar otras disposiciones que regulan al sector, relacionadas con algunos elementos generales de supervisión contenidos en la Ley 454 de 1998, los cuales derivan también del deber de promoción y fomento previsto en la Constitución Política.

CONTEXTO SOCIO ECONÓMICO DEL COOPERATIVISMO EN COLOMBIA

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 05 del mes 08 del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 88 Acto Legislativo N° _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. Germán Blasco Álvarez, Fabian Diaz Plata, Carlos Eduardo Cueva Villabon, H.R. Olga Lucia Velásquez Nieto, Gabriel E. Parrado D., Jennifer Pedraza, H.S. Oscar Barreto Quiroga y otros firmes.

SECRETARÍA GENERAL

<p>EL COOPERATIVISMO EN CIFRAS¹</p> <p>Las cooperativas son la forma de organización de economía solidaria (ES) líder en el país, pues vinculan a 6.4 millones de personas, lo que representa el 84% de los vinculados a empresas de ES.</p> <p>Si se tienen en cuenta las familias integradas por esas 6.4 millones de personas, tenemos un impacto indirecto generado por los servicios y beneficios económicos y sociales que están recibiendo alrededor de 19 millones de colombianos, es decir, un 38% de la población total del país.</p> <p>Del total de asociados a cooperativas, 3.119.116 son mujeres (49%), 3.182.772 son hombres (50%) y 63.655 son personas jurídicas (1%).</p> <p>Esta fortaleza en el número de asociados se refleja en el volumen de las principales cifras financieras, con lo cual las cooperativas tienen el 80,5% de los activos, el 83,5% del patrimonio, el 96% de los ingresos anuales y el 77,6% de los excedentes.</p> <p>Presencia nacional. La forma empresarial cooperativa tiene presencia a lo largo y ancho del territorio nacional, tanto con sedes domiciliadas en cada territorio, como con sucursales que han logrado mayores niveles de consolidación en su actividad, como es el caso de las 180 cooperativas que ejercen la actividad financiera, las cuales poseen una red de alrededor de 1.200 puntos de atención en 29 departamentos y alrededor de 400 municipios.</p> <p>Es así como por domicilio principal las cooperativas hacen presencia en todos los departamentos, cubriendo alrededor de 500 municipios.</p> <p>De las 3.214 cooperativas, 2.300, el 74%, se encuentran domiciliadas en 20 ciudades capitales de nuestro país y las restantes se distribuyen en 477 municipios. En 228 municipios sólo hay domicilio de una cooperativa.</p> <p>Principales actividades. El cooperativismo colombiano se ha consolidado en sectores clave para el desarrollo del país, como son el financiamiento, el agro, la comercialización, los seguros, el transporte, la salud y la educación, un reflejo del potencial que el modelo tiene y que puede ser aprovechado por el Estado a través de la implementación de políticas públicas de fomento y fortalecimiento, que permitan a la población autogestionar su desarrollo a través de la ayuda mutua.</p> <p><small>¹ Fuente: Confeccoop, con datos de SuperSolidaria, SuperFinanciera, SuperTransporte, SuperSalud, SuperServicios y SuperVigilancia (información consolidada y estimada al corte 31 de diciembre de 2023)</small></p>	<p>El 89% de los asociados se encuentran vinculados al ahorro y crédito, esto es, 5,6 millones, de los cuales 4 millones están en las cooperativas autorizadas por el Gobierno para realizar la actividad financiera, lo que les permite contar con productos de ahorro como: cuentas de ahorro, CDT's, CDAT's, ahorro contractual o ahorro permanente, recursos que sirven como fuente de apalancamiento para la colocación de créditos junto con los aportes sociales (aportes de capital). A este grupo de cooperativas pertenecen 180 organizaciones.</p> <p>Los restantes 1.6 millones de asociados se encuentran vinculados a cooperativas que básicamente ofrecen crédito, pero que tienen la limitación de no poder contar con productos de ahorro, es decir, todo el apalancamiento de la actividad lo hacen a través de los aportes sociales realizados por sus asociados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actividad financiera y crediticia. Las cooperativas con servicios de crédito son un grupo conformado por un banco cooperativo, un banco de propiedad cooperativa, una compañía de financiamiento comercial y 4 cooperativas financieras, bajo vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia. Adicionalmente, existen 173 cooperativas de ahorro y crédito o con sección de ahorro y crédito bajo vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria y 1.109 cooperativas de crédito sin sección de ahorro vigiladas por la misma Superintendencia. <p>Este grupo de cooperativas tienen la mayor participación en las principales variables financieras del cooperativismo nacional, 75.17% de los activos (\$42 billones), 71.6% del patrimonio (\$14.4.6 billones), 63% de los excedentes (\$460 mil millones) y el 99.2% de la cartera de créditos (\$29 billones).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actividad Agropecuaria. La segunda actividad económica en términos de volumen de activos es la agropecuaria y de industrias alimenticias con \$4 billones, esto representa el 7.2% de los activos de las cooperativas del país. Sin embargo, el número de asociados no guarda la misma proporción ya que tan solo representa el 1.69% del total (108 mil personas). <p>Dos productos lideran la producción agropecuaria cooperativa: la leche y el café, dejando otros productos como la carne, la palma, la caña de azúcar, las flores, el cacao, las frutas, entre otros, como iniciativas marginales. En esta rama de la actividad económica el cooperativismo aún tiene mucho por aportar, constituyéndose tal vez en una de las mejores vías para conseguir que los pequeños productores agrícolas mejoren sus condiciones de producción y comercialización, aportando así a una mejora en el nivel de ingresos, rompiendo las barreras sociales y generando desarrollo integral a las zonas rurales.</p>
<p>En general el campo colombiano y la producción agropecuaria se ha desarrollado bajo modelos de grandes inversiones de capital privado dejando un tanto de lado al pequeño productor y esto también se refleja en el bajo grado de cooperativismo existente en nuestras zonas rurales, situación asociada directamente a la carencia de educación de calidad para este tipo de población. 302 cooperativas integran esta actividad, todas bajo vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actividad de Comercialización y Consumo. La tercera actividad económica de las empresas cooperativas en Colombia por nivel de activos es la Comercialización y el Consumo con \$2.8 billones para una participación del 5%. <p>En este grupo se ubican cooperativas que han tenido como preocupación el acceso a productos o servicios a menores precios que los ofrecidos por el mercado, o también la unión de esfuerzos para hacer economías de escala en labores de comercialización de productos, de manera que los asociados puedan hacer más eficiente su labor de intermediación comercial en determinado nicho.</p> <p>Conforman este grupo de cooperativas 147 organizaciones bajo el control y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actividad Aseguradora. La cuarta actividad por volumen de activos es la aseguradora con \$2.5 billones y participación del 4,4% sobre el total nacional. Esta actividad ha sido el resultado de procesos de integración económica cooperativa que dieron origen a dos compañías de seguros de propiedad de más de 1.600 cooperativas de base, las cuales prestan sus productos y servicios de manera preferencial a sus entidades asociadas, pero que también operan en el mercado de los seguros de manera abierta, compitiendo con las demás compañías de su industria en el país. <p>Estas empresas de naturaleza cooperativa, están bajo el control y vigilancia de la Superintendencia Financiera.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actividad de Transporte. La quinta actividad es la de transporte, la cual cuenta con \$1.8 billones en activos (3.2% del total cooperativo) y vincula a 28.600 personas (0.5% de los asociados). <p>A este grupo pertenecen 580 cooperativas, todas bajo vigilancia y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte.</p> <p>FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL COOPERATIVISMO</p>	<p>La Constitución Política de Colombia define el marco de protección, promoción y fomento de las organizaciones de la economía solidaria, lo que se aprecia, por ejemplo, en su artículo 1º, donde se establece como uno de los principios fundamentales, 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, <u>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.</u></p> <p>Así mismo, se encuentra consagrado en el artículo 25 de la Constitución que (...) <i>El trabajo es un derecho fundamental y una obligación social y goza en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado, norma que cobija al cooperativismo de trabajo asociado.</i></p> <p>Por su parte, el artículo 38 <i>ibidem</i> establece (...) <i>el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad</i>, el cual es la base del modelo empresarial cooperativo del país.</p> <p>El artículo 58 de la Carta establece que (...) <i>El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de la propiedad.</i></p> <p>Conforme al artículo 60 de la Carta, <i>el Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en el mismo sentido.</i></p> <p>El artículo 64, a su turno, establece el deber del Estado de <i>promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa (...)</i></p> <p>Adicionalmente, se establece el deber de fortalecimiento que tiene el Estado frente a las organizaciones solidarias y el estímulo al desarrollo empresarial, en los términos indicados en el artículo 333 de nuestra Constitución Política.</p> <p>Por su parte y atendiendo los postulados constitucionales, la Ley 79 de 1988 en su artículo 2º declara (...) de interés común la promoción, la protección y el ejercicio del cooperativismo como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la propiedad y del ingreso, a la racionalización de todas las actividades económicas y a la regulación de tarifas, tasas, costos y precios en favor de la comunidad y en especial de las clases populares.</p> <p>Agrega la norma que <i>"El Estado garantiza el libre desarrollo del cooperativismo mediante el estímulo, la protección y la vigilancia, sin perjuicio de la autonomía de las organizaciones cooperativas".</i></p>

<p>Es importante tener en cuenta que el interés común que tiene la promoción, la protección y el ejercicio del cooperativismo, conforme a la declaración hecha por la Ley 79 de 1988, fue reiterado posteriormente por el artículo 3º de la Ley 454 de 1998.</p> <p style="text-align: center;">EL COOPERATIVISMO: UN MODELO ECONÓMICO Y DE GESTIÓN UNIVERSALMENTE RECONOCIDO</p> <p>Las cooperativas aportan soluciones concretas a los principales retos socioeconómicos que enfrenta la sociedad. Son empresas que ponen al ser humano en el centro de sus preocupaciones.</p> <p>Por su forma de organización y de propiedad son gestoras del cambio social, brindan a la población una opción para la atención de necesidades y aspiraciones comunes y fortalecen el tejido social con base en la autogestión.</p> <p>Por su naturaleza y características posibilitan la organización e integración económica de los jóvenes, promueven la inclusión y la equidad de género y brindan oportunidades para el adulto mayor.</p> <p style="text-align: center;">- Organismos multilaterales y cooperativismo.</p> <p>La Conferencia Internacional del Trabajo, adoptó la Recomendación 193 de 2002 sobre la promoción de las cooperativas, aplicable a todas con independencia de sus tipos y formas. Lo anterior, en atención a la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía y su capacidad para promover la participación integral de toda la población en el desarrollo económico y social. Además, el hecho de que la mundialización ha creado presiones, problemas, retos y oportunidades nuevos y diferentes y que se precisan formas más enérgicas de solidaridad humana en el plano nacional e internacional para facilitar una distribución más equitativa de los beneficios de la globalización.</p> <p>En términos generales, la Recomendación sugiere a los gobiernos de los países miembros establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas, compatibles con su naturaleza y función e inspirados en los valores y principios cooperativos, con la finalidad de adoptar medidas de supervisión acordes con su naturaleza y funciones, respetando su autonomía, y alentando su desarrollo como empresas autónomas y auto gestionadas, en especial en los ámbitos donde las cooperativas han de desempeñar un papel importante o donde ofrecen servicios que, de otra forma, no existirían.</p> <p>Agrega que las cooperativas deben beneficiarse de condiciones conformes con la legislación y la práctica nacionales, que no sean menos favorables que las que se</p>	<p>concedan a otras formas de empresa y que las políticas nacionales deben promover la aplicación de las normas del trabajo de la OIT y de la Declaración de la OIT, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a todos los trabajadores de las cooperativas sin distinción alguna.</p> <p>También señala que las políticas gubernamentales deben velar para que no se creen o se utilicen cooperativas para evadir la legislación del trabajo ni ello sirva para establecer relaciones de trabajo encubiertas y luchar contra las pseudo-cooperativas, que violan los derechos de los trabajadores</p> <p>En 2016 las cooperativas fueron reconocidas por las Naciones Unidas como uno de los principales aliados que contribuyen a la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).</p> <p>En 2020, la Alianza Cooperativa Internacional - ACI publicó el documento de posición "Las cooperativas como elemento clave de la economía social y solidaria", apoyando la resolución de la ONU sobre la ESS. Además, en consonancia con el Plan Estratégico de la ACI 2020-2030, el documento reafirma el compromiso de la ACI de establecer asociaciones sólidas con otros organismos mundiales de la economía social y solidaria y promover la ESS a nivel internacional.</p> <p>Por su parte, la Unión Europea expidió, en diciembre de 2021, el Plan de acción para la economía social que denominó "Construir una economía que funcione para las personas", en el que resalta el potencial económico y de creación de empleo de esta forma de economía, así como su contribución para una recuperación justa e inclusiva y para las transiciones ecológica y digital.</p> <p>En el mismo sentido, la 110ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT expidió en junio de 2022, una declaración sobre "Trabajo decente y la economía social y solidaria" en la que reconoce el papel de estas organizaciones en la promoción de trabajo decente y señala la importancia de las cooperativas y organizaciones de la economía social y solidaria, ya que contribuyen a lograr sociedades inclusivas, facilitan la transición de la economía informal a la economía formal, posibilitan la recuperación y potencian la resiliencia.</p> <p>Por su parte, el Consejo de Ministros de la OCDE en su "Recomendación sobre economía social y solidaria y la innovación social", de junio de 2022, manifiesta que esta economía ha adquirido relevancia política y es cada vez más reconocida en la formación de sociedades inclusivas y comunidades locales fuertes, así como un potente instrumento para generar empleos con impacto.</p> <p>La OCDE afirma también que "Combatir la informalidad requiere estrategias multidimensionales, novedosas que integren una serie de medidas para afrontarla.</p>
<p>Apoyar el desarrollo de la economía social y solidaria (ESS) puede contribuir a este propósito (...) En Colombia, la promoción de ecosistemas de ESS puede contribuir de manera significativa a liberar todo el potencial de la economía social y solidaria para combatir la informalidad y sus impactos, ofreciendo soluciones para apoyar la transición al trabajo formal en muchos sectores económicos".²</p> <p>La Organización de Naciones Unidas adoptó, en abril de 2023, la primera resolución sobre la Promoción de la economía social y solidaria (ESS)³ para el desarrollo sostenible durante la Asamblea General.</p> <p>La resolución incluye una definición de la ESS como "empresas, organizaciones y otras entidades que realizan actividades económicas, sociales y medioambientales de interés colectivo o general, que se basan en los principios de la cooperación voluntaria y la ayuda mutua, la gobernanza democrática o participativa, la autonomía y la independencia, y la primacía de las personas y el fin social sobre el capital en la distribución y el uso de los excedentes o los beneficios". Reconoce a las cooperativas como parte de la ESS -junto con las asociaciones, mutuales, fundaciones, empresas sociales, grupos de autoayuda y "otras entidades que operan según sus valores y principios".</p> <p>El texto de la Resolución reconoce cómo la economía social y solidaria puede contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, "en particular en lo que respecta al empleo y el trabajo decente, la prestación de servicios sociales, como los relacionados con la salud y la atención, la educación y la formación profesional, la protección del medio ambiente, incluso mediante el fomento de prácticas económicas sostenibles, la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, el acceso a una financiación asequible y el desarrollo económico local (...) así como el crecimiento inclusivo y sostenible", entre otros.</p> <p>La resolución anima a los Estados miembros de la ONU a "promover y aplicar estrategias, políticas y programas nacionales, locales y regionales para apoyar y potenciar la ESS a través de marcos jurídicos específicos, estadísticas nacionales, incentivos fiscales y de contratación pública, planes de estudios e iniciativas de capacitación e investigación y reforzando el apoyo a la iniciativa empresarial y los negocios".</p> <p>² https://www.pecd.org/cia/issd/social-economy/combatiendo-la-informalidad-en-colombia-con-la-economia-social-y-solidaria.htm</p> <p>³ https://unssa.org/wp-content/uploads/2023/05/A_RES_77_781-ES.pdf</p>	<p>El documento también pide al Secretario General que prepare un informe, en colaboración con el UNTFSSE, sobre la aplicación de la resolución, teniendo en cuenta la contribución de la economía social y solidaria a la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de una recuperación inclusiva, rica en empleo, resiliente y sostenible, y decide incluir en el programa provisional de su septuagésimo noveno período de sesiones, en relación con el tema titulado "Desarrollo sostenible", un subtema titulado "Promoción de la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible".</p> <p>Resoluciones de la ONU sobre las cooperativas en el desarrollo social</p> <p>La Asamblea General de las Naciones Unidas viene adoptando resoluciones relativas a las cooperativas en el desarrollo social desde la década de 1950. Reconocemos el apoyo del Gobierno de Mongolia para con el movimiento cooperativo, ya que ha encabezado la presentación sistemática de la resolución sobre cooperativas cada 2 años desde 1992.</p> <p>La resolución de la ONU sobre las cooperativas en el desarrollo social reconoce que las cooperativas, en sus diversas formas, promueven la participación más plena posible en el desarrollo económico y social de las comunidades locales y de todas las personas, incluidas las mujeres, los jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas, cuya inclusión fortalece el desarrollo económico y social, y contribuyen a la erradicación de la pobreza y el hambre. La resolución también afirma que, dado que las empresas cooperativas a menudo sirven a los sectores socialmente excluidos y vulnerables de la población a los que las empresas tradicionales pueden no estar mejor situadas para atender, son por tanto importantes para el apoyo de políticas socialmente inclusivas que impulsen un desarrollo integrador, especialmente en los países en desarrollo.</p> <p>La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, en noviembre de 2023, una nueva resolución sobre las cooperativas en el desarrollo social en la que se pidió la proclamación de 2025 como Año Internacional de las Cooperativas.</p> <p>El texto anima a todos los Estados miembros, así como a las Naciones Unidas y a todas las demás partes interesadas, a aprovechar el Año Internacional de las Cooperativas 2025 como una forma de promover las cooperativas y sensibilizar sobre su contribución en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al desarrollo social y económico general.</p> <p>La resolución llama además la atención de los gobiernos sobre las recomendaciones del informe 2023 del Secretario General de la ONU sobre las cooperativas en el desarrollo social, para centrar el apoyo en las cooperativas como empresas sostenibles y de éxito, reforzando el ecosistema empresarial para las cooperativas que les permita seguir contribuyendo directamente a la</p>

<p>generación de empleo digno, erradicación de la pobreza y el hambre, educación, protección social -incluida la cobertura sanitaria universal-, inclusión financiera y creación de opciones de vivienda asequible en diversos sectores económicos de zonas urbanas y rurales.</p> <p>El texto también recomienda <i>"revisar la legislación y la normativa vigentes para que el entorno jurídico y reglamentario nacional sea más propicio a la creación y el crecimiento de las cooperativas, mejorando las leyes y reglamentos existentes y/o estableciendo otros nuevos, especialmente en los ámbitos del acceso al capital, la autonomía, la competitividad y la fiscalidad justa"</i>.</p> <p>El trámite de este proyecto de ley y su aprobación por el Congreso de la República, durante la legislatura 2024/2025 y su sanción presidencial, constituiría un aporte fundamental al desarrollo y fortalecimiento cooperativo en el país y una acción concreta desde el Estado colombiano para unirse a esta celebración global del Año Internacional de las Cooperativas.</p> <p>Política pública en Colombia y sector cooperativo.</p> <p>A nivel nacional, en septiembre de 2021 el Gobierno expidió el documento CONPES 4051, que recoge gran parte de las propuestas presentadas por las cooperativas y empresas de la economía solidaria, en el que se plantean estrategias y líneas de acción para el fortalecimiento de este sector. El desarrollo e implementación de este documento de política pública corresponde al actual gobierno.</p> <p>A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo- Ley 2277 de 2023, establece una serie de políticas y proyectos que encuentran en la estructura cooperativa la oportunidad para impulsar los procesos de organización de las comunidades, la autogestión para el desarrollo, la oferta de servicios financieros que permitan la inclusión a través de cooperativas financieras y de ahorro y crédito, y un plan nacional de asociatividad para la paz, entre otros ámbitos.</p> <p>Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, es innegable que el modelo empresarial cooperativo constituye un instrumento que puede ser de gran utilidad para la implementación de los diversos programas en que se encuentra comprometido este gobierno, en particular, el acceso al crédito, la producción y el desarrollo agropecuario y la lucha contra el hambre, por lo cual es importante realizar las modificaciones y cambios regulatorios que requiere para su fortalecimiento y desarrollo en condiciones acordes a las actuales circunstancias.</p> <p style="text-align: center;">CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</p>	<p>El presente proyecto de ley se orienta a introducir modificaciones en algunos de los temas de mayor trascendencia para el cooperativismo nacional, buscando no sólo modernizar las normas de acuerdo con los cambios que se han producido desde que fueron expedidas, sino también eliminar algunas dificultades y limitaciones interpretativas que se aprecian en la actualidad.</p> <p>Por lo anterior, se busca adicionar la Ley 79 de 1988 con algunas disposiciones específicas que tienen como finalidad mejorar las condiciones en que estas entidades desarrollan sus actividades y, de paso, evitar que sigan presentándose interpretaciones jurídicas que afectan el normal desarrollo de este sector. En el mismo sentido, se ajustan y adicionan algunos aspectos de carácter general contenidos en la Ley 454 de 1998, relacionados con la supervisión estatal y el nombramiento del Superintendente de la Economía Solidaria, con el propósito de dotar de mayor tecnicismo, eficiencia y oportunidad la labor adelantada por la entidad de control y, además, darle continuidad a su direccionamiento.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, el presente proyecto de ley modifica normas de carácter general -con excepción de algunas adiciones que se hacen en relación con el cooperativismo de trabajo asociado- e incluso, las modificaciones relacionadas con la Ley 454 de 1998 tocan aspectos generales acerca de la supervisión y el nombramiento del Superintendente de la Economía Solidaria y de sus delegados. En este sentido, y por tratarse de disposiciones genéricas, no afectan las disposiciones especiales que regulan a determinados tipos de cooperativas, como las que ejercen la actividad financiera, dado que estas últimas disposiciones prevalecen en su aplicación sobre las de carácter general. No obstante lo anterior, el texto que se propone hace las salvedades correspondientes en algunos temas.</p> <p style="text-align: center;">MODIFICACIONES Y ADICIONES FRENTE A LA LEY 79 DE 1988</p> <p>1º Aspectos generales</p> <p>Características de las cooperativas: Integración y capital mínimo. En primer lugar, se ratifica que una de las características que debe cumplir este modelo es la integración, tanto económica como gremial, eliminando así las interpretaciones según las cuales, conforme al derecho constitucional de libre asociación, la integración cooperativa tiene carácter voluntario. Dicha interpretación desconoce que se trata de una característica legal que debe ser cumplida por quienes, en ejercicio del citado derecho constitucional, prefieren este modelo para el desarrollo de sus actividades empresariales.</p> <p>Otra de las características está relacionada con el monto mínimo de aportes sociales que en la actualidad no puede reducirse durante la existencia de la cooperativa. Consideramos que en la práctica esta disposición representa</p>
<p>numerosos inconvenientes y se aleja de la realidad de estas entidades, por lo cual debe moderarse en su aplicación brindando la posibilidad de que sea cada cooperativa la que establezca en su estatuto el monto de su capital mínimo y que, como cualquier otra disposición estatutaria, pueda modificarlo por decisión de la Asamblea General.</p> <p>No obstante, en un artículo nuevo que se adiciona a la Ley 79/88, se establecen precisas reglas en función del pasivo externo, que deben ser cumplidas por las cooperativas, cuando la modificación al capital mínimo implique una disminución, sin perjuicio de las normas reguladoras de la solvencia de estas entidades.</p> <p>También en los casos de disminución y específicamente para las cooperativas financieras o aseguradoras, se dispone que deberán observar las reglas de solvencia y de capital mínimo previstas en sus normas especiales. Lo anterior, significa que la facultad que se otorga a todas las cooperativas de establecer en el estatuto el monto mínimo de su capital y de modificarlo inclusive para reducirlo, no afecta el cumplimiento de las normas reguladoras de la solvencia las cuales deben ser cumplidas en todos los casos y por todas las cooperativas, como lo deja expresamente señalado la norma.</p> <p>Adicionalmente, se permite a las cooperativas financieras y de seguros establecer su capital mínimo en términos variables, como por ejemplo, en salarios mínimos legales mensuales vigentes, entre otros, con el fin de que se mantengan actualizadas.</p> <p>De otra parte, con el ánimo de preservar su naturaleza, se faculta a las superintendencias que ejerzan supervisión según la actividad económica que desarrollen las cooperativas, para verificar el cumplimiento de las características esenciales del modelo, pudiendo apoyarse para ello en los organismos de integración del sector.</p> <p>Constitución de las cooperativas. En el proyecto se ratifica que cualquier cooperativa puede constituirse con mínimo tres (3) asociados, facilitando de esta manera el emprendimiento cooperativo y el desarrollo de todo tipo de actividades a través de este modelo empresarial. Sin embargo, se precisa que la constitución de las cooperativas financieras y de ahorro y crédito, debe ajustarse a lo que al respecto establezcan las normas especiales que rigen su actividad.</p> <p>Multiactividad. Se actualiza la definición de multiactividad que hoy contiene la ley cooperativa, para dejar establecido que aquella puede desarrollarse mediante concurrencia de servicios no sólo en una misma entidad, sino también prestándolos a través de otra u otras entidades jurídicas.</p>	<p>Grupos empresariales cooperativos. Con el propósito de dar piso legal a los grupos empresariales cooperativos, se adiciona un artículo en el que se definen como aquellos en los que la matriz es una entidad de naturaleza cooperativa, señalando que cualquier tipo de entidad legalmente constituida puede hacer parte de estos grupos.</p> <p>Por lo anterior, se considera necesario reiterar que las normas de intervención y regulación que se expidan en esta materia, deberán tener en cuenta la naturaleza especial de esta clase de organizaciones.</p> <p>Cooperación entre cooperativas. Con el fin de actualizar la ley cooperativa a incluir de manera expresa figuras empresariales no contempladas en ésta, se adiciona un artículo que ratifica que, en desarrollo del principio de cooperación entre cooperativas, pueden crear o participar en redes, circuitos, ecosistemas cooperativos y empresariales, buscando la mejor prestación de servicios a los asociados y al público en general, o una mayor eficiencia en los procesos administrativos u operativos.</p> <p>Así mismo, se faculta a las cooperativas para prestar servicios a los asociados de sus cooperativas asociadas, distintos de los que impliquen captación de recursos, en los términos y condiciones contenidos en el convenio de cooperación que se suscriba para esos fines.</p> <p>Escisión. La escisión es una figura que no se encuentra establecida en la Ley 79/88, por lo cual se estimó conveniente adicionar dos artículos nuevos para regularla de manera especial, permitiendo también que en las operaciones de fusión, incorporación y escisión, puedan acordarse para los asociados de las cooperativas participantes, relaciones de intercambio distintas del valor nominal de los aportes sociales, como dinero en efectivo, acciones, cuotas sociales o títulos de participación en cualquier persona jurídica, o cualquier otro activo.</p> <p>Fomento cooperativo. En desarrollo del deber de fomento y protección del Estado, frente a las formas asociativas y solidarias de propiedad, previsto en la Constitución Política, se considera oportuno introducir un artículo relacionado con el impulso que deben dar a estas organizaciones las entidades competentes, con el fin de que constituyan un mecanismo económico y social adecuado para la implementación de las políticas públicas.</p> <p>2º Régimen económico</p> <p>El eje central de las modificaciones a la Ley 79, contenidas en el presente proyecto de ley, son las de índole patrimonial y económico. En tal sentido, se introducen los siguientes cambios:</p>

<p>Excedentes generados por servicios a terceros. El artículo 10 es una norma de carácter general que se introdujo desde 1988 cuando fue expedida la Ley 79, por lo cual resulta clara la prevalencia de las disposiciones normativas especiales que regulan a determinados tipos de cooperativas en temas como la prestación de servicios únicamente a sus asociados, como ocurre por ejemplo con las que ejercen la actividad financiera vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.</p> <p>Con la anterior precisión, se observa que en dicho artículo se prevé la conformación de un fondo social no susceptible de repartición, con los excedentes generados por la prestación de servicios a terceros no asociados. Dicho fondo tiene carácter patrimonial y, aunque el texto actual de la norma no es muy específico, de tiempo atrás se ha entendido que precisamente por tener tal carácter, los excedentes obtenidos por la prestación de servicios a terceros deben excluirse para determinar el excedente neto que será aplicado en la Asamblea General conforme a lo que dispone esta ley.</p> <p>En la actualidad, teniendo en cuenta la evolución y la realidad de las empresas cooperativas, determinadas por el desarrollo práctico de sus actividades en el marco de la Ley 79, se considera de la mayor importancia brindarles la posibilidad de contar con alternativas para trasladar a otros rubros del patrimonio los excedentes generados por la prestación de servicios al público no asociado. Por tal motivo, se permite su traslado a la reserva de protección de aportes sociales, a la reserva de amortización de aportes o a una reserva especial no susceptible de repartición, según lo que apruebe la Asamblea General de cada entidad.</p> <p>De esta forma, se mantiene la naturaleza patrimonial de dichos recursos y ello sustenta la precisión que también se incluye en el texto legal propuesto, relativa a que el valor de los excedentes obtenidos por la prestación de servicios a no asociados, se deducirá para determinar el excedente neto que será llevado a la Asamblea General.</p> <p>Obsérvese que las modificaciones propuestas no constituyen una autorización para que todas las cooperativas presten servicios a terceros, sino que les otorga, a las que sí pueden hacerlo, otras alternativas para trasladar los recursos generados por la prestación de estos servicios. En tal sentido, las disposiciones que de manera específica imponen a las cooperativas de ahorro y crédito prestar servicios únicamente a sus asociados, no entran en conflicto con la que aquí se propone modificar.</p> <p>Amortización de aportes. Se limita la amortización de aportes al 49% de los aportes totales de la cooperativa, precisando que en ningún caso podrá afectar los derechos de los asociados, especialmente los relacionados con la participación democrática que caracteriza a estas entidades.</p>	<p>También se establece que la amortización se hará en igualdad de condiciones para los asociados y que, tal igualdad de condiciones, se aplicará conforme a los criterios de carácter objetivo que se definan internamente, teniendo en cuenta a los asociados que se encuentren en situaciones similares.</p> <p>Aplicación de excedentes. Con respecto a la aplicación de excedentes, se incluye la revalorización de aportes dentro del porcentaje de aplicación obligatoria, la cual deberá efectuarse hasta en el porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor -IPC- que certifique el DANE con relación al año calendario inmediatamente anterior; ello, con el fin de que los asociados tengan garantizado el poder adquisitivo de sus aportes, estimulando así el ingreso de asociados a estas organizaciones. Para ello, se reduce el porcentaje mínimo obligatorio que debe destinarse al Fondo de Educación, continuando con un 50% del excedente para aplicación obligatoria.</p> <p>El remanente del 50% será aplicado, total o parcialmente, en uno de los conceptos que menciona la norma; no obstante, se incluye la facultad que tiene la Asamblea General de dar un destino diferente al remanente, siempre que con ello no se desvirtúe el carácter de entidad sin ánimo de lucro que tiene la cooperativa.</p> <p>Se establece un límite máximo a la reserva de protección de aportes sociales, la cual se aumenta obligatoriamente con mínimo el 20% del excedente cooperativo, fijándolo en el 50% del total de los aportes de los asociados, incluyendo los aportes amortizados. Al cumplirse dicho límite, la cooperativa no estará obligada a seguir destinando parte del excedente para su incremento y podrá destinar esa porción del excedente a brindar más productos y servicios que redundarán en beneficio de los asociados y sus familias.</p> <p>3º Cooperativismo de trabajo asociado. El cooperativismo de trabajo asociado es un modelo empresarial cuyo objeto es generar trabajo digno y decente para sus asociados, no obstante, su desarrollo en el país no ha sido adecuado a pesar de lo previsto en el artículo 25 de la Constitución Política y ha sido víctima en diversas oportunidades de erradas interpretaciones o del desconocimiento de las disposiciones normativas que lo regulan, en detrimento de sus asociados trabajadores.</p> <p>Por lo anterior, en primer lugar se ratifica desde la ley lo que debe entenderse por compensaciones ordinarias y extraordinarias, así como la diferencia que existe entre éstas y otros beneficios servicios o auxilios que reciben los trabajadores asociados por su condición de tales y no por el trabajo realizado, razón por la cual no hacen parte de la base para cotizar a la seguridad social ni para las contribuciones especiales.</p>
<p>Por otra parte, se precisa de manera expresa la similar naturaleza que existe entre las contribuciones especiales que hacen las cooperativas de trabajo asociado, con destino al SENA, ICBF y cajas de compensación, y los aportes parafiscales a cargo de los empleadores con trabajadores dependientes.</p> <p style="text-align: center;">MODIFICACIONES Y ADICIONES FRENTE A LA LEY 454 DE 1998</p> <p>Esquema de supervisión</p> <p>Un tema muy importante para el desarrollo y fortalecimiento de las cooperativas, como entidades de la economía solidaria, es la supervisión a la cual se encuentran sometidas por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria, entidad que, además, tiene a cargo un universo de organizaciones frente al cual no existe certeza, lo que le impide ejercer sus funciones de manera técnica y eficaz.</p> <p>Por lo anterior, se considera indispensable introducir los siguientes cambios:</p> <p>Delimitación del universo de entidades supervisadas. Se busca en primer lugar introducir, en forma similar al criterio que aplica actualmente en la Superintendencia de Sociedades, que las entidades sometidas a la acción de la Superintendencia de la Economía Solidaria son las que cuentan con un monto de activos o ingresos totales superior a 30.000 sm/mv al corte del ejercicio inmediatamente anterior y mientras esta condición se mantenga. Este criterio aplica únicamente para las organizaciones que desarrollen actividades diferentes a la financiera.</p> <p>La definición del universo de organizaciones cooperativas sometidas a supervisión, le permitirá a la Superintendencia adecuar su estructura humana y técnica y enfocar el desarrollo de sus actividades principalmente hacia las entidades más grandes y de mayor impacto sistémico, actuando con oportunidad, eficacia y rigor técnico.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio de que se disponga el sometimiento de entidades de naturaleza cooperativa no sujetas a supervisión por el monto de activos o ingresos totales, cuando se tenga conocimiento de la comisión de irregularidades por parte de éstas o de sus administradores, que pongan en riesgo la confianza pública, la reputación y/o la estabilidad del sector.</p>	<p>Requisitos para el ejercicio de los cargos de Superintendente de la Economía Solidaria y Superintendente Delegado. Resulta indispensable regular lo relativo al procedimiento que deberá emplearse para que el Presidente de la República nombre al Superintendente de la Economía Solidaria, así como los requisitos para el ejercicio de este cargo y el de Superintendente Delegado de la Superintendencia. El procedimiento para nombrar al Superintendente de la Economía Solidaria estará precedido de una invitación pública dirigida a las personas que cumplan con los requisitos y calidades que se señalan.</p> <p>El cumplimiento de los citados requisitos por parte de las personas que ejerzan estos cargos, garantizará principalmente la pertinencia y el carácter técnico de la supervisión realizada, todo lo cual redundará en el fortalecimiento y buen desarrollo del sector cooperativo y de la economía solidaria en general.</p> <p>Los requisitos establecidos son concurrentes y se orientan a preservar el carácter técnico de la entidad, por lo cual se exige título profesional y de postgrado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar y experiencia profesional mínima de diez (10) años en relación con las funciones del cargo a desempeñar, adquirida en el sector público o privado, o experiencia docente en el ejercicio de la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo.</p> <p>Competencia integral de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Se introduce una adición a la ley con el fin de ratificar algunas materias específicas que son de la órbita de la Superintendencia, para evitar posibles conflictos de competencia y las interpretaciones que se han venido generando por parte de algunas entidades públicas y privadas.</p> <p>Adicionalmente, se deja señalado expresamente que la Superintendencia de la Economía Solidaria ejercerá sus funciones de inspección, vigilancia y control en forma integral ante cualquier infracción a normas legales, estatutarias o reglamentarias a que deban estar sujetas las entidades vigiladas, bien sea por su naturaleza o por las actividades que realicen. Lo anterior, salvo expresa disposición en contrario.</p> <p>Espacio controlado de pruebas. En forma similar a lo que existe en otras entidades de supervisión del Estado, se introduce la creación de sand-box regulatorios en la Superintendencia de la Economía Solidaria, para estimular desarrollos tecnológicos especializados e innovación tecnológica para las cooperativas, en los términos que dispone la norma.</p> <p style="text-align: center;">CONFLICTO DE INTERESES.</p> <p>De conformidad con el Artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones", que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incurso en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.</p>

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista, teniendo en cuenta que el objeto de la presente ley es modificar para actualizar las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, siendo estas el marco conceptual que regula la economía solidaria, en aspectos relativos a la conformación, régimen económico y supervisión de las cooperativas y dictar otras disposiciones.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable mediante Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"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 por 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".

En el mismo sentido, es pertinente señalar lo que la Ley 5 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."

IMPACTO FISCAL

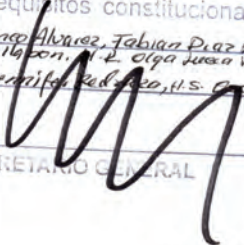
El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", establece que en todo proyecto de ley que se ordene gastos debe existir en la exposición de motivos el respectivo análisis del impacto fiscal de la iniciativa.

Es importante mencionar que en la presente iniciativa no genera ningún costo fiscal a mediano o largo plazo y se deja de presente en la exposición de motivos.

Cordialmente,

 German Blanco Alvarez Senador de la República	 Olga Lucia Velásquez Nieto Representante a la Cámara
 Fabian Diaz Plata Senador de la República	
	 Carlos Eduardo Guevara Villabon Senador de la República

 Jennifer Pedraza Representante a la Cámara por Bogotá Partido Dignidad y Compromiso	 Oscar Barreto Quiroga Senador de la República
 DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE Senadora de la República	 JUAN CARLOS VARGAS SOLER Representante a la Cámara Citrep No. 13 (Bolívar y Antioquia)
 HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN Representante a la Cámara Departamento del Caquetá	 NATALIA DEL SCAFF SENADORA DE LA REPUBLICA
 ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 SOLEDAD TAMAYO TAMAYO Proyecto de ley que modifica las leyes 79 de 1988 y 454 de 1998 Senadora de la República de Colombia Partido Conservador Colombiano

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)
El día 05 del mes 08 del año 2024
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº 88 Acto Legislativo Nº _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: U.S. German Blanco Alvarez, Fabian Diaz Plata, Carlos
Eduardo Guevara Villabon, M.P. Olga Lucia Velásquez Nieto,
Gabriel E. Barredo, Jennifer Pedraza, U.S. Oscar Barreto B.
y otras firmas

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 05 de Agosto de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.088/24 Senado “**POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LAS LEYES 79 DE 1988 Y 454 DE 1998, SE REGULAN ALGUNOS ASPECTOS RELATIVOS A LA SUPERVISIÓN DEL SECTOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ, FABIÁN DÍAZ PLATA, ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA, CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN, OSCAR BARRETO QUIROGA, NADIA BLEL SCAFF, SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE; y los Honorables Representantes OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO, JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL, GABRIEL PARRADO DURAN, JUAN CARLOS VARGAS SOLER, MAURICIO CUELLAR PINZÓN, ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS, OSCAR DARIO PEREZ PINEDA, LUIS LOPEZ ARISTIZABAL, FLORA PERDOMO ANDRADE. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 05 DE 2024

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

EFRAIN CEPEDA SARABIA
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Proyecto: Sarly Novoa
 Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña-Jefe de Leyes

PROYECTO DE LEY NÚMERO 89 DE 2024 SENADO
por medio de la cual se fomenta la inclusión financiera de las mujeres.

PROYECTO DE LEY N° 089 DE 2024

“Por medio de la cual se fomenta la inclusión financiera de las mujeres”

Bogotá, D.C., 05 de agosto de 2024

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General – Senado de la República

Respetado Secretario,

En mi calidad de congresista y en uso del derecho que consagran los artículos 154 de la Constitución Política, 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992 y 13 de la ley 974 de 2005, me permito poner a consideración del Honorable Congreso de la República, el presente proyecto de ley *“Por medio de la cual se fomenta la inclusión financiera de las mujeres”*.

Atentamente,


JOSÉ ALFREDO GNECCO BULETA
 Senador de la República

TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE LEY N° 089 DE 2024

“Por medio de la cual se fomenta la inclusión financiera de las mujeres”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

Artículo 1°: Objeto. Fomentar la inclusión financiera de las mujeres y fortalecer los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para la toma de decisiones informadas y responsables en contextos económicos y financieros. Impulsando su acceso y uso de productos y servicios financieros para su bienestar.

Artículo 2°: El Gobierno Nacional, a través del Comité Interinstitucional de Inclusión Financiera, deberá elaborar e implementar un programa de educación financiera con enfoque de género orientado a fomentar el ahorro, la planificación financiera, la elección de productos financieros, tenencia de productos y planes de jubilación.

Parágrafo: El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), deberá implementar un programa de alfabetización digital con enfoque de género que tenga como propósito fortalecer el uso de canales financieros digitales y los mecanismos de protección frente a delitos de la información.

Artículo 3°: BancoldeX deberá diseñar nuevas líneas de crédito con mejores condiciones financieras para mujeres y/o empresas lideradas por estas.

Asimismo, deberá realizar un acompañamiento que fortalezca la protección al usuario y promueva la cultura de pago, con el fin de ver en el sistema financiero un mecanismo de crecimiento a través del crédito.

Artículo 4°: Las entidades financieras y Fintech deberán diseñar productos y servicios apropiados y asequibles para mujeres, atendiendo las necesidades financieras de esta población.

Al momento de ofrecer y otorgar créditos a las mujeres, las entidades financieras podrán tener en cuenta variables alternativas que complementen el estudio de crédito correspondiente. En este caso, se podrán utilizar variables como:

1. Monto mensual promedio en cuenta.
2. Permanencia de saldo en cuenta.

Adicionalmente, deberán realizar un acompañamiento que fortalezca la protección al usuario y promueva la cultura de pago, con el fin de ver en el sistema financiero un mecanismo de crecimiento a través del crédito.

Artículo 5°: Las entidades financieras, y las Fintech deberán realizar campañas publicitarias con enfoque de género, con el fin de promover el acceso al crédito en las mujeres. Dentro de estas campañas, se deberá realizar una diferenciación entre las ventajas de estar en una entidad financiera formal y los riesgos del "Gota a Gota".

En el mes de marzo, deberán direccionar su enfoque publicitario al crédito en mujeres. Dentro de esta estrategia se deben identificar los principales riesgos financieros y fortalecer la cobertura de productos y servicios financieros para mujeres rurales y geográficamente apartadas.

Parágrafo 1: Las entidades financieras y las Fintech en sus campañas de información con enfoque de género, deberán tener en cuenta los siguientes temas:


1. Protección de la información.
2. Seguridad en las transacciones.
3. Créditos con condiciones estables.
4. Acuerdos de pago.
5. Mecanismos de pago.

Artículo 6°: Se realizarán ferias financieras de manera conjunta entre las entidades territoriales y las entidades financieras. Las Alcaldías, Gobernaciones, bancos y Fintech deberán llevar su oferta con enfoque de género, con el fin de fomentar la bancarización de la mujer y el acceso al crédito.

Artículo 7°: El Departamento Nacional de Planeación (DNP), deberá diseñar indicadores que identifiquen los obstáculos y midan los avances en materia de inclusión financiera por parte de las mujeres. Estos indicadores deberán ser utilizados en la elaboración e implementación de políticas públicas con perspectiva de género.

Artículo 8°: La presente Ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable congresista,



JOSE ALFREDO GNECCO ZULETA
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley tiene como objeto fomentar la inclusión financiera de las mujeres y fortalecer los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para la toma de decisiones informadas y responsables en contextos económicos y financieros. Impulsando el acceso y uso de productos y servicios financieros para su bienestar.

CONTENIDO DEL ARTICULADO

El texto propuesto está conformado por 8 artículos, incluida la vigencia. Los cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

- **Artículo 1:** Objeto.
- **Artículo 2:** Creación del programa de educación financiera con enfoque de género por parte del Comité Interinstitucional de Inclusión Financiera.
- **Artículo 3:** Líneas de crédito con enfoque de género por parte de BancoldeX.
- **Artículo 4:** Creación de nuevos productos y servicios financieros para mujeres por parte de las entidades financieras y Fintech e implementación de score alternativo.
- **Artículo 5:** Campañas publicitarias con enfoque de género por parte de las entidades financieras y Fintech.
- **Artículo 6:** Ferias financieras entre las entidades territoriales, los bancos tradicionales y las Fintech.
- **Artículo 7:** Elaboración de indicadores que midan la inclusión financiera por parte de las mujeres. En cabeza del DNP.
- **Artículo 8:** Vigencia.

MARCO LEGAL ¹

Esta propuesta encuentra soporte legal en la Ley 5ta de 1992 "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes", específicamente en el artículo 6to, donde se contempla la función legislativa, la cual permite elaborar y

¹ Ministerio de Educación Nacional (2022), Carrilla MI Plan, Vida y Futuro "Orientaciones Pedagógicas para la Educación Económica y Financiera". Tomado de: https://www.mineducacion.gov.co/1780/articulos-340033-Orientaciones_Edu_economica_financiera_vhinal.pdf

radicar proyectos de ley.

"...**Artículo 6.** Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

1. **Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos entados los ramos de la legislación...**"

Por otra parte, la Constitución Política en su artículo 2, ha determinado que los fines esenciales del Estado tienen como propósito promover la prosperidad general, objetivo esencial de este proyecto, especialmente en las mujeres del país.

Artículo 2. "...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..."

Esto va de la mano con la Ley 115 de 1994 "Por la cual se expide la ley general de educación", que establece en su artículo 5, numeral 3 y 9, como fines de la educación en Colombia "La formación para facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación" y "El desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalezca el avance científico y tecnológico nacional, orientado con prioridad al mejoramiento cultural y de la calidad de la vida de la población, a la participación en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas y al progreso social y económico del país". Bajo estos preceptos legales, se propone un programa de educación financiera que tenga como propósito fortalecer los conocimientos y capacidades de las mujeres frente al manejo de sus recursos.

Asimismo, el Decreto 1517 de 2021, que modifica el artículo 10.4.2.1.1 del Decreto 2555 de 2010, plantea lo siguiente:

"...Créase el Programa de inversión denominado «Banca de las Oportunidades», con el objeto de promover el acceso al crédito y los demás servicios financieros a las familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores; así como, impulsar la articulación, ejecución y seguimiento de las políticas de inclusión y educación económica y financiera que fije el Gobierno nacional dirigidas a la comunidad educativa y público en general..."

Adicionalmente, los planes de desarrollo de gobiernos anteriores han realizado esfuerzos para fortalecer la educación económica y financiera, con el fin de cerrar brechas en el sector financiero formal.

En este sentido, el Plan de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad Para Todos”, Ley 1450 de 2011 en su artículo 145 autorizó la creación del programa de Educación en Economía y Finanzas, otorgándole competencias al Ministerio de Educación Nacional para que incluya en el diseño de programas para el desarrollo de competencias básicas, la educación económica y financiera, de acuerdo con lo establecido por la Ley 115 de 1994.

Siguiendo esta línea normativa, el Plan Sectorial de Educación 2010 – 2014, en su introducción asegura que:

“...la política educativa se estructura alrededor de una premisa fundamental: una educación de calidad es aquella que forma ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos, cumplen sus deberes sociales y conviven en paz. Una educación que genera oportunidades legítimas de progreso y prosperidad, competitiva y que contribuye a cerrar las brechas de inequidad...”

Posteriormente, el Plan Nacional Decenal de Educación 2016 – 2026 dentro del concepto abordado sobre el nuevo paradigma educativo asegura que, *“se orientará a formar ciudadanos preparados para asumir crítica, activa y conscientemente los cambios y desafíos derivados del desarrollo tecnológico, la expansión de las redes globales y la internacionalización de la economía”*.

CONTEXTO GENERAL DE LA INICIATIVA

Inclusión Financiera

Según el informe Banca & Economía elaborado por Asobancaria en 2023², la inclusión financiera puede entenderse como la integración entre la oferta y demanda de productos del sector financiero. Dentro de este concepto, se tienen en cuenta el acceso, uso, calidad e impacto económico sobre la vida de los ciudadanos y las empresas.

² Asobancaria (2023), Brechas de género en la inclusión financiera en Colombia, tomado de: <https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2023/04/1371-BE-2.pdf>

A través de la inclusión financiera, se pretende fortalecer el bienestar de las mujeres del país. Dicho bienestar, ha sido definido por Asobancaria como aquel estado en el que la persona puede lograr los siguientes aspectos:

1. Cumplir con sus obligaciones financieras.
2. Sentir seguridad sobre su futuro financiero.
3. Tomar decisiones que le permitan tener calidad de vida.

En este sentido, el bienestar financiero va de la mano con el concepto de capacidad financiera, en el cual los consumidores tienen los conocimientos suficientes y necesarios para tener un comportamiento y una actitud financiera pertinente.

Con el acceso de las mujeres al sistema financiero, se busca facilitar e incrementar la entrada de recursos a los hogares con el objetivo de solucionar contingencias y fomentar la planificación de decisiones de consumo e inversión. De esta manera, las mujeres tendrán un poderoso vehículo económico que les permita realizar inversiones de corto, mediano y largo plazo, así como su empoderamiento financiero, el cual se podrá ver reflejado en una mejor calidad de vida. De este modo, la inclusión financiera puede considerarse como una de las mejores herramientas para disminuir la pobreza de las mujeres colombianas.

Siguiendo el informe Banca & economía y los datos del Global Findex, los ciudadanos de bajos ingresos, con poca formación educativa, baja participación en el mercado laboral formal y las mujeres, son los grupos poblacionales con mayor exclusión en el sistema financiero de América Latina, impidiendo así, que puedan tener al menos una cuenta bancaria.

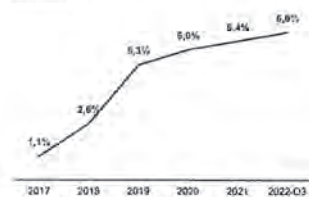
Sumado a lo anterior, la falta de recursos muchas veces impide la creación de cuentas bancarias, sobre todo en el caso de las mujeres, debido al mayor impacto de la brecha de empleo e ingresos. Adicionalmente, la baja presencia de instituciones financieras en territorios alejados, la desconfianza y la baja educación financiera de las mujeres, son obstáculos que dificultan la inclusión.

BRECHA DE GÉNERO EN COLOMBIA

Para el tercer trimestre de 2022 la brecha de género fue de 6,8 pp, lo que significa que, alrededor de 2,5 millones de mujeres no se encuentran bancarizadas.

Además, el comportamiento de la brecha de género para los últimos 5 años ha venido incrementando y la tendencia se mantiene al alza, tal y como se puede ver evidenciado en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Brecha por género en el acceso a productos financieros



Fuente: DANE y Banco de la República, elaboración y pronósticos de Asobancaria.

Fuente: Asobancaria (2023) - <https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2023/04/1371-BE-2.pdf>

Con el fin de entender la realidad de la brecha de género que se encuentra en el sector financiero es importante analizar todas las variables y tratar de elaborar productos y servicios que brinden oportunidades económicas a las mujeres, fomentando su participación en este mercado.

La participación de la mujer en labores domésticas, de cuidado y no remuneradas, se convierten en factores esenciales a la hora de hablar de vulnerabilidad financiera, lo que afecta directamente sus habilidades, actitudes y comportamientos frente al sistema financiero formal, llevándolas a la informalidad o “Gota a Gota”.

Teniendo en cuenta las cifras del informe Banca & Economía de Asobancaria, para el cuarto trimestre de 2022, el 43,5% de las mujeres en ciudades y áreas metropolitanas se encuentran en la informalidad. Aspecto que, sin duda, dificulta aún más la inclusión financiera en Colombia.

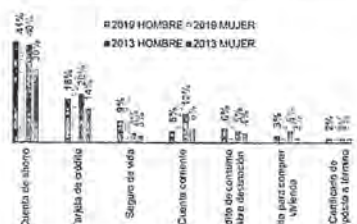
Es importante mencionar que, frente a situaciones económicas adversas las mujeres tienden a disminuir sus gastos, contrario al comportamiento de los hombres, que tratan de

buscar más ingresos. Sumado a esto, las mujeres tienen menos capacidad de ahorro, debido a la alta informalidad. Por otro lado, tienen mayores dificultades a la hora de elegir un producto financiero acorde a su realidad económica. Todo esto incrementa la vulnerabilidad de las mujeres frente a una pérdida real de sus ingresos.

En cuanto al comportamiento de las mujeres frente al acceso al sistema financiero, se ve fuertemente influenciado por los consejos de amigos y familiares, mientras que los hombres acuden más a asesores financieros. Adicionalmente, para el año 2019 la brecha respecto a la tenencia de productos de ahorro se encuentra en 12%. Además, los hogares liderados por mujeres tienen 10% menos probabilidad de entrar al sistema financiero, esto empeora en la ruralidad.

En consecuencia, esto ha generado que las mujeres se involucren menos en el manejo de las finanzas del hogar. Tal como lo evidencia el siguiente gráfico:

Gráfico 2. ¿Quién es el responsable de tomar las decisiones diarias acerca de las finanzas del hogar?



Fuente: Mejía et al. (2015) y Terjó y Mejía (2021)

Fuente: Asobancaria (2023) - <https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2023/04/1371-BE-2.pdf>

Por esta razón, es de vital importancia fortalecer su educación financiera y el acceso al sistema financiero formal, con el fin de fomentar su libertad e independencia económica.

Superintendencia Financiera Y URF:

Según la Hoja de Ruta: Inclusión Financiera con equidad de género para las mujeres, elaborado por la Superintendencia Financiera y la URF³, las principales causas de exclusión se pueden interpretar desde la oferta y la demanda.

Respecto a la demanda, las barreras con mayor incidencia son la falta de ingresos, la alta tasa de informalidad de las mujeres en el mercado laboral, la baja tenencia de propiedad y los roles asociados a las tareas domésticas y del cuidado. Adicionalmente, la capacidad financiera, el escaso manejo de sus ingresos y gastos y la baja educación financiera complementan la lista de obstáculos frente al acceso al sistema financiero formal.

De esta misma manera, la accesibilidad física a los productos financieros, los tiempos y costos de traslado se han convertido en barreras de demanda que afectan directamente el acceso de las mujeres.

Por el lado de la oferta, la Superintendencia Financiera ha manifestado que, las principales barreras son los costos asociados a los requisitos regulatorios, el alto riesgo financiero o de crédito y en ciertos casos, sesgos en contra de las mujeres. Estos últimos, debido a la falta de información o datos estratégicos que les permitan a las instituciones financieras crear productos acordes al contexto actual.

Dentro de las normas sociales o sesgos que ha definido la Superintendencia Financiera y la URF en su hoja de ruta, se puede enfatizar en los siguientes:

- “Las mujeres son vistas como cuidadoras, por lo que están confinadas en el hogar”.
- “Las mujeres no son tan inteligentes financieramente como los hombres y deben depender de sus esposos/parientes masculinos para tomar decisiones financieras y, por lo tanto, deben usar cuentas bancarias conjuntas o la cuenta de su esposo”.
- “Las mujeres no cuentan con las capacidades suficientes para administrar negocios y su responsabilidad principal es administrar el hogar y cuidar a la familia”.

Esta estigmatización debe ser erradicada del sistema financiero, fortaleciendo la capacidad y el bienestar financiero de las mujeres. Es de vital importancia, empoderarlas en el manejo de sus finanzas y fomentar la adquisición de servicios y productos a través de canales digitales y tradicionales de la banca formal.

³ SFC y URF (2022), Hoja de ruta: Inclusión financiera con equidad de género para las mujeres.

Estudio Experimental de Género – Banca de las Oportunidades y CAF:

Según el estudio experimental de género elaborado por el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) y la Banca de las Oportunidades⁴, las mujeres acceden en menor proporción a productos y servicios financieros y les prestan montos más bajos, aunque tienen mejor comportamiento de pago que los hombres.

En este estudio, se asegura que la proporción de adultos con al menos un producto financiero es del 96.6% para el caso de los hombres y 89.8% para las mujeres, estableciendo una brecha de 6.8 pp.

Por el lado de los desembolsos entre hombres y mujeres, estos pueden clasificarse de la siguiente manera:

Monto Desembolsado		HOMBRES	MUJERES
	Microcrédito		\$7.3 millones
Consumo		\$820 mil	\$682 mil
Comercial		\$27,2 millones	\$18,5 millones

Fuente: elaboración propia.

Dentro del estudio se realizaron una serie de experimentos que contemplaban diferentes factores de oferta y demanda, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

- **Discriminación:** Factor de demanda que busca identificar si existe algún tipo de discriminación de género a la hora de otorgar créditos y las condiciones de los mismos.
- **Sesgos cognitivos:** Factor de oferta que tiene como propósito la identificación de sesgos que influyen en la toma de decisiones de los asesores financieros a la hora de otorgar un crédito.
- **Sesgos perceptuales:** Factor de oferta que identifica este tipo de sesgos en la evaluación de formatos y documentos que soportan el estudio crediticio.
- **Variables de perfilamiento:** Factor de oferta que evalúa las preferencias de información alternativa en el proceso de estudio de crédito por parte de los asesores financieros.

⁴ CAF – Banca de las Oportunidades (2023), Estudio experimental de género. Tomado de: <https://sdoiteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/2212/Presentacio%cc%81n%20Estudio%20experim%ntal%20de%20ge%cc%81nero.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

- **Autoexclusión:** Factor de demanda que pretende analizar las causas de autoexclusión de mujeres con perfiles de riesgo menos favorables.

Con base en este ejercicio, el análisis fue el siguiente:

Las mujeres cuentan con un bajo nivel de autoconfianza, lo que se traduce en menos seguridad a la hora de solicitar un producto financiero. En este punto, se puede concluir que tanto hombres como mujeres consideran que es mucho más difícil que le aprueben un crédito a una mujer.

Segundo, a la hora de solicitar un crédito las mujeres sienten más estrés que los hombres y tienen una percepción negativa del sector financiero formal, consideran que los trámites son más difíciles y engorrosos (Cuotas y plazos de amortización). Como consecuencia, las mujeres tienden a autoexcluirse, sobre todo aquellas de bajos ingresos, considerando como mejor opción no endeudarse.

Tercero, una de las causas más fuertes de rechazo crediticio tiene que ver con los ingresos percibidos, la antigüedad y el tipo de contrato laboral. En este aspecto, resulta pertinente que las instituciones financieras contemplen variables alternativas en el estudio de crédito con el fin de mejorar el acceso por parte de las mujeres. Los datos no convencionales podrían convertirse en una herramienta poderosa para fortalecer este punto. Dentro de estas, el estudio resalta las siguientes:

- Monto solicitado: Entre \$2 – 5 millones.
- Antigüedad de su cuenta.
- Monto mensual promedio: Más de \$1.500.000.
- Permanencia de saldo en cuenta: 60 a 90 días.

En cuarto lugar, los asesores financieros pueden estar inmersos en sesgos cognitivos que pueden afectar el estudio de crédito. En este sentido, tienden a asociar a las mujeres con ingresos bajos y score alto, y a los hombres con ingresos altos y score bajo, esto lleva a que puedan aprobar más rápido un crédito a las mujeres, pero con un monto mucho más bajo que a los hombres.

Con respecto a la asesoría, el estudio resalta la importancia de mostrar los beneficios de acudir a una institución financiera formal, esto se puede ver reflejado en una mayor probabilidad de solicitud de crédito. Dentro de este tipo de asesorías, es fundamental enfatizar en la unificación y control de las deudas, el respaldo del gobierno a este tipo de

transacciones, la protección de los datos informáticos, la estabilidad en las condiciones crediticias y la tranquilidad que otorga un plan de pago claro, a diferencia de lo que ocurre en el “Gota a Gota”.

Cuando las reglas de crédito son claras y se tienen en cuenta todos los beneficios, la probabilidad de acudir a una institución financiera formal es de 6.68, mientras que en la informalidad la probabilidad se queda atrás con un 5.95. En este sentido, cuando la institución financiera otorga información precisa y concisa, las mujeres no se ven abrumadas y pueden escoger una opción económicamente racional.

Seguendo los conceptos de la Banca de las Oportunidades y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), se pueden implementar 3 framings que podrían mejorar el acceso a productos y servicios financieros.

1. **Condiciones estables:** Cuando el asesor financiero garantiza e informa que no cambiará las condiciones durante todo el crédito, 10 de cada 12 mujeres que antes acudían a un “Gota a Gota”, optarán por una institución financiera formal.
2. **Alternativas ante el incumplimiento:** es importante explicarle a la consumidora financiera que, si falla en el plan de pagos, hay alternativas que le permiten ponerse al día sin mayores traumatismos, esto se puede traducir en que 11 de cada 12 mujeres que antes acudían al “Gota a Gota”, prefieran una institución financiera formal.
3. **Entidad vigilada por el gobierno:** esto le asegura a la consumidora financiera que su información y su dinero está en buenas manos, incrementando la probabilidad de adquirir un producto financiero.

Recomendaciones:

La inclusión financiera por parte de las mujeres se ha convertido en uno de los principales objetivos de política pública. Dentro del informe Banca & Economía de Asobancaria, se resaltan 3 frentes en los cuales se deben concentrar esfuerzos para mejorar el acceso al sector financiero. En primer lugar, es esencial que se identifiquen y caractericen los obstáculos y las oportunidades de mejora, con el fin de obtener información precisa para elaborar alternativas de solución pertinentes, en este caso, es necesario elaborar indicadores desagregados por género y demás características sociodemográficas. En segundo lugar, es necesario que la oferta del sector financiero sea consecuente con la realidad de este grupo poblacional, es decir, diseñar productos y servicios que faciliten su acceso. El tercer frente,

está relacionado con la promoción de la educación financiera y el fortalecimiento de las capacidades financieras.

Por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia y la URF, se han definido una serie de objetivos que tienen como propósito trazar una hoja de ruta en materia de inclusión financiera. Dentro de estos se pueden señalar los siguientes:

- Fortalecer la recolección y difusión de datos desagregados por sexo. Indicadores que permitan a las instituciones financieras, identificar las principales características del comportamiento financiero de las mujeres, con el fin de diseñar productos y servicios acordes con su realidad económica.
- Con la elaboración y análisis de los indicadores, se deberán realizar diagnósticos basados en la evidencia, eliminando así, cualquier sesgo que afecte el acceso de las mujeres al sector financiero formal.
- Implementar programas de educación financiera con enfoque de género desde el sector público y privado, con el objetivo de fortalecer la capacidad financiera de las mujeres y mejorar su bienestar económico. Adicionalmente, resulta pertinente fortalecer sus competencias digitales.
- Por último, resaltan la necesidad de consolidar un trabajo articulado entre actores nacionales, territoriales, el sistema financiero y cooperación internacional. Sobre todo, para fortalecer el acceso de mujeres de territorios alejados o zonas rurales.

Por otro lado, el Conpes 4005 de 2020 que determina la "Política de inclusión y educación económica y financiera"⁵, ha determinado que, es necesario ampliar la oferta de productos y servicios financieros para las mujeres. En este sentido, propone mejorar las competencias, conocimientos y confianza en el sector financiero por parte de este grupo poblacional, con el objetivo de disminuir el uso del efectivo y el "Gota a Gota". Para esto, es esencial que se fortalezca la infraestructura financiera, especialmente la digital, aspecto que, sin duda, facilitaría el acceso de las mujeres a la formalidad y mejoraría los resultados de los productos y servicios diseñados.

Dentro de este documento Conpes, se recomienda al Ministerio de Hacienda y Crédito público, a través del programa Banca de las Oportunidades:

⁵ DNP (2020), Conpes 4005 de 2020 "Política de inclusión y educación económica y financiera", Tomado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf>

- Promover la cobertura de servicios financieros para cerrar la brecha de acceso al crédito a través del fortalecimiento de corresponsales digitales y ruedas financieras.
- Fomentar la educación económica y financiera. En este punto, es importante que se definan y socialicen los contenidos mínimos que deben ofrecer estos programas educativos, con el fin de generar conocimiento y capacidades financieras acordes a las realidades sociodemográficas de las mujeres.

CONSIDERACIONES FINALES

A través de esta iniciativa, lo que se busca principalmente es disminuir la vulnerabilidad económica de las mujeres que se encuentran en condición de pobreza y desigualdad, por medio del acceso a productos y servicios financieros del sector formal. Bajo este precepto, la educación financiera, junto a la elaboración de una oferta que tenga en cuenta sus necesidades y condiciones reales, se convierte en un poderoso vehículo de empoderamiento y libertad financiera, donde las mujeres tengan plena capacidad de administrar sus recursos.

Por esta razón, se promueve la alfabetización digital como una herramienta que llegue a los territorios donde la banca tradicional no ha podido llegar. De esta manera, las mujeres contarán con los conocimientos básicos sobre las plataformas digitales que existen en el mercado financiero formal. Gracias a esto, las mujeres rurales o aquellas que se encuentran en la informalidad podrán visibilizarse y acceder a los diferentes productos que hoy se ofrecen, sobre todo, aquellos diseñados especialmente para este grupo poblacional.

Una vez accedan al sector financiero formal, podrán encontrar nuevos métodos de ahorro, inversión y consumo, convirtiéndose así en un ciclo de crecimiento productivo que se verá reflejado en bienestar económico y social. La idea es que la mujer no solo acceda al sistema financiero, sino que se mantenga y se aleje del "Gota a Gota".

Por último, La educación financiera establecida en el presente proyecto de ley tendrá como eje esencial el análisis y gestión de riesgos relacionados con el fraude electrónico y los diferentes delitos de la información.

BIBLIOGRAFÍA

- Asobancaria (2023), Brechas de género en la inclusión financiera en Colombia, tomado de: <https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2023/04/1371-BE-2.pdf>
- DNP (2020), Conpes 4005 de 2020 "Política de inclusión y educación económica y financiera", Tomado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf>
- CAF – Banca de las Oportunidades (2023), Estudio experimental de género. Tomado de: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/2212/Presentacio%cc%81n%20Estudio%20experimental%20de%20ge%cc%81nero.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- SFC y URF (2022), Hoja de ruta: Inclusión financiera con equidad de género para las mujeres. Tomado de: https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER%2007B5%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased#:text=Brechas%20generales%20en%20acceso%20y%20uso&text=Al%20desagregar%20este%20indicador%20por%20por.%20p.
- Ministerio de Educación Nacional (2022), Cartilla Mi Plan, Vida y Futuro "Orientaciones Pedagógicas para la Educación Económica y Financiera". Tomado de: <https://www.mineducacion.gov.co/1780/articulos-340033-Orientaciones-Edu-economica-financiera-vfinal.pdf>
- MINTIC (2023), "Cerrar las brechas de género en finanzas y digitalización, clave para evolucionar el ecosistema empresarial". Tomado de: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/327031-Cerrar-las-brechas-de-genero-en-finanzas-y-digitalizacion-clave-para-evolucionar-el-ecosistema-empresarial>

ESTADO DE LA REPUBLICA
 Secretaría General (Art. 222 y Ley 5ª de 1.992)
 el día 05 del mes 08 del año 2024
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N.º 09 Acto Legislativo N.º _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: H.S. Jose Alfredo Grecco Zaldúa
 SECRETARÍA GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 05 de Agosto de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.089/24 Senado “**POR MEDIO DE LA CUAL SE FOMENTA LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE LAS MUJERES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **TERCERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 05 DE 2024

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **TERCERA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


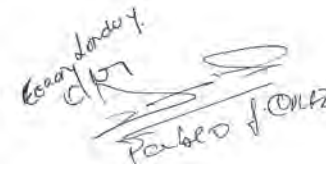
EFRAIN CEPEDA SARABIA
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Proyecto: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña-Jefe de Leyes

PROYECTO DE LEY NÚMERO 90 DE 2024 SENADO

por medio del cual se modifica la Ley 1475 de 2011 en relación con la financiación de las campañas electorales, la rendición pública de cuentas, la inscripción de candidatos de los grupos significativos de ciudadanos y las coaliciones políticas.

<p>Bogotá D.C. 6 de agosto de 2024</p> <p>Senador EFRAÍN CEPEDA SARABIA Presidente Senado de la República</p> <p>Asunto: Proyecto de Ley Estatutaria No. <u>90</u> de 2024: <i>“Por medio del cual se modifica la Ley 1475 de 2011 en relación con la financiación de las campañas electorales, la rendición pública de cuentas, la inscripción de candidatos de los grupos significativos de ciudadanos y las coaliciones políticas”</i></p> <p>Honorable senador,</p> <p>En uso de la iniciativa legislativa del Consejo Nacional Electoral prevista en el numeral 5 del artículo 265 de la Constitución, como presidenta de la Corporación me permito poner a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley estatutaria para que se adelante el trámite respectivo.</p> <p>Adjunto original en tres (3) copias y copia en medio digital.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL Presidenta Consejo Nacional Electoral</p> <p></p>	<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No <u>90</u> de 2024</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio del cual se modifica la Ley 1475 de 2011 en relación con la financiación de las campañas electorales, la rendición pública de cuentas, la inscripción de candidatos de los grupos significativos de ciudadanos y las coaliciones políticas”</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de la República de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como propósito garantizar la transparencia en la financiación de las campañas electorales y fortalecer la capacidad de la autoridad electoral para su supervisión y control. Se establecen además obligaciones para los grupos significativos de ciudadanos con el fin de armonizar las reglas de financiación y desarrollo de su actividad política con las de los partidos y movimientos políticos.</p> <p>Artículo 2º. Adiciónese un párrafo al artículo 27 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo. Prohibición de dinero en efectivo. Las contribuciones, donaciones y créditos en dinero para la financiación de las campañas electorales previstos en el artículo 20 de esta ley, deberán realizarse mediante transacciones bancarias en entidades financieras legalmente autorizadas. Se prohíben los aportes y cualquier tipo de manejo de dinero en efectivo para el desarrollo de las campañas.</p>
--	---

Artículo 3°. Adiciónese un párrafo al artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:

Parágrafo 3°. Presentación de informes de la etapa de recolección de firmas. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la inscripción de las candidaturas, el comité inscriptor de los grupos significativos de ciudadanos presentará el informe consolidado de ingresos y gastos de la etapa de recolección de firmas. En caso de no haber formalizado la inscripción de las candidaturas, el comité inscriptor deberá entregar el informe a más tardar el último día de inscripción de candidatos. Al informe de ingresos y gastos de campaña de que trata el presente artículo, los grupos significativos de ciudadanos deberán presentar en anexo separado el informe sobre la financiación de la etapa de recolección de firmas.

Artículo 4°. Adiciónese un inciso al artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 28. Inscripción de candidatos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros.

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.

Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.

Los candidatos postulados por el comité inscriptor de los grupos significativos de ciudadanos no podrán recibir posteriormente el aval de un partido o movimiento político con personería jurídica para participar en la misma elección. El incumplimiento de esta regla será causal de revocatoria de inscripción de la candidatura.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.

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

Martínez

MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL
Presidenta

*Excmo. Honorable
C/107*
Jablon 7.07.24

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 06 del mes Agosto del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley,

Nº. 090 Acto Legislativo Nº _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: Presidenta Consejo Nacional Electoral, Dra. Maritza

Martínez Aristizábal

SECRETARÍA GENERAL

1. Exposición de motivos

En ejercicio de la iniciativa legislativa prevista en el numeral 5 del artículo 265 de la Constitución, el Consejo Nacional Electoral presenta ante el Congreso de la República este proyecto de ley estatutaria que modifica algunas normas de la Ley 1475 de 2011 relacionadas con la financiación de las campañas electorales, eleva a rango de ley ciertas obligaciones para los grupos significativos de ciudadanos, y establece nuevas reglas para la participación de los candidatos que aspiren a ser inscritos mediante recolección de firmas.

El proyecto busca corregir algunos de los principales problemas identificados por el Consejo Nacional Electoral en cumplimiento de su función de velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías. En la elaboración del articulado fueron tenidos en cuenta los informes y aportes de la Misión de Observación Electoral, una de las principales organizaciones de la sociedad civil que de manera permanente han sugerido reformas al sistema electoral y de financiación política.

Con el fin de avanzar en la búsqueda de la transparencia y moralidad como principios rectores de los procesos electorales y del funcionamiento de las organizaciones políticas, el CNE considera de gran importancia ajustar ciertas reglas sobre financiación de las campañas electorales y el desarrollo de la actividad política de los grupos significativos de ciudadanos. El articulado puesto a consideración del Congreso no pretende ser una reforma estructural del régimen de financiación y participación política, sino que se concentra en algunos de los principales problemas de la normativa vigente que, en todo caso, son de gran relevancia para el cumplimiento efectivo de la función encomendada por el constituyente a esta Corporación.

1.1 Sobre la financiación de las campañas y la rendición pública de cuentas

Desde el primer estatuto de partidos y movimientos políticos (Ley 58 de 1985), y dada su relevancia para el funcionamiento del sistema democrático, Colombia ha avanzado significativamente en la regulación de las agrupaciones políticas. Con la expedición de la Ley 1475 de 2011, el Congreso fijó las actuales normas de organización y funcionamiento de los partidos políticos y de los procesos electorales. Definió en consecuencia los principios que deben regir a los partidos y movimientos políticos, así como las reglas para su financiamiento y el de las campañas electorales.

El Acto Legislativo 01 de 2009, que buscó desarrollar el principio democrático al interior de los partidos como lo había hecho antes el Acto Legislativo 01 de 2003, fue aprobado con el objetivo principal de combatir los graves problemas de corrupción en la actividad política. La reforma constitucional estableció unos principios, desarrollados luego por la Ley 1475 de 2011, que están orientados fundamentalmente a evitar la influencia de asociaciones ilícitas en la financiación de los partidos y de las campañas.

De conformidad con el numeral 7 del artículo 265 de la Constitución, el Consejo Nacional Electoral es competente para distribuir los aportes que establezca la ley para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho a la participación política de los ciudadanos. Para este propósito, el artículo 38 de la Ley 130 de 1994 creó el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, hoy denominado Fondo Nacional de Financiación Política, como un sistema especial de cuentas adscrito al Consejo Nacional Electoral.

Según el artículo 109 constitucional, el Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Las campañas electorales adelantadas por candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica, o por grupos significativos de ciudadanos, serán en consecuencia financiadas parcialmente con recursos estatales.

El marco normativo colombiano prevé entonces un sistema mixto de financiación de las campañas electorales que combina la financiación pública con dineros de origen privado. Mientras el artículo 20 de la Ley 1475 de 2011 señala las fuentes de financiación a las que pueden acudir los candidatos de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos para la financiación de sus campañas, el artículo 23 se encarga de establecer los límites de los aportes privados. El Consejo Nacional Electoral, en virtud de la habilitación hecha por el artículo 24 de la misma ley, determina para cada elección los límites de gastos de las campañas electorales.

Así como la legislación ordena la fijación de topes para la financiación de las campañas, también enumera las fuentes de financiación prohibida. De acuerdo con el artículo 27 de la ley, entre estas fuentes se incluyen los aportes de las personas naturales o jurídicas extranjeras, las que provengan de actividades ilícitas, o las de los grandes contratistas del Estado, entre otras.

De acuerdo con los artículos 21 y 22 de la Ley 1475 de 2011, los candidatos pueden acceder a la financiación estatal de las campañas de dos formas: de manera previa a través del anticipo, o de manera posterior vía reposición de gastos de campaña por votos válidos obtenidos.

La reposición de votos habilita la entrega de una suma a favor de la campaña por cada voto válido que obtenga una candidatura en la respectiva elección, siempre que se alcance el porcentaje mínimo de votos exigido en la ley. El anticipo, por su parte, permite a la campaña contar con un impulso financiero previo a la contienda electoral que está respaldado por los dineros de la reposición de votos que consiga el candidato. Ambos mecanismos están encaminados a buscar que las campañas cuenten con recursos que les permitan competir en igualdad de condiciones con independencia de la financiación privada que cada una obtenga.

En relación con la información financiera de las campañas electorales, el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 establece la obligación para los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos de entregar ante el CNE los informes de ingresos y gastos de la campaña dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación. Además de la presentación de los informes en debida forma, la norma también señala la obligación de: (i) abrir una cuenta única bancaria; (ii) manejar los recursos a través de esta; (iii) designar un grupo de auditores, y; (iv) contar con un gerente de campaña.

Por disposición del citado artículo 25, corresponde al Consejo Nacional Electoral reglamentar el procedimiento para la presentación de los informes de ingresos y gastos de las campañas y establecer las obligaciones y responsabilidades de los partidos, movimientos, candidatos o gerentes. En razón a lo anterior expidió la Resolución 8586 de 2021, mediante la cual se definen los lineamientos para la presentación física y electrónica de los informes a través del aplicativo 'Cuentas Claras'.

La verificación de los informes de ingresos y gastos de las campañas es uno de los principales mecanismos de control para asegurar la transparencia electoral. De

acuerdo con el artículo 107 constitucional, este es uno de los principios rectores de la participación política junto a la objetividad y la moralidad. En concordancia con lo anterior, señala el artículo 109 de la Constitución el deber de quienes participan en política de rendir públicamente cuentas mediante los respectivos informes de las campañas electorales. La Corte Constitucional ha dicho lo siguiente en relación con esta obligación:

"(...) Respecto del tema de rendición de cuentas de los gastos realizados por los partidos y movimientos políticos, así como por las campañas electorales, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido enfática al manifestar, que tal exigencia constituye un desarrollo del mandato de orden superior contenido en el artículo 109 de la Carta Política, con el fin de garantizar la transparencia en las campañas electorales de las organizaciones políticas, y de ejercer el control y vigilancia necesario y obligatorio por parte del Consejo Nacional Electoral.

(...) 82.1. De otra parte, la jurisprudencia de esta Corte ha considerado que la rendición de cuentas constituye una exigencia constitucional, que puede ser desarrollada válidamente por el legislador, en razón a que se encuentra consagrada con el fin de garantizar el principio de transparencia.

(...) A este respecto, dijo la Corte en la sentencia C-141 de 2010:

"[E]l principio de transparencia en materia electoral apunta al establecimiento de instrumentos encaminados a determinar con precisión el origen, la destinación, al igual que el monto de los recursos económicos que soportan una determinada campaña electoral. De allí que las diversas legislaciones establezcan el deber de rendir cuentas o balances al término de las elecciones, e igualmente, prevengan diversas sanciones, bien sean para el candidato o partido político, que incumplan tal deber o que superen los montos máximos autorizados"

82.2 En relación con el tema de administración interna y presentación de informes por parte de las organizaciones políticas, la Corte se ha pronunciado en reiteradas oportunidades para establecer que es necesaria la designación de gerentes para las campañas políticas, los

cuales deben ser diferentes del candidato, lo que no obstante no exime de responsabilidad al candidato por el manejo de los recursos de la campaña.

(...) Por tanto, estima la Corte que la fijación de reglas sobre administración y presentación de informes, desarrollan el mandato constitucional sobre rendición pública de cuentas de las campañas electorales, el cual se puede ejercer de manera idónea y adecuada a través (i) de la designación de gerentes de campaña; (ii) de medidas financieras que garanticen transparencia como la utilización de una cuenta única; (iii) de otras medidas que garanticen la igualdad, transparencia y moralidad pública, adoptadas por los partidos y movimientos políticos, bajo el control y vigilancia del Consejo Nacional Electoral; (iv) de mecanismos y medidas para la administración y presentación de informes consolidados por parte de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, y de los informes parciales individuales de los candidatos avalados por éstos y de los gerentes de campañas; y (v) a través de la fijación por parte del Consejo Nacional Electoral de la reglamentación especial al respecto. Medidas todas que se adoptan en la disposición en examen. (...). (Negrilla fuera de texto).

Así las cosas, a través de las Leyes 130 de 1994, 996 de 2005 y 1475 de 2011 se establecieron los lineamientos para la participación política y el ejercicio de control y vigilancia a cargo del Consejo Nacional Electoral. Estas normas de rango estatutario facultan a la autoridad electoral para que, en desarrollo del principio de transparencia electoral previsto en el artículo 107 de la Constitución, adelante procesos administrativos sancionatorios contra partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos por la vulneración del régimen de financiación política¹.

Como se mencionó antes, el Acto Legislativo 01 de 2009 buscó combatir la influencia de las organizaciones ilegales en los partidos y las campañas políticas

¹ Art. 13, Ley 1475 de 2011, art. 21 Ley 996 de 2005 y art. 39 Ley 130 de 1994.

con el fin de hacer realidad el principio de la transparencia electoral. Así lo resalta la Corte Constitucional en la Sentencia 490 de 2011 ya antes citada:

"(...) De esta manera, reitera la Sala que la reforma política de 2009 tiene como finalidad la adopción de medidas dirigidas a evitar la cooptación ilegal de los partidos y movimientos políticos, así como de las campañas electorales, y en punto al tema que ahora nos ocupa, a evitar la financiación con dineros o recursos provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras, o de diferentes formas de ilegalidad, así como la falta de transparencia o la afectación de la voluntad popular y la erosión de los presupuestos normativos propios de un Estado Democrático y Constitucional de Derecho".

57.5. Igualmente, sobre el tema de la financiación prohibida, esta Corte se pronunció especialmente en la sentencia C-141 de 2010, en la cual sostuvo que la determinación del origen ilícito o de las fuentes ilegales de financiación, constituye un requisito sine qua non para la garantía del principio de transparencia en materia electoral, ya que éste se materializa a través de "... instrumentos encaminados a determinar con precisión el origen, ... de los recursos económicos que soportan una determinada campaña electoral". De este mandato es que se deriva la necesidad de que el Legislador establezca las prohibiciones expresas respecto de las fuentes ilícitas de financiación para las organizaciones políticas y las campañas electorales".

1.1.2 Reforma propuesta sobre la rendición pública de cuentas y la financiación de las campañas electorales

De acuerdo con el marco normativo antes señalado, existen una serie de obligaciones, límites y prohibiciones para la financiación de las organizaciones políticas y de las campañas electorales. En relación con la rendición pública de cuentas y la financiación de las campañas, la reforma propuesta busca adicionar lo siguiente a la Ley 1475 de 2011: (i) exigir la presentación de informes de ingresos y gastos de la etapa de recolección de firmas a los grupos significativos de

ciudadanos; y (ii) prohibir los aportes y el manejo de dinero en efectivo para la financiación de las campañas.

Las reformas que se proponen buscan corregir algunos de los principales problemas identificados por el CNE en ejercicio de su función de control y vigilancia de financiación de las campañas. Así, en lo que tiene que ver con la rendición pública de cuentas, el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 no señala de manera expresa la obligación en cabeza de los grupos significativos de ciudadanos de presentar el informe de ingresos y gastos de la etapa de recolección de firmas.

La Misión de Observación Electoral ha destacado la falta de claridad en la financiación de las campañas como uno de los principales problemas a ser corregidos. En este sentido, ha señalado que la exención de la obligación de presentar los informes de la etapa de recolección de firmas genera importantes problemas asociados con la falta de transparencia, el riesgo de irregularidades financieras, la recepción de fuentes no autorizadas, la falta de control y la extensión del periodo de campaña².

La Corporación ha buscado contrarrestar los efectos de esta falta de regulación legal a través de resoluciones expedidas para cada elección. En estas se ordena a

² "La financiación de los GSC durante la etapa de recolección de firmas debe tener la atención de las autoridades, debido que la opacidad frente al origen, el tope o la destinación de los aportes recibidos puede generar riesgos de ingresos de fuentes ilícitas y de gastos dirigidos para iniciar campaña electoral anticipada afectando el equilibrio en la contienda y la transparencia" (Pá. 8). Cuarto informe sobre grupos significativos de ciudadanos. Elecciones autoridades locales 2023. Misión de Observación Electoral. Disponible en: <https://documentcloud.adobe.com/assets/integration/index.html?state=%7B%22ids%22%3A%5B%22144FA9SdUS6Xlen5zY790Bm2p58xXO2Z%22%5D%2C%22action%22%3A%22open%22%2C%22userId%22%3A%22105077244021263305205%22%2C%22resourceKeys%22%3A%7B%7D%7D>

los GSC presentar dentro de los cinco (5) días siguientes a la inscripción del candidato, o lista de candidatos, el consolidado general de ingresos y gastos desde el registro del comité inscriptor³. La obligación no deja de ser exigible aunque no se formalice la inscripción, pues en ese caso el informe debe presentarse a más tardar el último día de inscripción de candidatos según el calendario electoral.

El proyecto de ley eleva a rango de ley la regulación hecha hasta el momento por el CNE en orden a que los grupos significativos de ciudadanos cumplan con el principio de rendición pública de cuentas de toda su actividad, incluyendo por su puesto la etapa de recolección de firmas. Tal exigencia se extiende a aquellos casos en los que no se realiza la inscripción, pues aún en ese escenario se realizan movimientos financieros que no puede dejar de ser objeto de revisión por parte de la autoridad electoral.

Los términos para la presentación de los informes son los mismos que hasta la fecha ha determinado el CNE vía actos administrativos. La obligación se establece como un parágrafo nuevo del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, en armonía con las demás disposiciones de este artículo sobre presentación de informes de ingresos y gastos de campaña de parte de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

Por otro lado, es de gran importancia para la integridad del sistema electoral que exista claridad sobre el origen y destino de los recursos manejados por las campañas políticas⁴. El proyecto prohíbe en consecuencia los aportes y el manejo

³ Resolución 5289 de 2022 del Consejo Nacional Electoral.

⁴ Como se ha mencionado, la falta de claridad frente al origen y destinación de los recursos es una de las principales debilidades del sistema de financiación política: "El mayor problema que tiene el sistema de financiamiento político en Colombia es la opacidad en la información sobre los gastos electorales. Todos los políticos reconocen en privado que sus competidores no respetaron los toques y señalan cifras exorbitantes empleadas para la consecución del poder político. El problema se encuentra tan extendido que no sólo no se denuncia, pese a que en un país tan litigioso sería una

en general de dinero en efectivo durante las campañas, y dispone que todas las transacciones se realicen a través del sistema financiero como una medida para combatir la opacidad de los gastos⁴.

La prohibición está encaminada a tener un régimen de financiación más transparente y a fortalecer el sistema de control a cargo del Consejo Nacional Electoral. En la actualidad el sistema financiero ofrece suficientes mecanismos para que el manejo de los recursos se haga sin acudir al dinero en efectivo. La reforma propuesta, además de perseguir el fin legítimo de la transparencia electoral, podrá implementarse sin afectar el derecho a la participación política de los ciudadanos.

La nueva disposición se establece como un párrafo nuevo del artículo 27 de la Ley 1475 de 2011, que enumera las fuentes de financiación prohibida de los partidos, movimientos políticos y de las campañas. Adicional a las consecuencias que disponga la ley, la infracción de esta regla deberá ser revisada por el Consejo Nacional Electoral de la misma forma en la que actualmente investiga y sanciona la violación al régimen de financiación política.

manera fácil de entorpecer la carrera de los rivales políticos, sino que las posibilidades de éxito electoral están ligadas a poder usar esos recursos extras para ser competitivos, en: Escobar Osorio, R. (2022). Los delitos de financiación ilegal de campañas políticas del código penal colombiano a la luz del principio de proporcionalidad. *Nuevo Foro Penal*, 18(98), 73–114. <https://doi.org/10.17230/nfp.18.98.3>

⁴ “[...] hay que destacar que al debate en torno a los costos electorales aún tiene serias dificultades conceptuales y metodológicas, a las cuales se les suma la opacidad existente en torno a ciertos gastos de campaña, por ejemplo, los pagos en efectivo que se hacen a líderes para el desarrollo de actividades de apoyo al candidato y que suelen ser imposibles de rastrear. Por esta razón resulta tan importante promover los mayores niveles de transparencia en las actuaciones de partidos y candidatos”. *Ibidem*.

Como puede verse, existen obligaciones y límites para los candidatos y las agrupaciones políticas que tienen como propósito hacer realidad los principios de transparencia, moralidad e igualdad de los procesos electorales. Las medidas propuestas se suman a las vigentes sobre rendición pública de cuentas y control de la financiación de las campañas electorales.

1.2 Sobre la inscripción de candidatos por parte de los grupos significativos de ciudadanos

La Constitución reconoce el derecho a la participación política de los ciudadanos, a elegir y ser elegido y a conformar partidos o movimientos políticos, pero también el de ser elegidos a cargos de elección popular por fuera de ellos. Así, el artículo 40 de la Constitución establece el derecho de cualquier persona a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. El artículo 108, por su parte, señala que, al igual que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos. Estos últimos no suponen una organización permanente sino la simple intención coyuntural de postular listas y candidatos para determinada elección.

En desarrollo de las normas constitucionales, el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 establece las reglas para la inscripción de candidatos de los grupos significativos de ciudadanos. Dispone la norma que el comité inscriptor estará integrado por tres (3) ciudadanos y deberá registrarse cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la inscripción para poder iniciar la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o la lista.

En el formulario de inscripción deberá definirse el nombre y logo del grupo, si la modalidad de voto es preferente o no preferente, así como los nombres de las personas postuladas a los cargos de elección popular. Posterior al registro del comité inscriptor, la Registraduría Nacional del Estado Civil entrega un formulario para la recolección de apoyos que en caso de reunir el número suficiente exigido en la ley habilita al grupo para inscribir las candidaturas.

El uso de este mecanismo de participación política ha aumentado significativamente en los últimos años. Para las últimas elecciones territoriales, el Consejo Nacional Electoral adelantó el registro de 1.569 solicitudes de inscripción de logo símbolos. Según la información recopilada por la Misión de Observación Electoral, mientras que en el 2011 el número de solicitudes de registro fue de apenas 213, en el 2015 el número se elevó a 810 y en el 2019 a 1.253⁵.

1.2.1 Reforma propuesta sobre la inscripción de los candidatos postulados por los grupos significativos de ciudadanos

A pesar de que formalmente este mecanismo no hace parte de la campaña electoral, en la práctica la recolección de firmas permite a los candidatos ampliar el tiempo de promoción de las candidaturas por fuera de los controles existentes para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Esta forma de participación política suele utilizarse como un medio para medir la popularidad de los candidatos y buscar alianzas con las organizaciones políticas existentes.

⁵ Misión de Observación Electoral, *loc. Cit*

El aumento desproporcionado de este mecanismo obedece principalmente a las ventajas que ofrece a los candidatos para buscar apoyo electoral. Aunque sin duda es legítimo que la ciudadanía quiera participar en política por fuera de los partidos constituidos, y así lo reconoce la Constitución y la ley, los incentivos existentes son lo suficientemente fuertes para que la recolección de firmas sea un simple medio para adelantar la campaña. Muestra de esto es que al momento de inscribirse los candidatos desisten de la postulación del comité inscriptor para recibir el aval de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

La reforma propuesta, en consecuencia, busca mitigar el abuso de este mecanismo legítimo de participación política. Prohíbe a quienes sean postulados por el comité inscriptor recibir el aval de una organización política con personería jurídica para participar en la misma elección, con independencia de si se recaudaron o no el número suficiente de apoyos ciudadanos. La nueva disposición se establece como un inciso adicional del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, que fija las reglas para la inscripción de las candidaturas.

Debe señalarse que el propósito del constituyente y del legislador con esta opción de inscripción de candidatos es que la ciudadanía cuente con alternativas para la participación política por fuera de los partidos existentes. Utilizarla para evadir los límites que impone el calendario electoral a los demás candidatos es un abuso del mecanismo y pone en una situación de ventaja injustificada a quienes buscan luego recibir el aval de una organización política con personería jurídica. La reforma pretende poner fin a esta práctica nociva para el sistema democrático.

2. Conclusiones

El proyecto consta de cuatro artículos que modifican los artículos 25, 27 y 28 de Ley 1475 de 2011. El texto propuesto no pretende ser una reforma estructural del régimen de participación y financiación política, sino que se concentra en ajustar ciertas normas con gran incidencia en el funcionamiento del sistema democrático. Con el propósito de seguir avanzando en la búsqueda de procesos electorales cada vez más transparentes que brinden garantías para todos los actores políticos, pongo a consideración del Congreso el presente proyecto de ley estatutaria con la seguridad de que conforme avance la discusión parlamentaria este se verá enriquecido.

Cordialmente,

MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZABAL
Presidenta
Consejo Nacional Electoral

*Eleanor Kondo y
01/07*
Pablo F. Cruz

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 06 del mes Agosto del año 2024
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 090 Acto Legislativo N° _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: Presidenta Consejo Nacional Electoral Dra. Maritza Martínez;
Secretaría General y

[Signature]
SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 06 de Agosto de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.090/24 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1475 DE 2011 EN RELACIÓN CON LA FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES, LA RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS, LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS DE LOS GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS Y LAS COALICIONES POLÍTICAS", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Presidenta del Consejo Nacional Electoral, Dra. MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZABAL. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 06 DE 2024

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

EFRAIN CEPEDA SARABIA

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Proyecto: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña-Jefe de Leyes

PROYECTO DE LEY NÚMERO 91 DE 2024 SENADO

por la cual se establece el procedimiento de avalúo, constitución e imposición de las servidumbres legales de energías renovables no convencionales y se dictan otras disposiciones.

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

Bogotá D.C., 6 de agosto de 2024

Señores
EFRAIN CEPEDA SARAVIA
Presidente
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
SENADO DE LA REPÚBLICA
Ciudad.-

ASUNTO: Radicación proyecto de Ley, "por la cual se establece el procedimiento de avalúo, constitución e imposición de las servidumbres legales de energías renovables no convencionales y se dictan otras disposiciones".

Honorable Señor Presidente y Secretario General:

Atendiendo lo dispuesto por los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y de conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 y demás normas concordantes, nos permitimos presentar a consideración del Honorable Senado de la República, el proyecto de Ley, "por la cual se establece el procedimiento de avalúo, constitución e imposición de las servidumbres legales de energías renovables no convencionales y se dictan otras disposiciones".

Lo anterior, con la finalidad de dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y ley.

Cordialmente,

[Handwritten signature of Miguel Angel Barreto Castillo]
MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

PROYECTO DE LEY No. 091 "POR LA CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE AVALÚO, CONSTITUCIÓN E IMPOSICIÓN DE LAS SERVIDUMBRES LEGALES DE ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto establecer un régimen diferenciado para el avalúo, constitución e imposición de servidumbres legales de energías renovables no convencionales.

PARÁGRAFO: Para efectos de interpretación y aplicación de la presente ley, se entiende por energías renovables no convencionales las definidas en las leyes 1715 de 2014 y 2099 de 2021 y las normas de que las sustituyan, modifiquen o adicionen.

ARTÍCULO 2°. SERVIDUMBRES EN LA INDUSTRIA DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES. La actividad de las energías renovables no convencionales está declarada de utilidad pública e interés social, público y de conveniencia nacional, para el desarrollo de las actividades de generación, utilización, almacenamiento, administración, operación y mantenimiento de las fuentes no convencionales de energía, así como la transmisión de energía eléctrica. Los predios sean estos públicos o privados, deberán soportar todas las servidumbres legales requeridas para el desarrollo de las industrias de energías renovables no convencionales, en el marco de la transición energética, salvo las excepciones establecidas por la ley.

Se entenderá que la servidumbre legal de energía renovable no convencional de ocupación de terrenos y comprenderá el derecho a construir la infraestructura necesaria en campo e instalar todas las facilidades y servicios propios para beneficio del recurso de las energías renovables y del ejercicio de las demás servidumbres que se requieran.

ARTÍCULO 3°. NEGOCIACIÓN DIRECTA Y REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD. Para el ejercicio de las servidumbres legales para la industria de las energías renovables no convencionales, el interesado en el proyecto deberá adelantar una etapa de negociación directa con el propietario, poseedor, ocupante, o dueño de mejoras, según sea el caso, que comprende el siguiente trámite:

1. El interesado en el proyecto enviará una comunicación escrita al propietario, poseedor, o al dueño de las mejoras, según sea el caso; y si el inmueble es un baldío o tiene presunción de tal, la misma comunicación se le remitirá al ocupante de los terrenos y a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o la entidad que haga sus veces.

2. La comunicación se hará por escrito y en ella se indicará:

- a) Se explicarán de manera sucinta las actividades a realizar en el predio, indicando si las mismas se extienden en el tiempo convirtiéndose en permanentes o si por el contrario son transitorias. Se entenderá como servidumbre transitoria la que no supere los 6 meses.
b) la extensión requerida determinada por coordenadas y su respectivo plano.
c) El concepto de viabilidad del proyecto que la entidad competente le otorgue al industrial o interesado del proyecto.
e) En el mismo documento se invitará al interesado a convenir el monto de la indemnización por los perjuicios que se ocasionarán con el ejercicio de la servidumbre.

3. La comunicación se reputará surtida con el envío por el medio más expedito.

4. La comunicación también será enviada físicamente o por correo electrónico al Personero Municipal o al Representante del Ministerio Público de la jurisdicción en donde se encuentre ubicado el inmueble, a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes del envío al propietario, poseedor, ocupante, o dueño de mejoras, según sea el caso.

5. Enviada la comunicación al Personero Municipal, se empezará a contabilizar el término de la etapa de negociación directa entre las partes, la cual se extenderá por un término no mayor a quince (15) días calendario.

6. La propuesta de indemnización por servidumbre solamente se le hará al titular de derecho de dominio. A los poseedores, ocupantes o dueños de mejoras, solamente se les propondrá la tasación de los daños que se llegaran a generar y de los cuales los mismos sean titulares o beneficiarios para reclamar. En esta etapa, o en un eventual proceso judicial o arbitral no se reconocerán daños morales.

En caso de que las partes no lleguen a un acuerdo sobre el monto de la indemnización, sea por concepto de servidumbre o daños, se levantará un acta en la que consten las causas de la negociación fallida, firmada por las partes.

Si una vez transcurridos los quince (15) días de la etapa de arreglo directo el propietario, poseedor, ocupante o dueño de mejoras, se rehusare a firmar el acta referida, el industrial o interesado del proyecto procederá a dar aviso por escrito al Personero Municipal o representante del Ministerio Público de la jurisdicción del inmueble, la cual se entenderá prestada bajo la gravedad del juramento.

PARÁGRAFO PRIMERO: Si es deseo de las partes, y con el fin de solucionar las diferencias frente al avalúo de la servidumbre legal de energía renovable mediante los mecanismos alternativos de solución de conflictos, de acuerdo con la ley 1563 del 2012, en el trámite de la etapa de negociación directa se podrá pactar que se someterán las diferencias ante un tribunal de arbitramento. Lo anterior no exime a que, las partes en cualquier momento del procedimiento establecido en la presente ley puedan solucionar sus divergencias ante el mencionado tribunal.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Se entenderá agotado el requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción ordinaria o ante la justicia arbitral con el acta fallida de la negociación directa firmada por las partes interesadas o con la información que bajo la gravedad del juramento hayan prestado las partes sobre la no firma del acta de negociación fallida enviada al Personero Municipal o del representante del Ministerio Público.

PARÁGRAFO TERCERO: En el evento de que el bien inmueble a afectar con la imposición de la Servidumbre Legal de Energía Renovable tenga la calidad de predio baldío de la nación, se informará en las mismas condiciones a la Agencia Nacional de Tierras -ANT- para que intervenga dentro del proceso judicial.

ARTÍCULO 4°. AVALÚO DE PERJUICIOS. El avalúo de perjuicios para la Imposición de la Servidumbre Legal de Energías Renovables estará compuesto por dos factores: el primero, la valoración de la servidumbre y el segundo, la tasación de daños. El dictamen pericial de avalúo deberá ser idóneo en su contenido, cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 226 del Código General del Proceso y deberá ser elaborado por un perito competente en la materia, debidamente inscrito en el registro RAA (Registro Abierto de Avaluadores).

ARTÍCULO 5°. PROCESO DE ARBITRAJE. Las partes involucradas en la constitución de Servidumbre Legal de Energías Renovables, y con el fin de contribuir a la descongestión judicial, solucionando sus controversias de manera pronta y efectiva, podrán pactar que la valoración de la servidumbre y la tasación de los daños materiales que comprenden el valor de la indemnización se resuelva mediante un tribunal de arbitramento con las reglas establecidas en la ley 1563 del 2012.

ARTÍCULO 6°. PROCESO JUDICIAL. Agotada la etapa de negociación directa sin llegar a un acuerdo con el propietario, poseedor, ocupante o dueño de mejoras, queda facultado el interesado del proyecto para acudir ante la jurisdicción ordinaria para adelantar PROCESO DE IMPOSICIÓN DE SERVIDUMBRE LEGAL DE ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES para desarrollar las actividades de producción, generación, utilización, almacenamiento, administración, operación y mantenimiento de las fuentes no convencionales de energía, así como, la transmisión de energía. También mediante esta ley, se podrá acudir para constituir todas las servidumbres en la etapa de exploración de energías renovables, como por ejemplo las de la energía geotérmica.

ARTÍCULO 7°. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA. Será competente de manera privativa para conocer del Proceso de Imposición de Servidumbre Legal de Energías Renovables No Convencionales el juez de la jurisdicción donde esté ubicado el bien inmueble que deba soportar la imposición de la servidumbre, sin importar si el demandante es una persona jurídica de carácter privado o público. La competencia frente a la cuantía se determinará por el valor del avalúo catastral del predio.

ARTÍCULO 8°.- REQUISITOS DE LA DEMANDA. La demanda de Imposición de Servidumbre Legal de Energías Renovables No Convencionales deberá contener los siguientes requisitos:

A la demanda resultan aplicables los requisitos contenidos en el artículo 82 del Código General del Proceso, y los anexos deberán sujetarse a las disposiciones del artículo 84.

1. Identificación de las partes en debida forma.
2. Certificado de tradición y libertad del inmueble pretendido por el demandante; salvo que se trate de un bien baldío sin folio de matrícula inmobiliaria.
3. Descripción clara de las pretensiones para la Imposición de la Servidumbre Legal de Energías Renovables No Convencionales.
4. Descripción fáctica de la servidumbre que comprenda; i). datos del predio, ii). valor de la indemnización, iii). identificación general del predio e iv). identificación de las áreas pretendidas para la servidumbre.
5. Solicitud para que se autorice en el auto admisorio la constitución del depósito judicial del valor de la indemnización, el cual será requisito para continuar con la siguiente etapa procesal so pena de desistimiento fáctico.
6. Plano general de la afectación de servidumbre.
7. Dictamen pericial de tasación de perjuicios de que trata el artículo 4° de la presente ley.
8. Dirección física o electrónica para surtir la notificación efectiva de las partes.

ARTÍCULO 9°.- ADMISIÓN DE LA DEMANDA Y TRÁMITE. Si la demanda reúne los requisitos establecidos en la presente ley, el juez competente la admitirá imprimiéndole el trámite de un proceso verbal sumario si es de mínima cuantía, y verbal si es de menor y mayor cuantía; de haberlo solicitado la parte interesada, ordenará; i). la entrega anticipada de las áreas de servidumbre conminando al comandante de policía de la jurisdicción para que realice el acompañamiento para el ingreso al predio, ii). la constitución del depósito judicial a órdenes del juzgado de conocimiento por el valor de la indemnización de perjuicios resultante en el avalúo aportado como prueba con la demanda, y, iii). la inscripción de la demanda en el Folio de Matrícula Inmobiliaria. Salvo que se trate de un bien baldío sin folio de matrícula inmobiliaria.

La parte demandante notificará el auto admisorio a la parte demandada de conformidad con el artículo 8° de la ley 2213 del 2022 o como lo establecen los artículos 291 y 292 del Código General del Proceso según sea el caso. Si el demandado se notifica por conducta concluyente el juzgado de conocimiento lo hará en los términos del artículo 301 del Código General del Proceso.

En el evento que se imposibilite la notificación personal o por aviso del o los demandados, el juez ordenará su emplazamiento y designará un curador *ad-litem* para que lo represente. El curador *ad-litem* no podrá oponerse al avalúo de perjuicios.

Si el predio es un bien baldío de la nación, se ordenará en el auto admisorio de la demanda a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la Zona, que se materialice la apertura de un Folio de Matrícula Inmobiliaria del bien inmueble, como titular la Agencia Nacional de Tierras en cabeza del Estado, con el fin de proceder la medida cautelar de registro de la demanda.

ARTÍCULO 10°.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA, AUDIENCIA DE DECRETO Y PRÁCTICA DE PRUEBAS, Y SENTENCIA. El demandado, dentro del término de traslado de la demanda, podrá oponerse exclusivamente al valor del avalúo de indemnización de perjuicios. Para ello, deberá aportar un avalúo que cumpla con las características de un dictamen pericial, el cual debe ser presentado por un perito avaluador que reúna los requisitos establecidos en el artículo 226 del Código General del Proceso. Además, dicho avalúo debe ajustarse a las reglas dictadas en el artículo 228 del mismo código.

En el evento en que la parte interesada en la oposición del avalúo presentado con la demanda no esté de acuerdo con dicho valor y no cuente con los recursos económicos para la elaboración del dictamen de refutación de que trata este artículo, podrá solicitar el amparo de pobreza consagrado en el artículo 151 y siguientes del Código General del Proceso.

Para el decreto y práctica de pruebas se hará con el procedimiento establecido en el artículo 372 y 373 del Código General del Proceso, incluyendo la etapa de conciliación si existiere ánimo conciliatorio entre las partes.

Practicadas las pruebas solicitadas por las partes y las de oficio de llegarse a decretar, el juez ordenará correr traslado para que las partes presenten sus alegatos de conclusión y proferirá sentencia de única o primera instancia según la competencia que por la cuantía asigne según las reglas del Código General del Proceso. En la sentencia se ordenará; i) la Imposición de la Servidumbre Legal de Energías Renovables No Convencionales, ii) la inscripción de la sentencia en el Folio de Matrícula Inmobiliaria del predio objeto de gravamen, iii) la fijación de la indemnización de los perjuicios de la servidumbre legal de energías renovables No Convencionales y iv) la entrega de la suma determinada a la parte demandada. De ser superior el monto ordenado respecto del consignado, esta diferencia deberá a ponerse a disposición del despacho dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de la providencia. De igual forma ordenará a la Policía Nacional el acompañamiento necesario para que el Industrial pueda de manera efectiva hacer el uso y goce de la servidumbre impuesta. En caso de que, el demandado o sus subalternos o dependientes, por cualquier medio impida u obstaculice el ejercicio de la servidumbre, el juez de conocimiento de oficio o a petición de parte oficiará a la fiscalía general de la Nación para que se investigue el presunto delito de fraude a resolución judicial.

PARÁGRAFO PRIMERO: Para el presente trámite no son admisibles ningún tipo de excepciones.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Sólo serán indemnizables las circunstancias reales y actuales del predio al momento de la etapa de negociación directa y el envío de la comunicación de la que trata el numeral segundo del artículo tercero (3) de la presente ley.

ARTÍCULO 11°. Al propietario, poseedor, tenedor u ocupante del predio gravado no le es permitido realizar en éste, acto u obra alguna que pueda perturbar, alterar, disminuir, hacer incómodo o peligroso el ejercicio de la servidumbre, tal como ésta haya quedado establecida, según los planos del proyecto respectivo.

ARTÍCULO 12°.- REGISTRO. La escritura pública de constitución de servidumbre, el laudo arbitral o la sentencia judicial que ordene la imposición de servidumbre, deberán inscribirse en el Folio de Matrícula Inmobiliaria del predio objeto de esta.

ARTÍCULO 13°.- CONCURRENCIA DE SERVIDUMBRES. Las servidumbres de ocupación de terrenos también se podrán establecer sobre predios ocupados por otros titulares de derechos para el aprovechamiento de recursos naturales no renovables, siempre que con su ejercicio no se interfieran los derechos de éstos.

En el evento en que los interesados involucrados no llegaren a ningún acuerdo para llevar a cabo las actividades concurrentes, el Ministerio de Minas y Energía fijará los parámetros técnicos que permitan la ejecución de unas y otras, teniendo en cuenta los programas técnicos aprobados, los cuales serán de obligatorio cumplimiento para las partes, sin perjuicio de la indemnización a que haya lugar.

ARTÍCULO 14°. Las disposiciones contenidas en la presente ley no reemplazan lo contenido en otras disposiciones de carácter especial y, en su lugar, todo aquello que no esté regulado en la presente ley se remitirá expresamente a lo regulado en la materia en la ley 1564 de 2012.

ARTÍCULO 15°. Régimen de Transición. Las reglas sobre competencia previstas en esta ley no alteran la competencia de los jueces para conocer de los asuntos respecto de los cuales ya se hubiere presentado la demanda.

ARTÍCULO 16°. Vigencia. La presente Ley regirá a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 06 del mes 08 del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 91 Acto Legislativo Nº _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H. S. Miguel Ángel Barreto Castillo


SECRETARÍA GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.- JUSTIFICACIÓN

Esta iniciativa surge en la discusión frente a las dificultades que vienen enfrentando numerosos proyectos e interesados en el desarrollo de proyectos de energía de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) en Colombia, y los planteamientos de abogados expertos en el sector como los son los doctores Edwin Mauricio Álvarez, Freddy Martín Coy Granados y Jhorman Alexis Álvarez Fierro, frente al hecho de que el procedimiento para las servidumbres en este sector "objeto de estudio que compromete una nueva realidad, adolece de regulación objetiva, y las normas que regulan el desarrollo de la energía convencional, que pudieran aplicarse por analogía, tienen vacíos, desactualizaciones y ambigüedades legales que no compiten con las necesidades prácticas y realidades jurídicas de las que requiere el sector de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER), para encontrarse en armonía con los avances tecnológicos que permiten el desarrollo del sector, además de las necesidades ambientales que implica materializar el derecho a un medio ambiente sano, el principio de desarrollo sostenible y la consecuente transición energética que se requiere para proteger a las generaciones futuras".¹

Desde la expedición de la Ley 142 de 1994 el país ha impulsado el desarrollo de proyectos de infraestructura para los servicios públicos en Colombia, llevando a cabo iniciativas de desarrollo social y económico a las diferentes regiones del país orientadas principalmente a alcanzar los siguientes objetivos:

- i. **Incremento en la cobertura y acceso a los servicios públicos:** El desarrollo de los diferentes proyectos de infraestructura de servicios públicos ha permitido aumentar la cobertura nacional hasta llegar al 96,3% en el sector de energía eléctrica, 86,4% en acueducto, 76,6% alcantarillado, 66,8% gas natural conectado a redes, 81,6% en aseo y 43,4% en internet.
- ii. **Aporte al desarrollo económico y social del país y sus regiones:** Los servicios públicos tienen actualmente un aporte en el PIB de 6,5% y generan alrededor de 105.000 empleos llevando equidad y progreso a las diferentes regiones de Colombia a través del acceso a los servicios públicos.

Desafortunadamente, los proyectos de infraestructura de servicios públicos enfrentan cada vez mayores dificultades en temas relacionados con la gestión predial de servidumbres que amenaza su desarrollo - especialmente en lo que se refiere al desarrollo de proyectos de energía eléctrica, tanto

¹ Documento de trabajo de los abogados Edwin Mauricio Álvarez, Freddy Martín Coy Granados y Jhorman Alexis Álvarez Fierro.

en generación, transmisión y distribución de energía - y, por consiguiente, la capacidad del Estado para cumplir la tan anhelada meta de llevar los servicios públicos a todas las diferentes zonas del país.

La Ley 56 de 1981, norma vigente, que establece los procedimientos para la imposición de servidumbres eléctricas y de acueducto, dada su fecha de promulgación, adolece de ambigüedades e inconsistencias frente al régimen legal actual para la prestación de los servicios públicos, que deben ser subsanadas, teniendo en cuenta adicionalmente importantes modificaciones introducidas al ordenamiento jurídico colombiano, como la Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, las cuales impactan directamente el procedimiento.

Dichas ambigüedades han generado múltiples interpretaciones en su contenido que implican para los ejecutores de proyectos de servicios públicos y, en especial los de energía, mayores tiempos en lograr la disponibilidad de las áreas requeridas.

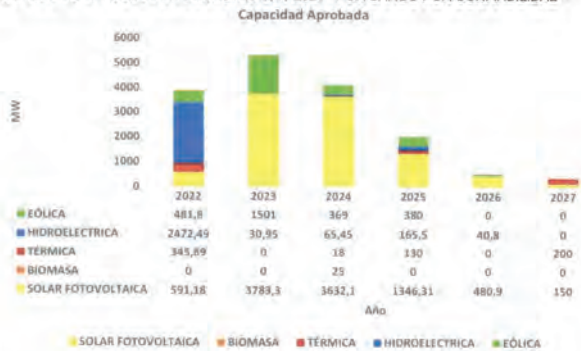
La Ley 1715 de 2014 "por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional" modificada por la Ley 2099 de 2021 "por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país" establecen el principal pilar regulatorio a partir del cual se ha ido estructurando en Colombia, la transición energética.

Con los desafíos actuales planteados por la transición energética y la creciente necesidad de incorporar a la matriz energética de Colombia nuevas Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) se han visto afectados por los temas de las dificultades planteadas por el marco normativo del licenciamiento ambiental, el conflicto con las comunidades y las consultas previas, así como el tema del manejo predial para la constitución de servidumbres necesarias en el mercado de la energía eléctrica para llevar a buen término los proyectos.

La importancia de los proyectos Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) es vital para ampliar la matriz de generación de energía en Colombia, frente a los desafíos de una demanda que crece por encima de lo que oferta el mercado. A pesar de la importancia de este tema, sigue existiendo un preocupante atraso en la entrada en operación y comercialización de energía, especialmente en proyectos fotovoltaicos, con el fin de integrarlos al Sistema Interconectado Nacional -SIN- y a las zonas no interconectadas.

En tal sentido, no se ha avanzado en la entrada de los proyectos FNCER previstos que entrarán en 2023 y hay atrasos generalizados para los años siguientes 2024, 205 y 2026 de la capacidad aprobada por la UPME, así como hay retrasos en 82% de los proyectos de energías renovables ubicados en la Guajira - por los problemas de las líneas de transmisión Colectora y Cuestecitas - y el 65% de los demás proyectos en el país en el 2023 respecto de los de los MW previstos que entrarán en las subastas ficer de la UPME en 2019 y 2021. no han entrado a la capacidad instalada para generar electricidad.

CAPACIDAD APROBADA EN SUBASTAS 2019 2021 - POR CARGO POR CONFIABILIDAD



Fuente: <http://bit.ly/www.energiainstalada.com/nuestro-nro-opciones-5-300-mw-eolicos-y-solares-en-colombia-actual-y-2027>

A la fecha, si bien se cuenta con un aumento de la capacidad instalada cercana a los 20.000 MW, gracias en gran parte a la entrada de las 2 turbinas de Hidroituango en el 2022 y a que en el 2023 se mostró un crecimiento significativo en la capacidad de generación de energía renovable en Colombia, con la entrada en operación de 25 proyectos solares, sumando 208 megavatios (MW), sigue preocupando el atraso con que están entrando a operar este tipo de proyectos.

Entre 2024 y 2025 se espera que entren en operación 119 proyectos de fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER); sin embargo, el 46% de ellos (2.400 MW) está todavía tramitando permisos ambientales o técnicos, por lo que su fecha probable de entrada sobrepasa o está al límite de vencimiento de su Fecha de Puesta en Operación (FPO).

Así lo arrojaron datos de la Asociación de Energías Renovables (SER Colombia), según los cuales, en promedio, solo por permisos, licencias y papeleos, el inicio de operación de un proyecto de pequeña escala tarda entre tres y seis años.

Para el gremio, **estos tiempos de entrada se reducirán a la mitad si se cumplen los plazos normativos de trámites** y se definen términos para los permisos que no los tienen.

Y es que los informes de SER Colombia —en los que se monitorearon el año pasado más de 172 trámites ante entidades regionales y nacionales—, evidenciaron que, tras ocho meses de articulación entre el gremio, las empresas y el Gobierno (Presidencia, MinMinas, Anla y Upme), se registró un progreso del 58% sobre los trámites, con un 37% de ellos completamente resueltos.

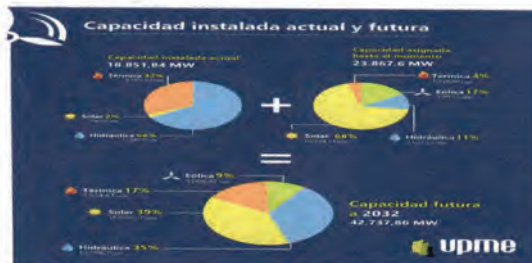
Pero, pese a este esfuerzo, **solo se ejecutó el 36% de los 41 proyectos que iban a entrar en 2023.** Los demás fueron pospuestos para 2024-2025. Esto refleja, entonces, la necesidad de acciones regulatorias para simplificar y agilizarlos procesos.

De hecho, entre las preocupaciones que dio a conocer la Contraloría General de la Nación, tras el resultado de la subasta de energía pasada, en la cual se asignaron 4.441 megavatios (MW) de plantas solares nuevas (99%) y 48 MW de plantas térmicas (1%), está que no habría garantías de que toda esta energía entre en operación y a tiempo.

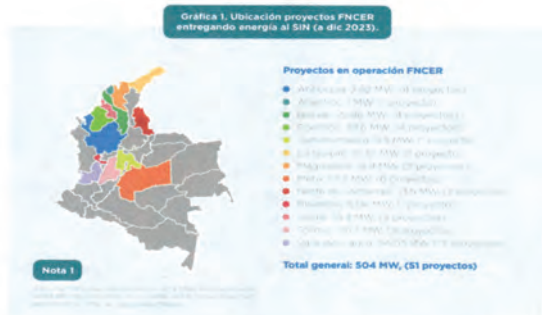
Entre otras cosas, al ente le preocupan los tiempos de construcción de las plantas y todo lo que ello implica, como las licencias ambientales, las audiencias públicas, las servidumbres y las relaciones con las comunidades.

Como vemos en el cuadro que presentamos a continuación, la demanda de energía en Colombia prevista por la UPME para el año 2032 establece una capacidad instalada de 42.773 MW, con un cambio significativo en nuestra matriz energética en donde la energía proveniente de fuentes solares pasaría del 3% hoy al 39% en el 2032. Dados los actuales atrasos, consideramos que si no se tomas acciones regulatorias urgentes, este plan de capacidad futura no se podrá cumplir.

CAPACIDAD INSTALADA ACTUAL Y FUTURA



Ubicación de los proyectos FNCER entregados en el año 2023



CAPACIDAD ACUMULADA DE PROYECTOS FNCR POR DEPARTAMENTOS



A pesar de los esfuerzos regulatorios, uno de los mayores cuellos de botella de los proyectos de energías renovables es el atiente a la constitución de servidumbres legales para el desarrollo de

proyectos de energía y la congestión que se viene generando en los Juzgados de las ciudades como Bogotá y Medellín en donde por la normalidad actual las empresas e industriales interesados en el desarrollo de proyectos de fuentes de energía eléctrica no convencionales han decidido acudir para el trámite judicial de imposición de servidumbres reglado por la mencionada ley 56 e 1981 y el Código General del Proceso, que en materia de competencia territorial les es más conveniente.

Adicionalmente, y dado que en muchas oportunidades los interesados que desarrollan proyectos son entidades territoriales o una entidad descentralizada por servicios o cualquier otra entidad pública, el trámite toma más tiempo ante la necesidad de acudir ante la Corte Constitucional o la Corte Suprema de Justicia para definir el conflicto de jurisdicción de competencias que se presenta en materia de diferencias respecto de la interpretación de lo regado en el artículo 15 del Código General del Proceso, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 1073 de 2015, donde se hace remisión expresa al Código General del Proceso en caso de existir vacíos en el trámite de dicho asunto (art. 2.2.3.7.5.5), al igual que con el artículo 27 de la Ley 56 de 1981.

Uno de los retos a destacar en los proyectos de infraestructura lineal de servicios públicos es la agilidad en la disponibilidad predial de servidumbres, bien sea a través de mecanismos de constitución voluntaria o de imposición por vía judicial, que permitan contar con las áreas objeto del trazado con anterioridad al inicio de las obras, para evitar retrasos en los cronogramas y consecuentemente en las fechas de puesta en operación previstas.

Frente a las servidumbres de energía eléctrica, debe señalarse que su naturaleza es de carácter legal y su aplicación proviene por ministerio de la Ley (Artículo 18 de la Ley 126 de 1938), lo cual genera que su constitución o imposición se realiza con el propósito de materializar el interés general propio de los servicios públicos y con independencia de la voluntad del propietario del predio.

Ante la ausencia de acuerdo voluntario para la aplicación de la servidumbre, procede su imposición por intermedio de la intervención de las autoridades judiciales competente, mediando una justa indemnización por los perjuicios a causar, con el fin de proporcionar la facultad legítima del ejercicio efectivo y los medios necesarios para el acceso, construcción y ejecución de las obras que se requieran para el ejercicio de la actividad del servicio público.

Así las cosas, el objetivo general del Proyecto de Ley es fijar reglas claras ante vacíos o deficiencias de la regulación actual para el trámite de las servidumbres de LA INDUSTRIA DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES, armonizando su contenido con las normas procesales vigentes, con el fin de garantizar la eficacia a los operadores judiciales en la aplicación de la normalidad que regula estos casos.

Lo anterior, se justifica en el cometido constitucional de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, lo cual constituye un asunto estratégico para el país por tratarse de una actividad económica nacional de interés general, justificándose plenamente que el legislador se ocupe de regular el ejercicio de estas servidumbres, para dotar al Estado y a los ejecutores de los proyectos, de herramientas jurídicas expeditas, eficaces y concordantes con el orden

jurídico actual para la prestación de servicios públicos que contribuya con el desarrollo económico y social del país.

Con la esta reforma, se pretende dejar en el pasado los traumatismos para la aplicación de los requisitos formales exigibles para el estudio de la admisión de las demandas, la fijación y práctica efectiva de las diligencias de inspección judicial, la designación, posesión y práctica de la prueba pericial que evalúe los daños causados con la imposición de una servidumbre y superar las demoras de los procesos judiciales por la dificultad de encontrar profesionales evaluadores idóneos y que cuenten con las acreditaciones exigibles actualmente para el ejercicio pericial.

Para tener indicadores objetivos, un promedio estudiado a partir de más de 854 procesos judiciales en diferentes distritos judiciales, arroja que transcurren más de 100 días entre la presentación de la demanda del proceso de servidumbre y la práctica de la diligencia de inspección judicial con la autorización para realizar trabajos necesarios para la prestación de servicios públicos.

Entre un grupo de 272 procesos de servidumbre que a la fecha cuentan con sentencia en diferentes distritos judiciales del país, se ha encontrado que transcurren 391 días en promedio entre la fecha en que se radica la demanda para su admisión y se adelanta el correspondiente trámite y, la fecha en que se profiere la sentencia de primera instancia.

Así mismo, otro indicador arroja que entre un grupo de 740 procesos en diferentes Juzgados del país, están en trámite judicial desde hace más de 436 días en promedio y no se ha proferido sentencia de primera instancia.

Como se puede apreciar en el gráfico siguiente el 20% de los proyectos FNCR previstos para el 2024 tienen retrasos ocasionados con la gestión predial y el trámite de servidumbres ²

² https://ser-colombia.org/wp-content/uploads/2024/01/PORTAFOLIO_2024.pdf



Así, ante estas dificultades, el proyecto propuesto busca solucionar carencias de procedimiento en cuanto a claridad, pertinencia, suficiencia y actualidad de la regulación que prevé la Ley 56 de 1981.

El proyecto que se somete a consideración está en armonía con los principios constitucionales, el régimen legal de materias como la avaluatoria, de tierras, de Servicios Públicos y el Código General del Proceso, toda vez que al propietario del predio que recibe la servidumbre se le reconoce plenamente la indemnización correspondiente por cualquier daño o restricción derivada del ejercicio de la servidumbre y que se le ocasione a su derecho de dominio, así como también, se le reconoce la indemnización al poseedor, ocupante o titular de mejoras que resulten intervenidas por los daños, dentro de un proceso judicial justo, eficiente y garantista (debidamente actualizado al régimen de la oralidad que implementó el Código General del Proceso).

La presente iniciativa tiene por objeto fijar reglas claras ante vacíos o deficiencias y fijar un régimen diferenciado para el avalúo, constitución e imposición de servidumbres legales de energías renovables no convencionales.

Para tal efecto, se establece una etapa de negociación directa, como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción ordinaria, con el propietario o la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS, poseedor, ocupante, o dueño de mejoras del predio sobre el cual según sea el caso, así como la posibilidad de que las partes puedan pactar las diferencias mediante los mecanismos alternativos de solución de conflictos, de acuerdo con la ley 1563 del 2012, mediante el acuerdo de someter la decisión y dirimir las diferencias ante un tribunal de arbitramento.

<p>De la misma manera, la propuesta normativa señala que el juez competente para los procesos de servidumbres -por el factor territorial- es precisamente el del lugar en donde se encuentre ubicado el inmueble, sin importar la calidad o naturaleza del demandante, solucionando los múltiples conflictos de jurisdicción con ocasión del trámite del proceso judicial de servidumbre que prevé la Ley 56 de 1981, conflictos frente a los cuales existen posturas judiciales opuestas entre la Jurisdicción Civil y la Contencioso Administrativa.</p> <p>De esta forma, el presente proyecto de Ley es una oportunidad para que el legislador adopte una regla aplicable que evite dilaciones en los procesos por estas circunstancias. Por ello, la propuesta normativa persigue definir con claridad los requisitos de forma que deben acompañarse con la demanda y prever las particularidades aplicables a los predios baldíos. Así mismo, el proyecto pretende solucionar eventos en que no es posible realizar un inventario de las condiciones físicas del predio, estableciendo que en este caso, será exigencia tener dicho inventario cuando se pueda ingresar al predio.</p> <p>En tal sentido, se crea un proceso de imposición de servidumbre legal de energía renovables no convencionales imprimiéndole el trámite de un proceso verbal sumario si es de mínima cuantía, y verbal si es de menor y mayor cuantía. Adicionalmente, con la precisión de los requisitos que deben cumplir los peritos que presten sus servicios para la práctica de las pruebas en proceso de imposición de servidumbres, se busca favorecer que la prueba se recaude en beneficio del principio de economía procesal y la celeridad, despejando controversias e impugnaciones generales al interior del proceso respecto de la idoneidad y acreditación.</p> <p>A manera de síntesis, es dable afirmar que el proyecto de ley tiene como propósito principal llevar a cabo un proceso de actualización y especialización del régimen jurídico aplicable a la imposición de servidumbres, así como el del avalúo de los perjuicios y tasación de daños, adicionado a la posibilidad de dirimir las controversias a través de un proceso arbitral en el sector LA INDUSTRIA DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES, con lo cual a su vez permite una adecuada armonización con las normas procedimentales vigentes, la protección del interés general y el desarrollo de principios de justicia social en los procesos judiciales en beneficio de los propietarios o tenedores de los predios.</p> <p>2.- FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y ANTECEDENTES LEGALES</p> <p>A. Constitución política de Colombia</p> <p>El artículo 79 de la CPC, establece el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano y el deber del estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente.</p> <p>El artículo 80 donde establece la responsabilidad del estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental,</p>	<p>imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.</p> <p>El artículo 334 establece que corresponde al estado de la dirección general de la economía, para lo cual intervendrá, entre otros asuntos, en los servicios públicos y privados buscando el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.</p> <p>Los artículos 367, 368, 369 y 370 que incluyen diversas previsiones para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, así como asegurar su calidad, control eficiencia.</p> <p>ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <p>1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.</p> <p>(...)</p> <p>23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.</p> <p>B. Leyes de la República</p> <p>Ley 126 de 1938, sobre suministro de luz y fuerza eléctrica a los Municipios, adquisición de empresas de energía eléctrica, de teléfonos y de acueductos e intervención del Estado en la prestación de los servicios de las mismas empresas.</p> <p>Ley 56 de 1981, por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras.</p> <p>Ley 697 de 2001, mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones. Declarando el Uso Racional y Eficiente de la Energía (URE) como un asunto de interés social, público y de conveniencia nacional, fundamental para asegurar el abastecimiento energético pleno y oportuno, la competitividad de la economía colombiana, la protección al consumidor y la promoción del uso de energías no convencionales de manera sostenible con el medio ambiente y los recursos naturales.</p> <p>Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.</p>
<p>Ley 143 de 1994, establece el régimen de las actividades de generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad, que en lo sucesivo se denominarán actividades del sector, en concordancia con las funciones constitucionales y legales que le corresponden al Ministerio de Minas y Energía.</p> <p>Ley 1665 de 2013, "Por medio de la cual se aprueba el "Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (Irena)".</p> <p>Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, que regula el trámite de los procesos de servidumbre y expropiación.</p> <p>Ley 1715 de 2014, "Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional". Tiene por objeto promover el desarrollo y la utilización de las Fuentes No Convencionales de Energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en el sistema energético nacional, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las Zonas No Interconectadas y en otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la seguridad del abastecimiento energético.</p> <p>Ley 1844 de 2017 por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de París", adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia. El artículo 2.1 aborda la visión a largo plazo relacionada con la mitigación, específicamente en referencia al mantenimiento del incremento de la temperatura promedio global muy por debajo de los 2°C y adelantar esfuerzos para limitarlo a los 1.5°C, reconociendo que esto reduciría significativamente los riesgos e impactos del cambio climático. Por su parte, el numeral 2 de este artículo caracteriza la implementación del Acuerdo para que este refleje la equidad y las responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas a la luz de las diferentes circunstancias nacionales. Este lenguaje al mismo tiempo que reconoce la diferenciación existente permite que la implementación construya sobre esta de manera dinámica en función de la evolución de las diferentes circunstancias nacionales.</p> <p>Ley 2099 de 2021 "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones."</p> <p>C. Decretos del Gobierno Nacional</p> <p>Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015.</p> <p>Decreto 2143 de 2015 "Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, Decreto 1073 de 2015, en lo relacionado con la definición de los lineamientos para la aplicación de los incentivos establecidos en el Capítulo 111 de la Ley 1715 de 2014."</p>	<p>Decreto 1543 de 2017 "por el cual se reglamenta el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía, FENOGE, adicionando una Sección 5 al Capítulo 3 del Título III de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015"</p> <p>Decreto 0570 de 2018, marzo 23, por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, en lo relacionado con los lineamientos de política pública para la contratación a largo plazo de proyectos de generación de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Decreto 829 de 2020, Por el cual se reglamentan los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 1715 de 2014, se modifica y adiciona el Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria y se derogan algunos artículos del Decreto 1073, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía.</p> <p>Decreto 1302 de 2022, julio 25, por el cual se adiciona una Subsección 8.2. a la Sección 8, Capítulo 8, Título III, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, con el fin de reglamentar las transferencias del sector eléctrico con destino a comunidades indígenas, de las que trata el artículo 289 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".</p> <p>Decreto 1475 de 2022, agosto 03, por el cual se adiciona una Subsección 8.3. a la Sección 8, Capítulo 8, Título III, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, con el fin de reglamentar las transferencias del sector eléctrico con destino a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de las que trata el artículo 289 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".</p> <p>3.- IMPACTO FISCAL</p> <p>El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 estipula que se debe explicitar en la exposición de motivos de toda iniciativa legislativa el impacto fiscal que esta pueda tener. Ahora bien, el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal ni contempla compromisos fiscales sobre el Presupuesto General de la Nación, ni sobre los presupuestos de las entidades territoriales por no contener ninguna medida que implique la ordenanza de gastos o comprometer recursos del PGN.</p> <p>Sin embargo, es menester recordar que, y dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, lo mencionado por la Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, en donde se señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.</p> <p>"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la</p>

República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.*

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. 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*.

En consecuencia, y teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional es el director de la economía nacional es el Ministerio de Hacienda y Crédito público quien debe proporcionar el estudio de impacto fiscal de la presente iniciativa si es que hay lugar a ello, de conformidad a lo estipulado en la sentencia de constitucionalidad 315 del 2008.

*Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.

El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, **corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.** El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo*. (Negrilla y cursiva fuera de texto)

4.- CONFLICTO DE INTERÉS.

Teniendo en cuenta el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5a de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo éstos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción del posible conflicto de interés que se pueda presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

Cordialmente,

MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República

SEÑADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General
El día 06 del mes 08 de agosto 2024
se radicó en este despacho el proyecto de ley N.º 91 Acto Legislativo N.º con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Miguel Angel Barreto Castillo
SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 06 de Agosto de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.091/24 Senado "POR LA CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE AVALÚO, CONSTITUCIÓN E IMPOSICIÓN DE LAS SERVIDUMBRES LEGALES DE ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 06 DE 2024

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

EFRAIN CEPEDA SARABIA
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Proyecto: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña-Jefe de Leyes

C O N T E N I D O

Gaceta número 1324 - Martes, 10 de septiembre de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 88 de 2024 Senado, por medio del cual se modifican las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, se regulan algunos aspectos relativos a la supervisión del sector y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de Ley número 89 de 2024 Senado, por medio de la cual se fomenta la inclusión financiera de las mujeres.	10
Proyecto de Ley número 90 de 2024 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1475 de 2011 en relación con la financiación de las campañas electorales, la rendición pública de cuentas, la inscripción de candidatos de los grupos significativos de ciudadanos y las coaliciones políticas.	15
Proyecto de Ley número 91 de 2024 Senado, por la cual se establece el procedimiento de avalúo, constitución e imposición de las servidumbres legales de energías renovables no convencionales y se dictan otras disposiciones.....	21