



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1343

Bogotá, D. C., miércoles, 11 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 044 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 2157 de 2021, para establecer un beneficio especial de exclusión del reporte negativo en las centrales de riesgos financieros para los deudores y codeudores de créditos educativos.

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

Honorable Representante

ANA PAOLA GARCÍA SOTO

Presidenta Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 044 de 2024 Cámara.

Honorables Representantes:

En cumplimiento de la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, rindo **Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 044 de 2024 Cámara**, por medio del cual se modifica la Ley 2157 de 2021, para establecer un beneficio especial de exclusión del reporte negativo en las centrales de riesgos financieros para los deudores y codeudores de créditos educativos.

Cordialmente,

ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO

Representante a la Cámara por Santander

Partido Liberal Colombiano

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 044 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 2157 de 2021 para establecer un beneficio especial de exclusión del reporte negativo en las centrales de riesgos financieros para los deudores y codeudores de créditos educativos.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley Estatutaria número 044 de 2024 Cámara fue radicado el 24 de julio del 2024, por los honorables Representantes Germán Rogelio Rozo Anís, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Aníbal Gustavo Hoyos Franco, Luis Carlos Ochoa Tobón, Flora Perdomo Andrade, James Hermenegildo Mosquera Torres, Víctor Manuel Salcedo Guerrero, Álvaro Leonel Rueda Caballero, Héctor David Chaparro Chaparro, Camilo Esteban Ávila Morales, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Luis David Suárez Chadid, Juan Camilo Londoño Barrera, Gilma Díaz Arias, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, César Cristian Gómez Castro, Oscar Rodrigo Campo Hurtado, María del Mar Pizarro García, María Eugenia Lopera Monsalve, Karen Astrith Manrique Olarte, Lina María Garrido Martín, Alfredo Mondragón Garzón, y fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1082 de 2024.

El 16 de agosto de 2024, mediante oficio número C.P.C.P.3.1-0091-2024, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, me notificó la designación como ponente para primer debate.

II. OBJETO

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto incorporar un beneficio especial de exclusión del reporte negativo en los bancos de datos de información financiera y crediticia a los deudores y codeudores de los créditos educativos que manifiesten voluntad de pago, con el fin de promover su desarrollo académico y profesional, no generar impactos adversos en su capacidad crediticia por esta tipología de obligaciones, contribuyendo así al fortalecimiento del acceso equitativo a la educación y la continuidad de los procesos de formación.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El articulado propuesto para el presente proyecto de ley consta de cuatro artículos, distribuidos así:

Artículo 1°. Objeto

Artículo 2°. Ámbito de aplicación

Artículo 3°. Adición del artículo 4 A a la Ley 2157 de 2021

Artículo 4°. Vigencia.

IV. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

En Colombia, el acceso a la educación superior ha sido un reto histórico, especialmente para aquellos provenientes de familias de bajos ingresos. Diferentes entidades, como el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), han desempeñado un papel fundamental en la financiación de la educación superior a través de la concesión de créditos educativos. Sin embargo, el modelo de financiación ha enfrentado fuertes críticas debido a las dificultades que algunos deudores encuentran al momento de cumplir con sus obligaciones crediticias, lo que ha resultado en impactos negativos en su historial crediticio y, por ende, en su capacidad para acceder a futuros créditos.

La Ley 2157 de 2021, conocida como la Ley de Borrón y Cuenta Nueva, estableció una serie de medidas para la exclusión de reportes negativos en las centrales de riesgo para ciertos deudores, reconociendo el impacto que dichos reportes tienen en la vida económica de las personas. Sin embargo, no aborda de manera específica la situación de los deudores de créditos educativos, quienes, por la naturaleza de sus obligaciones, requieren un tratamiento especial que considere su rol en la construcción de capital humano para el país.

La presente iniciativa legislativa cuenta con fuertes antecedentes normativos. El Proyecto de Ley número 125 de 2023, conocido como “Borrón y Cuenta Nueva 2.0”, fue aprobado por la Cámara de Representantes con el objetivo de fortalecer el sistema crediticio en Colombia. Además, sigue los pasos de la exitosa Ley de “Borrón y Cuenta Nueva” de 2021, buscando mejorar el historial crediticio de los colombianos, facilitando su acceso al crédito y fomentando el crecimiento económico. Una de las medidas clave es la extensión del régimen de transición, que elimina automáticamente los

reportes negativos en las centrales de riesgo para quienes paguen sus deudas en un plazo de 12 meses, beneficiando a aproximadamente seis millones de personas.

Además, se destaca la relación con el proyecto de ley 246 de 2022 del Senado, que, aunque archivada, buscaba alivios para los deudores del Icetex, subrayando la preocupación legislativa por el endeudamiento educativo. Este contexto refuerza la necesidad de medidas que faciliten el acceso al crédito, especialmente en el ámbito educativo, y subraya la importancia de abordar las dificultades financieras de los beneficiarios de créditos educativos, fomentando con ello el ingreso y la permanencia en los claustros académicos.

El principal objetivo de la presente ley es fomentar el acceso equitativo a la educación superior. Los reportes negativos en centrales de riesgos financieros pueden ser una barrera significativa para los estudiantes y sus familias, afectando no solo su capacidad para acceder a futuros créditos, sino también su bienestar económico y social. Al ofrecer una exclusión especial de estos reportes, se promueve el desarrollo académico y profesional de los estudiantes, garantizando que sus trayectorias educativas no se vean truncadas por dificultades temporales en el cumplimiento de sus obligaciones financieras.

Se fundamenta en la premisa que sostiene que el acceso a la educación superior es crucial para el desarrollo individual, pero también para el desarrollo colectivo en la sociedad. Reconoce que incluir los créditos educativos en los reportes de las centrales de riesgo financiero puede disuadir a los estudiantes potenciales de buscar financiamiento para sus estudios, debido al temor de que un eventual reporte negativo afecte su historial crediticio.

Funge como estímulo para la continuidad académica, teniendo en cuenta que, como se mencionó, la permanencia en el sistema educativo es crucial para el desarrollo personal y profesional de los jóvenes. La preocupación por un reporte negativo puede llevar a algunos estudiantes a abandonar sus estudios. Para mitigar esta barrera, el proyecto propone la exclusión específica de los créditos educativos de los reportes negativos en las centrales de riesgo, lo que permitiría a los estudiantes acceder al financiamiento sin preocuparse por repercusiones crediticias. Esta medida no solo busca fomentar la equidad en el acceso a la educación superior, sino también contribuir al desarrollo de una fuerza laboral más capacitada y especializada, lo que a su vez fortalecería el capital humano del país.

En este contexto, la medida se alinea con los principios de desarrollo académico, profesional y social, promoviendo un entorno más favorable para el progreso educativo y la mejora del capital humano. Y guarda estrecha relación con la Ley 2157 de 2021, que en su artículo 3 establece que la información negativa sobre deudas debe ser reportada a las centrales de riesgo por un máximo

de 18 meses después de que el titular haya incurrido en mora.

Este proyecto de ley busca excluir específicamente los créditos educativos de los reportes negativos, basándose en la comprensión de las características y condiciones únicas propias de este tipo de endeudamientos. Al promover esta exclusión, el proyecto busca no solo facilitar el acceso a la educación, sino también asegurar que el marco normativo proteja los derechos de los ciudadanos en el ámbito educativo y financiero, garantizando así una mayor coherencia en la legislación relacionada con el crédito y la educación.

No obstante, la propuesta legislativa no se inmiscuye en el derecho de las diferentes entidades que conceden créditos educativos a recurrir a los instrumentos judiciales ordinarios para la recuperación de la cartera en mora. Esto asegura que la medida no incentive la cultura del no pago, sino que se enfoque en aquellos deudores que, aun enfrentando dificultades, muestran voluntad de cumplir con sus obligaciones.

En conclusión, el proyecto de ley propuesto se presenta como una respuesta integral y necesaria a las barreras que enfrentan los deudores de créditos educativos en Colombia, especialmente en lo que respecta a los efectos negativos de los reportes crediticios, y armoniza la normativa existente, brindando un marco más coherente y protector para quienes buscan en la educación un camino hacia un futuro mejor.

V. FUNDAMENTACIÓN DEL AUTOR AL PROYECTO DE LEY

VARIABLES POR CONSIDERAR EN EL PROYECTO DE LEY

1. Riesgo crediticio

Es conveniente mencionar que el riesgo crediticio según señala Ms. Félix Campoverde¹ viene a ser “la posibilidad de pérdida debido al incumplimiento del prestatario o la contraparte en operaciones directas, indirectas o de derivados que conlleva el no pago, el pago parcial o la falta de oportunidad en el pago de las obligaciones pactadas”.

“El riesgo de crédito es la posibilidad de pérdida económica derivada del incumplimiento de las obligaciones asumidas por las contrapartes de un contrato. El concepto se relaciona a instituciones financieras y bancos, pero se puede extender a empresas, mercados financieros y organismos de otros sectores.”

Por ejemplo, el emisor de un bono puede no pagar el capital y los intereses a tiempo incumpliendo el contrato y generando una pérdida para el inversor. En este sentido, los bonos gubernamentales tienen mucho menor riesgo que los bonos emitidos por empresas, pues ante dificultades, el Gobierno puede recuperarse mucho más fácilmente que una empresa.

En consecuencia, para Armando Villacorta el riesgo crediticio aparece si las promesas de pago futuro no son cumplidas de acuerdo a lo pactado. Las pérdidas pueden tener carácter total o parcial: el principal del préstamo o de los intereses o moras. Esto conlleva a la necesidad del Banco de hacer un seguimiento muy cercano de los negocios y personas a quienes se les ha prestado dinero.

1.1 Riesgo Crediticio en Colombia

En Colombia, el Sistema de Administración de Riesgo Crediticio es el conjunto de políticas, procedimientos, normas y metodologías de medición de los riesgos que rigen y controlan los procesos de crédito y cobranza de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. El SARC contiene políticas y procedimientos claros y precisos que definen los criterios y la forma, mediante la cual la entidad evalúa, asume, califica, controla y cubre su riesgo crediticio. El SARC es reglamentado para todas las entidades financieras bajo vigilancia de la Superintendencia Financiera, con el fin de que todas las instituciones tengan una infraestructura tecnológica y los sistemas necesarios para garantizar la adecuada administración de crédito.

Según la Superintendencia Financiera, el riesgo es definido como “La posibilidad de que una entidad incurra en pérdidas y se disminuya el valor de sus activos (Circular Básica Contable y Financiera, 1995)”. Ello implica que se tomen medidas que sirvan de pilar y base para que una entidad determine si hay sinergia entre la capacidad de pago del deudor y la posibilidad de pérdida de los dineros prestados por la entidad.

De allí surge entonces la necesidad de las entidades financieras de contar con determinada información de sus posibles clientes y futuros deudores, para realizar un estudio minucioso y efectivo en donde se vea reflejado el propósito de prevención de riesgo para las entidades y la oportunidad de crecimiento para los usuarios. Ello teniendo en cuenta que el riesgo no sólo debe evaluarse al principio, sino en todo el proceso de crédito, vigencia, modificaciones y culminación.

Así mismo la Superintendencia define parámetros transversales que permiten:

“...la adopción de mejores prácticas en materia de gestión y análisis de riesgos, requerimientos prudenciales, supervisión tanto de las entidades del sistema financiero como de los conglomerados financieros, mecanismos de resolución, racionalización y mejoramiento de requerimientos y condiciones que incentiven el acceso al mercado de valores (para la promoción del mercado de valores del público en general), permitiendo la reducción de los costos de la industria, estimulando la bancarización...”²

Bajo la premisa anterior, se crea entonces el Sistema de Administración de Riesgo (SARC) a través del cual se establecen parámetros mínimos

¹ Campoverde, Félix. La gestión empresarial en tiempos de turbulencia financiera. (2008).

² (Superintendencia Financiera de Colombia, 2019).

de evaluación del riesgo, permitiendo estudiar, segmentar, ponderar y decidir sobre la toma de un riesgo de acuerdo a unos criterios previamente definidos. Está reglamentado desde 1995 a través de la Circular básica contable y financiera - Capítulo II, y es emitido y actualizado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Dentro de las consideraciones generales de la circular, están señaladas las entidades que deben cumplir obligatoriamente el SARC, así: “(...) establecimientos bancarios, corporaciones financieras, compañías de financiamiento, cooperativas financieras, organismos cooperativos de grado superior y todas aquellas entidades vigiladas por la SFC que dentro de su objeto social principal se encuentren autorizadas para otorgar crédito (Circular Básica Contable y Financiera, 1995).” Ello implica que transversalmente existen unas políticas obligatorias que deben tenerse en cuenta para llevar a cabo procesos de viabilidad o inviabilidad crediticia por parte de todas las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Dentro de este sistema “La Superintendencia Financiera de Colombia a través del concepto 2017064309-001 señala que deben tenerse en cuenta otro tipo de factores adicionales para determinar si una persona es viable económicamente para respaldar una deuda: “(...) el reporte negativo ante las centrales de riesgo no puede ser en ninguno de los casos el único criterio para otorgar o no un crédito, ese análisis debe venir acompañado del estudio de otras variables”³ (El subrayado es del suscrito).

Así, en un proceso de análisis crediticio se valoran elementos tanto cualitativos como cuantitativos, relacionados especialmente con la capacidad de pago del sujeto de crédito, la coyuntura del negocio y del sector; al igual que las posibles garantías y el historial financiero del sujeto.

Sin embargo, lo que realmente sucede en el proceso y análisis de las entidades financieras es que el factor de historial crediticio tiene un valor suficiente como para imposibilitar el acceso a otros créditos, como por ejemplo vivienda, afectando el desarrollo de una vida digna de las personas.

Así, resulta de vital importancia, tanto para las entidades como para las personas, que existan igualdad de oportunidades para poder acceder al sector financiero y ello implica que deban tenerse criterios de evaluación objetivos, pertinentes y asequibles, en donde no solamente la empresa pueda delimitar el riesgo crediticio, sino que también se les permita a todas las personas acceder al mercado sin tantas restricciones.⁴

Si bien una de las preocupaciones de las entidades financieras emana del factor de no pago, no sólo debe tenerse en cuenta el historial crediticio de la persona

porque pese a ello, está adquiriendo un bien/servicio que constituye un derecho, sino además deben estudiarse de manera global todos los factores que constituyen la capacidad de pago de una persona.

La Corte Constitucional, en su sentencia T-068 de 2012 establece que el Estado tiene un rol en el acceso inmediato a la educación. Acceso que no debería verse afectado por el registro a centrales de riesgo financiero cuando no se da el pago de un crédito educativo.

*“Su goce efectivo está a cargo del Estado, lo que significa que, si bien este no tiene una obligación directa de procurar el acceso inmediato de todas las personas a la educación superior, sí significa que no queda eximido de su responsabilidad de procurar el acceso progresivo de las personas al sistema educativo”.*⁵

También debe tenerse en cuenta que los derechos que tienen las personas frente a las entidades financieras y que, de la actuación de las segundas, emane la materialización de un derecho fundamental: la labor de las entidades financieras resulta de vital importancia, ya que permite el acceso continuo, oportuno y regular de la comunidad a algunos derechos que les son inherentes y que en definitiva requieren la intermediación de estas para materializarlos.

Lo anterior implica que para las entidades financieras resulta necesario valerse de mecanismos que les permitan prever y mitigar riesgos crediticios en el desarrollo de sus funciones. Uno de estos mecanismos es la información recopilada en centrales de riesgo. Esta permite dilucidar el nivel de riesgo que representan los solicitantes. De acuerdo con lo establecido por la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante la Cartilla de la Ley 1266 de 2008, las centrales de riesgo recolectan la información sobre el comportamiento financiero de los ciudadanos, a fin de realizar un estudio más certero y fiable sobre el crédito que pueden otorgar y su posible comportamiento:

“El reporte de crédito es una herramienta útil para que las entidades que otorgan crédito conozcan la capacidad de pago de sus clientes potenciales y, en esa medida, cuenten con un instrumento que les permita evitar que ese crédito se les otorgue a personas que tienen más posibilidades de incumplir el pago de sus obligaciones. En la medida en que los recursos escasos se entreguen a personas con buenos historiales de cumplimiento de sus obligaciones, se protege el ahorro público”.

Pero precisamente este factor se está convirtiendo en un determinante al momento de aprobar o rechazar una solicitud de crédito: en el momento en que una persona que tiene castigada la cartera por mora (sin importar si dicha deuda está saldada o no), acude al sistema financiero a fin de obtener un crédito hipotecario, seguramente obtendrá una respuesta negativa. Pese a que la Superintendencia ha recalado la importancia de hacer un estudio global de la capacidad financiera del usuario, las entidades orientan su decisión de acuerdo

³ Concepto 2017064309-001 de Superintendencia Financiera, de 14 de junio de 2017.

⁴ Granda Rodríguez, Manuela Andrea. (2020). Determinantes del riesgo de incumplimiento en créditos educativos: un análisis para Colombia.

⁵ Sentencia T-068 de la Corte Constitucional.

con la información que exista en centrales de riesgo, sin tener en cuenta las circunstancias y la situación real y actual de la persona; un reporte negativo no necesariamente es fiel reflejo de la situación financiera de una persona. Frente a la libertad que tienen las entidades para escoger el usuario que tomará el servicio, la Corte Constitucional, en sentencia T-592-03 ha señalado que:

“Es cierto que las entidades financieras deben velar por su solvencia y solidez, de modo que tendrían la proclividad de contratar exclusivamente con quienes demuestren mejor situación patrimonial, mayores garantías de cumplimiento y mejores hábitos de pago, pero dado el carácter público del servicio que prestan les corresponde no descartar los criterios subjetivos en la selección de riesgos, porque son estos los que les permiten atender las expectativas específicas y los intereses concretos de los usuarios del servicio que están llamados a prestar.”⁶

De este modo, los datos que reposan en centrales de riesgo sobre la solvencia económica de una persona deben servir de referencia para adecuar las condiciones del crédito, mas no para negar el acceso al sistema financiero. La Corte precisa que, en aras de ofrecer soluciones que permitan el acceso de todas las personas a un crédito de vivienda debe hacerse un esfuerzo adicional al momento de hacer el estudio, dado que la viabilidad del negocio no puede depender solamente de un reporte en centrales de riesgo:

“(…) los datos personales que registran las centrales de riesgo no comportan sanciones de ningún tipo para sus titulares, y que, por consiguiente, tales reportes, con independencia de su sentido, no dan lugar a la exclusión de sus titulares de la actividad económica”⁷.

Asimismo, las penalidades por pagos en mora resultan ser una brecha que deben afrontar las personas que desean adquirir una vivienda. Es decir, no basta con el hecho de estar reportado, sino que adicionalmente se penaliza por determinado tiempo el historial crediticio de la persona, incluso, si esta ya ha saldado la deuda.

ALCANCE DE LOS CRÉDITOS EDUCATIVOS

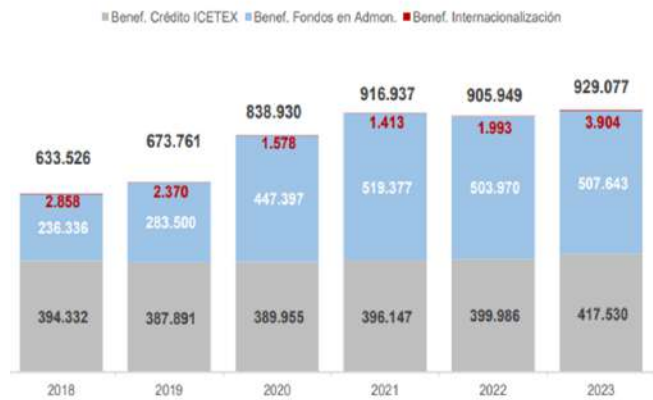
Para dar una idea del número de personas que actualmente se benefician de créditos educativos se puede mirar el número de beneficiarios del Icetex que es la entidad responsable por el mayor número de créditos de este tipo. Al cierre de la vigencia 2023, los beneficiarios activos se ubicaron en 929.077, de los cuales 417.530 corresponden a créditos educativos, 507.643 a beneficiarios de los diferentes Fondos en Administración y 3.904 a estudiantes que se encuentran en programas de internacionalización.⁸

⁶ Corte Constitucional, Sala octava de revisión, Sentencia T 592 de 2003.

⁷ Corte Constitucional, Sala octava de revisión, Sentencia T 592 de 2003.

⁸ <https://web.icetex.gov.co/documents/20122/142159/informe-de-gestion-2023.pdf>

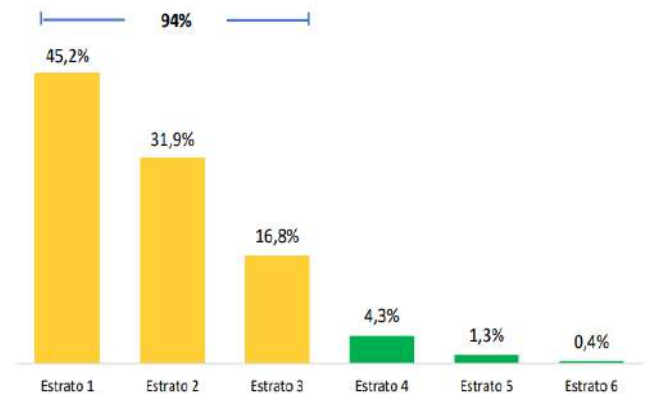
Gráfica 1. Evolución total beneficiarios activos agosto 2018-2023



Fuente: Oficina Asesora de Planeación – Icetex

Además, durante la vigencia 2023, se adjudicaron 56.009 nuevos créditos en las diferentes líneas por un valor de \$531.746 millones. El 91% del total de estudiantes beneficiados en este periodo, pertenecen a los estratos 1, 2 y 3, lo que muestra el enfoque social del Icetex y el uso masivo de este tipo de financiación para el desarrollo profesional de la población colombiana. La distribución de estos beneficiarios corresponde a 57% para mujeres y 43% para hombres.

Gráfica 2. Créditos girados de pregrado por estrato – vigencia 2023



Fuente: Oficina Asesora de Planeación – Icetex

Del total de los giros en la modalidad de líneas de pregrado, el 31% fue destinado a población vulnerable, en donde 14.084 beneficiarios tienen una sola condición de vulnerabilidad y 2.448 usuarios presentan más de una condición.

Por otra parte, con corte al 31 de diciembre de 2023 el Icetex tiene en su registro 47.943 créditos en mora que ya cumplen las condiciones para que sus deudores sean reportados a centrales de riesgo financiero por tener una cartera con mora mayor a 90 días.

Tabla 1. Acuerdos de pago de cartera Icetex, con mora mayor a 90 días

Tipo Acuerdo	Cantidad	Vr Saldo Vencido	Vr a Condonar	Vr Cuota Inicial*
EXTINCION	3.098	\$ 9.031.689.360	\$ 3.321.767.669	\$ 12.474.873.561
NORMALIZACION	13.271	\$ 25.858.952.904	\$ 10.306.323.499	\$ 20.427.950.503
REFINANCIACION	31.573	\$ 115.075.974.787	\$ 49.610.395.840	\$ 17.531.897.875
Total	47.943	\$149.966.617.051	\$63.238.487.008	\$50.434.721.939

Fuente: Informe de gestión 2023 del Icetex

Esto representa un daño significativo a la vida crediticia y financiera de casi 50.000 colombianos que buscan desarrollar sus proyectos de vida mediante

la inversión en su educación personal y, por lo tanto, termina convirtiendo el ejercicio del derecho a la educación en castigo financiero severo a los ciudadanos colombianos.

VI. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Después de analizado el presente proyecto de ley se considera que la iniciativa es adecuada para enfrentar una problemática que impacta significativamente a los deudores y codeudores de créditos educativos en nuestro país, quienes podrían ver afectado su desarrollo académico y profesional debido a reportes negativos en los bancos de datos de información financiera y crediticia. Este proyecto de ley busca excluir de estos reportes negativos a aquellos que manifiesten voluntad de pago, mediante diferentes alternativas, promoviendo así la continuidad en los estudios y evitando que dichas obligaciones afecten su capacidad crediticia.

Como ponente, he propuesto algunas modificaciones al articulado original, con el fin de nutrir la iniciativa y ampliar sus beneficios. Una de estas modificaciones tiene como propósito incluir que los titulares de la información (reportados negativamente) que, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, ya cuenten con obligaciones crediticias con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) o con cualquier otra entidad por concepto de créditos educativos, y que paguen las cuotas vencidas, extingan su deuda o hagan un acuerdo de pago y cumplan con las cuotas de manera ininterrumpida durante los seis meses siguientes, podrán solicitar el Retiro Inmediato del reporte negativo de los bancos de datos.

Esta modificación es esencial para beneficiar a un mayor número de personas que actualmente están reportadas negativamente en los bancos de datos de información crediticia o financiera por créditos educativos, contribuyendo a una solución más equitativa e inclusiva.

En conclusión, con estas mejoras y en atención a la importancia de garantizar condiciones justas para los deudores y codeudores de créditos educativos en nuestro país, propongo ponencia positiva para este proyecto de ley, considerando que su aprobación representará un avance en la promoción del acceso a la educación y la continuidad de los procesos de formación.

VII. MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

• Constitucionales

El proyecto de ley contribuye a la igualdad de oportunidades al asegurar que los estudiantes, eliminando barreras adicionales para acceder a la educación.

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

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

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

La Constitución Política garantiza los derechos de los jóvenes a la educación y al desarrollo integral. Este proyecto de ley protege a los jóvenes estudiantes que, debido a dificultades económicas, podrían ver truncado su acceso a la educación y, por ende, su desarrollo personal y profesional.

“ARTÍCULO 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes, en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.”

El proyecto busca garantizar que los estudiantes no sean penalizados crediticiamente por su incapacidad temporal de pagar sus créditos educativos, promoviendo así un acceso más equitativo y continuo a la educación superior.

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

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

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

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

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

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

• Legales:

LEY 2157 de 2021

Establece las disposiciones generales respecto del *Habeas data* con relación a la información financiera y crediticia.

LEY 1911 de 2018

Establece las bases del Sistema Nacional de Educación Terciaria en Colombia, promoviendo la accesibilidad y equidad en la educación superior. El proyecto de ley se alinea con los objetivos de esta ley al facilitar el acceso a la educación superior sin que las dificultades financieras representen un obstáculo adicional.

VIII PLIEGO DE MODIFICACIONES

	TEXTO RADICADO	PONENCIA PRIMER DEBATE
Título	“Por medio del cual se modifica la Ley 2157 de 2021 para establecer un beneficio especial de exclusión del reporte negativo en las centrales de riesgos financieros para los deudores y codeudores de créditos educativos”	“Por medio del cual se modifica <u>adiciona</u> la Ley 2157 de 2021 para establecer un beneficio especial de exclusión del reporte negativo en las centrales de riesgos financieros <u>los bancos de datos de información financiera y crediticia</u> para los deudores y codeudores de créditos educativos”
Artículo 1°.	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente Ley tiene como objeto incorporar un beneficio especial de exclusión del reporte negativo en centrales de riesgos financieros a los deudores y codeudores de los créditos educativos que manifiesten voluntad de pago, con el fin de promover su desarrollo académico y profesional, no generar impactos adversos en su capacidad crediticia por esta tipología de obligaciones, contribuyendo así al fortalecimiento del acceso equitativo a la educación y la continuidad de los procesos de formación.	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente Ley tiene como objeto incorporar un beneficio especial de exclusión del reporte negativo en centrales de riesgos financieros <u>a los bancos de datos de información financiera y crediticia</u> a los deudores y codeudores de los créditos educativos que manifiesten voluntad de pago, con el fin de promover su desarrollo académico y profesional, no generar impactos adversos en su capacidad crediticia por esta tipología de obligaciones, contribuyendo así al fortalecimiento del acceso equitativo a la educación y la continuidad de los procesos de formación.
Artículo 2°	Artículo 2°. <i>Ámbito de aplicación.</i> La presente Ley se aplica a todos los consumidores financieros de créditos educativos, deudores y codeudores, que por cualquier causa presentan imposibilidad de pago en sus obligaciones crediticias con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), o quién haga sus veces, o con cualquier otra entidad financiera, y se encuentren en mora para su pago, pero que manifiestan voluntad de pago en el cumplimiento de sus obligaciones.	Artículo 2°. <i>Ámbito de aplicación.</i> La presente Ley se aplica a todos los consumidores financieros de créditos educativos, deudores y codeudores, que por cualquier causa presentan <u>presentan</u> imposibilidad de pago en sus obligaciones crediticias con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), o quién haga sus veces, o con cualquier otra entidad financiera <u>por concepto de créditos educativos</u> , y se encuentren en mora para su pago, pero que manifiestan voluntad de pago en el cumplimiento de sus obligaciones. <u>Parágrafo.</u> Para efectos de esta Ley, se entenderá por voluntad de pago la manifestación expresa de los deudores o codeudores de créditos educativos que, a pesar de encontrarse en mora, manifiestan su disposición a cumplir con sus obligaciones crediticias. Esta manifestación puede realizarse a través de la solicitud de renegociación de términos de pago, acuerdos de refinanciación, o cualquier otro mecanismo que demuestre la intención de retomar o continuar los pagos de la deuda contraída acordado con las partes siempre que dichas acciones se lleven a cabo dentro de los plazos y condiciones establecidas por la entidad crediticia.
Artículo 3°.	Artículo 2: Modifíquese el parágrafo 4° del artículo 9° de la Ley 2157 de 2021, el cual quedará así: PARÁGRAFO 4°. Los deudores y codeudores que a partir de la entrada en vigencia de la presente ley obtengan obligaciones crediticias con Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), o quién haga sus veces, o con cualquier otra entidad financiera por concepto de créditos educativos y se encuentren en mora para su pago, pero manifiesten su voluntad de pago, no serán considerados sujetos de reporte negativo en las centrales de riesgos financieros. Lo anterior sin perjuicio del derecho que tienen las entidades financieras de recurrir a los instrumentos judiciales ordinarios que se tengan para la recuperación de la cartera en mora y evitar la cultura de no pago. Los deudores y codeudores que tengan obligaciones crediticias con el Icetex, que paguen las cuotas vencidas o que extingan sus obligaciones objeto de reporte dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el dato negativo les deberá ser retirado inmediatamente de los bancos de datos.	Artículo 23: Modifíquese el parágrafo 4° del artículo 9° de la Ley 2157 de 2021 <u>Adiciónese el artículo 4A a la Ley 2157 de 2021, el cual quedará así:</u> <u>Artículo 4A. Exclusión de reporte negativo para deudores y codeudores de créditos educativos en mora:</u> Los deudores y codeudores que a partir de la entrada en vigencia de la presente ley obten <u>adquieran</u> obligaciones crediticias con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), o quién haga sus veces, o con cualquier otra entidad financiera por concepto de créditos educativos y se encuentren en mora para su pago, pero manifiesten su voluntad de pago, no serán considerados sujetos de reporte negativo en centrales de riesgos financieros <u>los bancos de datos de información financiera y crediticia</u> . Lo anterior sin perjuicio del derecho que tienen las entidades financieras de recurrir a los instrumentos judiciales ordinarios que se tengan para la recuperación de la cartera en mora y evitar la cultura de no pago. Los deudores y codeudores que tengan obligaciones crediticias con el Icetex, que paguen las cuotas vencidas o que extingan sus obligaciones objeto de reporte dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el dato negativo les deberá ser retirado inmediatamente de los bancos de datos . <u>Parágrafo 1°.</u> En el evento en que se efectúe el incumplimiento de los mecanismos mediante los cuales se ha manifestado la voluntad de pago, se perderá el beneficio de exclusión y la entidad procederá a realizar el reporte negativo en los bancos de datos de información financiera y crediticia. <u>Parágrafo 2°.</u> Los titulares de la información, que dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, ya tengan obligaciones crediticias con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) o con cualquier otra entidad por concepto de créditos educativos y paguen las cuotas vencidas, extingan su deuda o que realicen un acuerdo de pago y cumplan con las cuotas ininterrumpidamente durante los seis (6) meses siguientes, podrán solicitar el retiro inmediato del dato <u>dato</u> reporte <u>reporte</u> negativo de los bancos de datos de información financiera y crediticia.

	TEXTO RADICADO	PONENCIA PRIMER DEBATE
Artículo 4°.	Artículo 4°. La presente Ley rige a partir de su sanción y publicación, y no tiene efectos retroactivos.	Artículo 4°. La presente Ley rige a partir de su sanción y publicación; <u>y no tiene efectos retroactivos; y deroga las disposiciones que le sean contrarias</u>

IX. Conflicto de intereses

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, establece que: *“el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

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

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

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

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

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”*.

De lo anterior y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

X. Impacto Fiscal

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”, en el artículo 7° establece:

“ARTÍCULO 7°. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”

De esta manera, la Corte Constitucional expresó en la Sentencia C-911 de 2007, bajo la ponencia del Magistrado Jaime Araujo Rentería, que el análisis del impacto fiscal de un proyecto de ley no debe

ser visto como un impedimento insuperable para la labor legislativa. Es el Ministerio de Hacienda, como entidad competente y dotada de las herramientas necesarias, quien debe llevar a cabo estos estudios para complementar las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas, actuando como una entidad de apoyo.

“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. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de donde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-866 de 2020, con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, ha delineado las subreglas para el análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas así:

*“En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. **Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”;** (iii) **en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”;***

y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica” (Subrayado y negrilla propio).

Durante el trámite legislativo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público puede decidir deliberadamente si es necesario o no realizar un estudio del impacto fiscal de las normas en proceso. Sin embargo, la falta de un pronunciamiento al respecto no impide una posible declaración de inconstitucionalidad en el futuro.

La Corte Constitucional en Sentencia C-110 de 2019, con Magistrado Ponente Alejandro Linares Cantillo, reiteró que la responsabilidad principal de realizar el estudio del impacto fiscal de una norma recae en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, debido a su conocimiento técnico y su rol principal como ejecutor del gasto público.

“80.3. Con el propósito de unificar la interpretación en esta materia, la Corte estima necesario precisar (i) que el Congreso tiene la responsabilidad –como lo dejó dicho la sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003– de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento. Sin embargo, (iii) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del proyecto de ley. En todo caso (iv) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público. En consecuencia, (v) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (vi) si el Gobierno atiende su obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo –ver núm. 79.3 y 90–”.

Lo anterior ha sido confirmado por la Corte Constitucional en su jurisprudencia reciente. Por ejemplo, en la Sentencia C-520 de 2019, con la Magistrada Ponente Cristina Pardo Schlesinger, se señaló que el análisis de impacto fiscal en el trámite legislativo ha flexibilizado las obligaciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, con el fin de evitar que se convierta en una barrera formal que limite desproporcionadamente la actividad del legislador, tal como se consideró a continuación:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha flexibilizado las obligaciones que surgen de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley número 819 de 2003, de forma que no se transforme en una barrera formal que contrarie o limite de

desproporcionadamente la actividad del legislador, dicha flexibilización no puede interpretarse como una autorización para que el legislador o el Gobierno puedan eximirse de cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Presupuesto”.

Finalmente, la misma sentencia fija las subreglas constitucionales:

“(i.) Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto;

(ii.) Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;

(iii.) Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;

(iv.) En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.

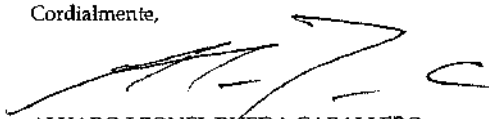
(v.) Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular”.

Ahora bien, se considera que el presente Proyecto de Ley Estatutaria no constituye impacto fiscal pues no implica la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

XI. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y solicito a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al **Proyecto de Ley Estatutaria número 044 de 2024 Cámara**, por medio del cual se modifica la Ley 2157 de 2021 para establecer un beneficio especial de exclusión del reporte negativo en las centrales de riesgos financieros para los deudores y codeudores de créditos educativos.

Cordialmente,



ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO
Representante a la Cámara por Santander
Partido Liberal Colombiano

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 044 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se adiciona la Ley 2157 de 2021 para establecer un beneficio especial de exclusión del reporte negativo en los bancos de datos de información financiera y crediticia para los deudores y codeudores de créditos educativos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene como objeto incorporar un beneficio especial de exclusión del reporte negativo en los bancos de datos de información financiera y crediticia a los deudores y codeudores de los créditos educativos que manifiesten voluntad de pago, con el fin de promover su desarrollo académico y profesional, no generar impactos adversos en su capacidad crediticia por esta tipología de obligaciones, contribuyendo así al fortalecimiento del acceso equitativo a la educación y la continuidad de los procesos de formación.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. La presente Ley se aplica a todos los consumidores de créditos educativos, deudores y codeudores, que por cualquier causa presenten imposibilidad de pago en sus obligaciones crediticias con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), o quien haga sus veces, o con cualquier otra entidad por concepto de créditos educativos, y se encuentren en mora para su pago, pero que manifiestan voluntad de pago en el cumplimiento de sus obligaciones.

Parágrafo. Para efectos de esta Ley, se entenderá por voluntad de pago la manifestación expresa de los deudores o codeudores de créditos educativos que, a pesar de encontrarse en mora, manifiestan su disposición a cumplir con sus obligaciones crediticias. Esta manifestación puede realizarse a través de la solicitud de renegociación de términos de pago, acuerdos de refinanciación, o cualquier otro mecanismo que demuestre la intención de retomar o continuar los pagos de la deuda contraída acordado con las partes, siempre que dichas acciones se lleven a cabo dentro de los plazos y condiciones establecidos por la entidad crediticia.

Artículo 3º: Adiciónese el artículo 4º A a la Ley 2157 de 2021, el cual quedará así:

Artículo 4 A. Exclusión de reporte negativo para deudores y codeudores de créditos educativos en mora: Los deudores y codeudores que a partir de la entrada en vigencia de la presente ley adquieran obligaciones crediticias con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), o quien haga sus veces, o con cualquier otra entidad por concepto de créditos educativos y se encuentren en mora para su pago, pero manifiesten su voluntad de pago, no serán considerados sujetos de reporte negativo en los

bancos de datos de información financiera y crediticia.


Lo anterior sin perjuicio del derecho que tienen las entidades de recurrir a los instrumentos judiciales ordinarios que se tengan para la recuperación de la cartera en mora y evitar la cultura de no pago.

Parágrafo 1º. En el evento en que se efectúe el incumplimiento de los mecanismos mediante los cuales se ha manifestado la voluntad de pago, se perderá el beneficio de exclusión y la entidad procederá a realizar el reporte negativo en los bancos de datos de información financiera y crediticia.

Parágrafo 2º. Los titulares de la información que dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, ya tengan obligaciones crediticias con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) o con cualquier otra entidad por concepto de créditos educativos y paguen las cuotas vencidas, extingan su deuda o realicen un acuerdo de pago y cumplan con las cuotas ininterrumpidamente durante los seis (6) meses siguientes, podrán solicitar el retiro inmediato del reporte negativo de los bancos de información financiera y crediticia.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias

Cordialmente,



ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO
Representante a la Cámara por Santander
Partido Liberal Colombiano

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 205 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se crea el régimen transitorio 'Borrón y Cuenta Nueva 2.0'.

Bogotá, D. C., 4 de septiembre de 2024

Doctora

ANA PAOLA GARCÍA SOTO

Presidenta

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes


Referencia: Ponencia Primer debate Proyecto de Ley Estatutaria 205 de 2024 Cámara

Respetada presidenta,

Atendiendo a la honrosa designación que me hizo la Mesa Directiva, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, de la manera más atenta, por medio del presente escrito, y dentro del término establecido para el efecto, procedo a rendir **Informe de Ponencia**

Positiva para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria 205 de 2024 Cámara, por medio del cual se crea el régimen transitorio Borrón y Cuenta Nueva 2.0.

Cordialmente,



ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO
Representante a la Cámara
Valle del Cauca
Pacto Histórico

CONTENIDO

El objetivo del presente documento es realizar un análisis del Proyecto de Ley Estatutaria número 125 de 2023 Cámara para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. La presente ponencia consta de las siguientes secciones:

- I. Trámite de la Iniciativa
- II. Objeto del Proyecto
- III. Antecedentes
- IV. Consideraciones
- V. Pliego de modificaciones
- VI. Conflicto de intereses
- VII. Impacto Fiscal
- VIII. Proposición
- IX. Texto Propuesto para primer debate

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El presente Proyecto de Ley Estatutaria número 205 de 2024 Cámara fue radicado el 13 de agosto de 2024, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1205 de 2024 y remitido a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, donde se me designó como ponente, mediante Oficio C.P.C.P. 3.1 – 0196 – 2024 del 2 de septiembre del 2024.

II. OBJETO DEL PROYECTO

Crear un régimen transitorio que permita la extinción de las deudas con entidades financieras y el posterior retiro del reporte negativo de los historiales crediticios.

III. ANTECEDENTES

Esta iniciativa ya había sido radicada en dos versiones en la Legislatura 2022-2023, una en el Proyecto de Ley número 309 de 2022 Cámara, radicado el 30 de noviembre del 2022, del cual es autora la honorable Representante *Dorina Hernández Palomino*; y en la versión del Proyecto de Ley Estatutaria número 343 de 2022 Cámara fue radicado 2 de febrero de 2023 que tiene como autor al honorable Representante *Jorge Alejandro Ocampo Giraldo*.

En la Legislatura 2023-2024, se presentó el Proyecto de Ley Estatutaria número 125 de 2023 Cámara, el cual surtió primer y segundo debate en Cámara de Representantes, ambas ocasiones con ponencias del honorable Representante *Alejandro Ocampo*. Sin embargo, no se le pudo dar tercer debate en Comisión Primera, donde contaba con ponencia de la honorable Senadora *Clara López Obregón* y fue registrado como Proyecto de Ley Estatutaria 282 de 2024 Senado.

Ante el Congreso de la República se tramitó la Ley 2157 del 29 de octubre de 2021, conocida como ley de Borrón y Cuenta Nueva, proyecto que en su momento tenía como interés principal regular los siguientes puntos:

- Comunicación previa al titular de la información que será reportada ante las centrales de riesgo.
- Permanencia de la información en los bancos de datos.
- El término con el que cuentan las fuentes de la información para reportar los datos negativos.
- La carga de valoración que deben dar los titulares de la información al dato negativo, y su deber de justificar por escrito los motivos por los que se niega el crédito.
- Gratuidad en la consulta de la información.
- Efectos de la suplantación para adquirir obligaciones crediticias y el silencio administrativo positivo.
- **Régimen de transición que incentiva el pago de las obligaciones atrasadas en función de la caducidad del dato negativo.**

La Corte Constitucional en Sentencia C-282 de 2021 en la cual verificó si tal proyecto era acorde a la Constitución teniendo en cuenta las objeciones presentadas por diferentes entidades financieras, estimó que:

“el PLE Borrón y Cuenta Nueva tiene por objeto fortalecer, en términos generales, la garantía del habeas data en el sector objeto de regulación, con la finalidad de que los ciudadanos permanezcan o se reincorporen en tiempos más ágiles al sistema financiero. Para ello, sus disposiciones buscan asegurar que los deudores con obligaciones insolutas (i) cuenten con la oportunidad anticipada de pagar sus deudas o llegar a acuerdos, antes de que el reporte de un dato negativo afecte su historia crediticia, especialmente, en obligaciones de una baja cuantía; y (ii) se reincorporen en tiempos más rápidos al mercado crediticio con ocasión de los nuevos límites temporales para la permanencia del dato negativo, la caducidad del reporte, el silencio administrativo positivo, el deber de actualización constante sobre el estado de la obligación, y el régimen de transición.”

Ahora bien, uno de los puntos más discutidos sobre este Proyecto de Ley Estatutaria fue justamente lo que tiene que ver con el régimen transitorio, pues

según la interpretación mayoritaria de las entidades bancarias, quienes manifestaron que tal disposición generaría una afectación a la estabilidad del sistema financiero, por cuanto las mismas dependen de información veraz e imparcial para la colocación del crédito, lo que implicaría de esta forma un aumento en las tasas de interés y restringiría el acceso al sistema financiero (esto teniendo en cuenta que las entidades financieras en la práctica niegan el acceso al crédito con la sola justificación de estar reportado negativamente en centrales de riesgo). Sin embargo, la Corte Constitucional no avaló dichas tesis, pues estableció que:

“La finalidad del régimen de transición es legítima y obedece a preceptos constitucionales. Tras una revisión de los antecedentes legislativos del Proyecto de Ley, observa la Corte que el Legislador estatutario cuenta con una finalidad legítima, a saber, la democratización del crédito. Saz

Asimismo, se debe resaltar que el régimen de transición parte de unas premisas esenciales que, a juicio de este tribunal, permiten proteger y mantener una adecuada ponderación entre la protección del derecho al habeas data y el orden público financiero. Lo anterior, por cuanto dicho régimen: (i) no busca condonar deudas, pues la extinción de la obligación es una condición previa y necesaria para poder acceder a las distintas hipótesis de caducidad del dato; (ii) incentiva la cultura de pago para obtener el beneficio. Esto aunado a los datos a los que se refirió el Legislador estatutario, resultantes de la implementación de la amnistía en materia de habeas data de 2008, los cuales evidencian que hubo mayor acceso al crédito; y (iii) apoya especialmente a sectores económicos y sujetos vulnerables que pudiesen haber visto desmejorada su situación financiera, crediticia y comercial, como consecuencia de la pandemia Covid-19, tal como es el caso de, empresarios generadores de empleos, jóvenes, mujeres, campesinos y víctimas del conflicto armado”.

Y adicionalmente reiteró que:

“Como se mencionó, el criterio del dato negativo no puede ser la base de rechazo de un crédito, por lo que es claro que los usuarios de la información cuentan con parámetros adicionales para la determinación del cálculo del riesgo a tener acceso a créditos para sus cultivos y actividades agropecuarias”. Cuarto debate en Cámara, Gaceta 1562 de 2020, Folio 572. Expediente PE-049 118 (ver supra, numerales 321 a 325) 317. En consecuencia, la restricción temporal de la información, no conlleva a una afectación desproporcionada al derecho a la información de las entidades de crédito, quienes cuentan con distintas variables para la medición del riesgo. Se debe recordar que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el uso de la información personal contenida en las bases de datos con propósitos financieros, crediticios y comerciales no puede constituir una barrera irrazonable para el acceso al crédito o al tráfico comercial. Finalmente, considera este tribunal que el régimen genera un estímulo para

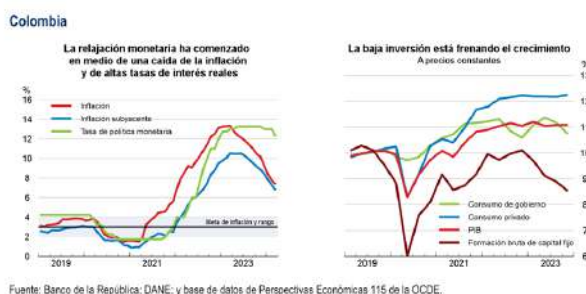
que los titulares de la información se pongan al día en sus obligaciones, lo que podría tener un impacto positivo en la disminución de la cartera insoluble de las instituciones crediticias y sus reservas”.

IV. CONSIDERACIONES

Dicho todo lo anterior, es claro entonces que una de las justificaciones de esta amnistía, era justamente no hacer más gravosa la situación de aquellas personas y sectores que se vieron afectados por las consecuencias económicas de la Pandemia de la COVID-19. No obstante, si bien Colombia es uno de los países con mayor nivel de recuperación económica según estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo cierto es que esta no ha sido inclusiva para los sectores menos favorecidos, quienes han reactivado su operación económica pero principalmente de manera informal, lo que ha generado condiciones irregulares de ingresos y pocas garantías laborales. Además, en su informe Perspectivas económicas de la OCDE: foco sobre América Latina, en su estudio sobre Colombia, ofrece la siguiente perspectiva,

“Se prevé que la economía experimente otro año de crecimiento moderado, situándose en el 1,2% en 2024, antes de repuntar hasta el 3,3% en 2024. Se espera que la inversión total se recupere parcialmente a medida que mejoren las condiciones financieras, si bien la incertidumbre seguirá lastrando la inversión privada. La inflación se desacelera gradualmente, pero sigue en niveles elevados y solo se situará dentro del rango objetivo en la segunda mitad de 2025”¹.

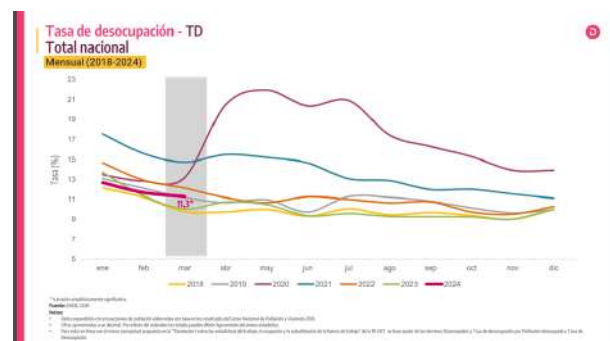
La lectura de la OCDE indica un elemento que ha sido sostenido en múltiples ocasiones en el debate público: las condiciones financieras no son acordes con un patrón de mejoramiento de la inversión. Lo anterior tiene su mayor exponente en la relación entre los niveles inflacionarios y la tasa de interés de la política monetaria, como se expone en el siguiente gráfico²:



Es claro que la perspectiva de disminución de la inflación es todavía una meta de mediano plazo de acuerdo con los pronósticos de la OCDE y los datos del Banco de la República. La formación bruta de capital fijo mostró un crecimiento importante después de la caída del COVID-19, coincidente con la variación del IPC, pero que se desprende de ella

cuando el último indicador desciende con mayor velocidad. Al comparar estos fenómenos con los relacionados con el crecimiento de la economía, se puede observar que la formación bruta de capital fijo tiende a la baja mientras que el PIB se estabiliza, por lo que la OCDE concluye que la baja inversión está frenando el crecimiento, inversión que está relacionada con la asignación de créditos en los sectores que este proyecto de ley busca insertar en el régimen de transición.

Los indicadores del mercado de trabajo muestran las dificultades estructurales asociadas con la capacidad de ahorro de los hogares. Se puede observar en la evolución de la tasa de desocupación una tendencia a la mejora de forma muy paulatina. En un contexto de recuperación lenta, si se pone el foco en los hogares y las microempresas, su capacidad de endeudamiento se ve afectada más por las condiciones macroeconómicas que por su disposición al crecimiento.³



En comparación con años más recientes, la tasa de desocupación del 2021 fue significativamente mayor, lo que se sumó a la elevación más alta de las últimas dos décadas sin precedentes de las tasas de interés de política monetaria por el Banco de la República, desde el 1,75% en septiembre de 2021, hasta un valor máximo de 13,25% en mayo de 2023. La aplicación de los beneficios de la Ley de Borrón y Cuenta Nueva, entonces, coincidió con un momento de desaceleración económica muy fuerte que dificulta el adecuado funcionamiento de los mecanismos implementados en la Ley número 2157 de 2021, que entró en vigencia el 19 de octubre de aquel año.

El escenario presentado se sustenta en los reportes de la Muestra de lo anterior son las asignaciones de crédito que se hicieron desde bancos, corporaciones de financiamiento (CFC) y cooperativas cuando se observa el propósito por el que se solicitaron estos empréstitos. En su mayoría, después de la entrada en vigencia de la Ley aumentó el consumo con mayor rapidez que otros rubros, como los préstamos a empresas nacionales que producen en una alta proporción para mercado externo, mientras que el resto de ítems se estabilizan entre mediados del 2021 y principios de 2022. Esto en cuanto a bancos. La dinámica se modifica en algunos rubros para CFC y cooperativas, y en todas ellas la dominancia del rubro de crédito para consumo es evidente e

¹ Perspectivas económicas de la OCDE: foco sobre América Latina, p. 20.

² Perspectivas económicas de la OCDE: foco sobre América Latina, p. 20.

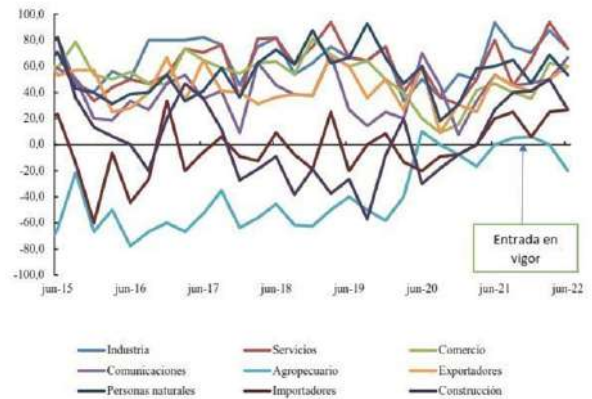
³ Presentación de resultados del Mercado Laboral, marzo 2024 Enero-Marzo 2024, DANE, diapositiva 4.

inclusivo aumenta a raíz de la lenta recuperación de la economía colombiana.

Ahora bien, respecto al comportamiento del mercado de créditos con posterioridad a la expedición de la ley de Borrón y Cuenta Nueva (29 de octubre de 2021), se generó un aumento en la demanda de crédito al sistema financiero, principalmente en lo que concierne a los créditos de consumo y vivienda, los cuales se encuentran directamente relacionados con el apalancamiento empresarial y el acceso a proyectos de vivienda VIS y no VIS, lo que ha permitido incentivar el mercado en general⁴. Se puede observar que los actores que otorgan el crédito percibieron un aumento en las solicitudes y una disposición mayor del mercado a volcarse hacia las solicitudes de crédito, no sin notar que se percibe un aumento considerable en el propósito de consumo, lo que no aporta a la formación bruta de capital fijo⁵ e indica una tendencia del mercado de crédito a otorgar créditos de consumo para paliar el costo de la vida, determinado por las variables macroeconómicas expuestas anteriormente.



en el mercado, pues no solo hubo un repunte en la demanda de los productos crediticios, sino también en el acceso efectivo al crédito para inversión en vivienda, componente que sí aporta de manera significativa a la formación bruta de capital fijo. Cuando se analizan las tendencias del mercado en la asignación de crédito se puede observar una tendencia general al alza durante muy corto tiempo, con excepción de importadores, personas naturales y sector agropecuario, como indica el siguiente gráfico.



Fuente: Encuesta sobre la situación del crédito en Colombia, junio de 2022; cálculos del Banco de la República.

Como puede verse, la demanda de crédito en junio de 2022 se comportaba de manera diferente respecto del mes de septiembre, mostrando para ese mes una caída en los créditos otorgados a personas naturales, industria, comercio y en los sectores agropecuario y de construcción⁶. Aunado a lo anterior, en pleno periodo de transición, según lo dispuesto por la Ley 2157 de 2021, la tasa de desempleo en Colombia para el mes de julio de 2022, de acuerdo al reporte del DANE, se encontraba en el 11,3% para las 13 ciudades más grandes y las áreas metropolitanas, una cifra bastante alta, pese a que dicho indicador se había reducido 2,1% respecto del mismo mes de 2021. Las altas tasas de desempleo, sumadas a los altos niveles de informalidad, hacen pensar que la recuperación de los puestos de trabajo formal perdidos durante la pandemia sería un desafío difícil para la estructura económica nacional. De allí se sigue que los beneficios derivados de la Ley de Borrón y Cuenta Nueva no hayan podido aplicarse a toda la población que pretendía ser beneficiaria de este mercado. Adicional a la asignación de créditos, el aumento del costo de la vida, medido por el IPC, y la subida de las tasas de interés de referencia dificultaron este proceso aún más.

Como se puede deducir de la encuesta, y se confirma en las entregas de 2023 y 2024, el régimen de transición tuvo un impacto positivo

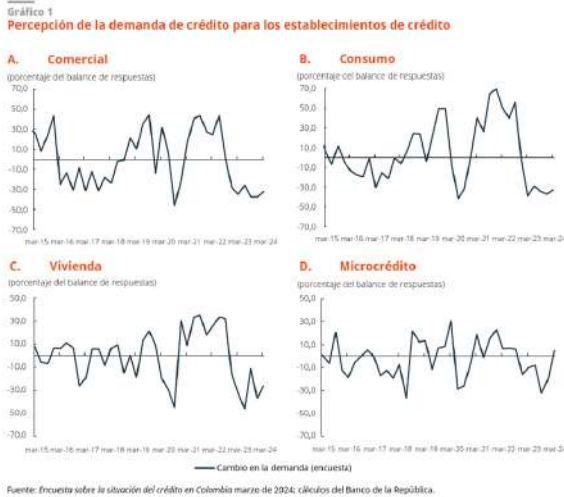
Puede verse que los efectos de la Ley Borrón y Cuenta Nueva entraron en virtual suspensión con el análisis del mismo Reporte de la Situación del Crédito en Colombia para el primer trimestre de 2024, cuando se hace evidente que los actores no están acudiendo al mercado de crédito por las condiciones macroeconómicas nacionales, como se observa en

⁴ Banco de la República. Encuesta sobre la situación del crédito en Colombia, junio de 2022, p. 2.

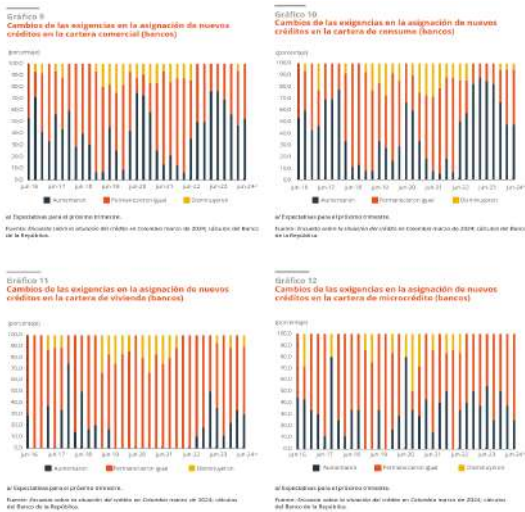
⁵ Banco de la República. Informe de Política Monetaria, abril de 2024. Recuadro 2 - Evolución Reciente y perspectivas de la Inversión, p. 44.

⁶ Banco de la República. Encuesta sobre la situación del crédito en Colombia, junio de 2022, p. 7

el gráfico. El repunte del microcrédito indica el uso de esta modalidad para suplir necesidades básicas frente a un claro deterioro de las condiciones de ahorro de los hogares⁷.



El deterioro en el acceso a crédito se compadece con el endurecimiento de las condiciones que imponen bancos, CFC y cooperativas. Para el cuarto trimestre del 2021, el 5% de las entidades endureció sus exigencias para la asignación de nuevos créditos, el porcentaje restante o las mantuvo igual o las disminuye. Para los meses siguientes, las proporciones de este indicador se invierten, lo que hace pensar en una reacción muy rápida ante la contingencia macroeconómica que fue presentada líneas arriba, de la misma manera que se endurecieron las condiciones para otorgar créditos, con excepción de la vivienda, durante la emergencia de la COVID-19⁸.

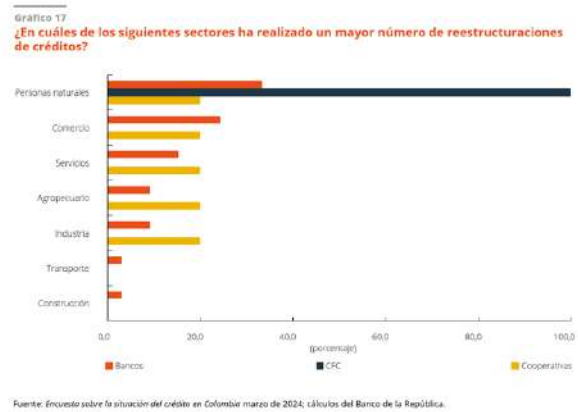


El Banco de la República, como resumen del informe publicado, muestra que las entidades ofrecen menos crédito y con más restricciones por el lugar en el ciclo económico en que se encuentra el país, pero que existe una gran posibilidad de ver que el sector se recupere para los siguientes trimestres por el repunte que muestra el último reporte⁹. La

percepción de los usuarios contrasta con la lectura de las entidades que otorgan crédito, en particular la de los bancos. Los primeros, por una parte, consideran en un 50% que las tasas de interés son muy altas y en un 20% que las cantidades desembolsadas no son suficientes, entre otras razones¹⁰. Las segundas, por la otra, consideran que en el 33% de los casos no les es posible otorgar créditos por la capacidad de pago de los clientes existentes, en un 13,2% por la actividad económica del cliente y un 6,2% por el costo de los recursos captados, entre otros dos ítems¹¹. De la misma manera, se observa que las entidades financieras se han acogido mayoritariamente a mecanismos de reestructuración de crédito para personas naturales¹², que se han visto muy afectadas por la coyuntura de la recuperación económica. Su carga financiera promedio, entre el 2019 y el 2024, oscila entre el 30% y el 57%¹³.

Consideraciones sobre el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El proyecto de ley obtuvo un comentario del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el que expresaban su negativa frente a la iniciativa por varias razones. Una de ellas, sostuvo el oficio formado por la Viceministra Técnica, era que el comportamiento de los prestamistas puede verse seriamente afectado por la sustracción de información financiera relevante para ajustar sus modelos de originación de crédito, algo que según el



7 Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 2.
8 Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 11.
9 Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 18.

10 Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 13.
11 Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 14.
12 Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 17.
13 Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 17

Ministerio está sustentado en literatura sobre memoria negativa citada en el reporte¹⁴. La Superintendencia Financiera, por su parte, fue oficiada por el Ministerio para realizar comentarios ante el nuevo trámite legislativo, y respondió cinco puntos a través de un oficio interno¹⁵. En el punto dos de este oficio se dice lo siguiente:

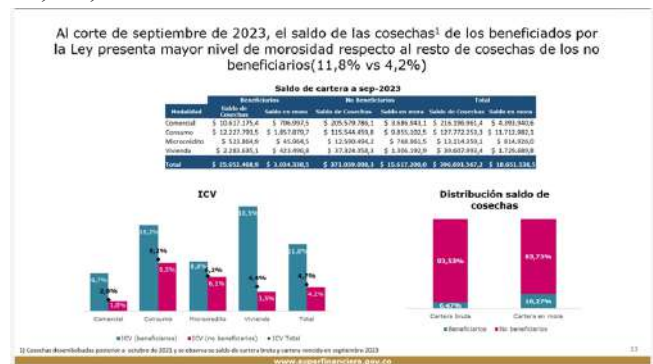
“Cuando los EC determinan la capacidad de pago del deudor, no se limitan al reporte o historial crediticio de los operadores de información, en la medida en que, de conformidad con las instrucciones impartidas por esta Superintendencia, también deben analizar las variables de riesgo relevantes, que incluyen, al menos, información relacionada con flujos de ingresos y egresos, solvencia del deudor, información sobre el Cumplimiento de Obligaciones del Deudor”.

Con estas consideraciones, es posible pensar que los reportes de riesgo eliminados por acción de la Ley Borrón y Cuenta Nueva no son determinantes para la evolución del mercado de crédito en el país. La evolución histórica de la tendencia de la mora en el país mostró un claro decrecimiento para el segundo semestre del año 2023, con excepción del microcrédito, lo que no resulta menor en un contexto como el descrito páginas atrás¹⁶. Inclusive, el alto ritmo de originación del 2022 contrasta con la opinión de la Superintendencia Financiera, que sostuvo que las modificaciones de la Ley introducen un aumento importante en el riesgo moral y el comportamiento de las y los consumidores de crédito. Los datos muestran un panorama francamente distinto, puesto que la dominancia de las variables macroeconómicas ha resultado más determinante que las variaciones comportamentales derivadas de la aplicación de la ley.



- 14 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. “Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley Estatutaria 125 de 2023 Cámara “Por medio del cual se crea el régimen de transición transitorio borrón y cuenta nueva 2.0” allegado el 19 de abril de 2024 a la Presidencia de la Cámara de Representantes con el Número de radicado 2-2024-020654.
- 15 Oficio de la Superintendencia Financiera del 7 de marzo de 2024 no. 2024092858-000-000. “Cifras consolidadas por la delegatura adjunta para riesgos y la delegatura para riesgo de crédito y de contraparte de la SFC.”
- 16 Banco de la República. Presentación del Reporte de Estabilidad Financiera, segundo semestre de 2023, diapositiva 5.

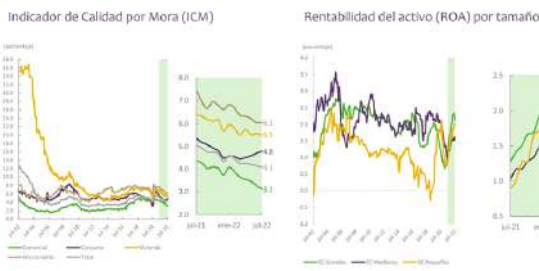
En este difícil panorama, la Superintendencia Financiera de Colombia ha realizado un seguimiento a la implementación de la Ley Borrón y Cuenta Nueva que se aprobó en octubre de 2021. Sus análisis están basados en datos proveídos por 7 entidades financieras que acumulan el 69% del total de la cartera nacional, que para el 24 de abril de 2024 sumaba 686 billones de pesos¹⁷. En su análisis, hubo 1,7 millones de beneficiarios por los efectos de la ley, de un universo general de 16 millones de personas a las que este proyecto pretendía beneficiar¹⁸. Este segmento presenta un nivel de cartera mayor al nivel de cartera general, medido con el Índice de Cartera Vencida, con un 11,8%, como se indica a continuación.



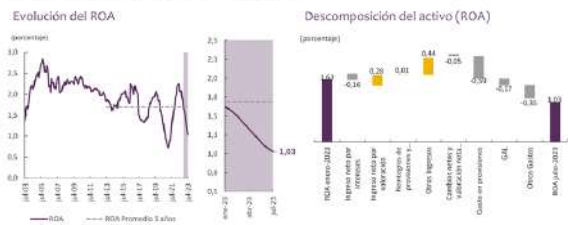
Es importante mostrar que el ICV general oscila entre el 2% (vivienda) y el 9,2% (consumo), lo que indica que las tasas se mantuvieron un poco más altas de lo que han sido regularmente en períodos de estabilidad. Cabe recordar que durante la crisis del UPAC en 1999 el ICV total para la población llegó a ser del 14% entre diciembre del 2000 y diciembre del 2004, donde el nivel se estabilizó rápidamente hasta los márgenes actuales¹⁹. Ante las crisis de carácter financiero, y por la solidez con que se ha construido el sistema bancario colombiano, los márgenes de solvencia, utilidades netas y rentabilidad del activo (ROA) se han mantenido estables y, en algunos años, al alza. Como ha indicado el profesor Orlando Villabona en su estudio *Un país trabajando para los bancos*, las condiciones de funcionamiento del sistema

- 17 Superintendencia Financiera de Colombia. Composición de la cartera bruta nacional. Saldo en Cartera Bruta. Disponible para consulta en: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10082252/informes-y-cifras-cifras-establecimientos-de-credito-informacion-periodica-mensual-calidad-de-cartera-establecimientos-de-credito-10082252/>
- 18 En el diario *La República* se publicó el siguiente informe el 20 de abril de 2022: “Tras la implementación de la Ley Borrón y Cuenta Nueva, millones de colombianos han logrado salir del reporte negativo en las centrales de riesgo, de Datacrédito han salido 7,46 millones de personas, de Cifin 6,99 millones y de Procrédito 1,63 millones”. Véase <https://www.larepublica.co/finanzas-personales/apartir-de-cuantos-dias-de-mora-puede-ser-reportado-ante-las-centrales-de-riesgo-3345632#:~:text=Aunque%20la%20Ley%20de%20Borr%C3%B3n,no%20da%C3%B1a%20su%20vida%20crediticia.>
- 19 José Darío Uribe. “Nota editorial - El sistema financiero colombiano: estructura y evolución reciente” en Revista del Banco de la República (1023), pp. 5-17.

financiero son de competencia virtualmente nula, lo que genera un esquema oligopólico de funcionamiento que no se ha transformado en las últimas décadas. Si bien sus conclusiones son del período 2000-2009, la entrada de algunos establecimientos de crédito no ha modificado la concentración del mercado²⁰ con ocasión de la entrada en vigor de la Ley Borrón y Cuenta Nueva, no han visto un deterioro sistemático en sus indicadores de solvencia, como lo muestra el Reporte de Estabilidad Financiera del Banco de la República, para los segundos trimestres de 2022 y 2023.²¹



El mayor gasto por provisiones, sobre todo en los préstamos de consumo, y un menor ingreso por intereses explicaron la tendencia decreciente en la rentabilidad. Unos mayores costos de fondeo a término (p. ej. tasas de los CDT) también afectaron negativamente el margen de las entidades.



Como última respuesta al concepto, nos permitimos discutir que el comportamiento de un grupo de consumidores que hayan utilizado la normativa de manera inadecuada no puede utilizarse como argumento para desconocer las ventajas que puede proporcionar la ampliación del período de transición que pretende el proyecto de ley que hoy estamos discutiendo. Como lo observa la misma Superintendencia, el aumento de la mora en los consumidores analizados no resulta significativo frente al ICV general y la tendencia de aumento sigue la tendencia general, por lo que castigar la iniciativa con el peso del deterioro general del ICV no sólo resultaría inconveniente, sino que pasa por alto las condiciones que el reporte de rentabilidad financiera del Banco de la República indica sobre el deterioro general de la cartera, que una gran cantidad de EC pudieron suplir con provisiones²².

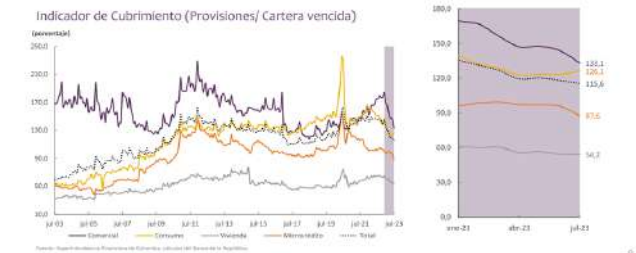
²⁰ Jairo Orlando Villabona. *Un país trabajando para los bancos. Estudio sobre la concentración, margen de intermediación y utilidades de los bancos en Colombia (2000-2009)*. Bogotá: CID Universidad Nacional de Colombia, 2009.

²¹ Banco de la República. Presentación del Reporte de Estabilidad Financiera, segundo semestre de 2022 y de 2023, diapositivas 13 y 15, respectivamente.

²² Banco de la República. Presentación del Reporte de Estabilidad Financiera, segundo semestre de 2023, diapositiva 8.



- Los niveles de cobertura a través de provisiones son adecuados.
- Algunas entidades actuaron previsivamente acumulando provisiones antes del aumento de la morosidad.



Por estas razones, se considera necesaria, oportuna y eficaz una extensión de este beneficio con el propósito de incentivar el acceso al crédito, la democratización de los servicios financieros, y su contribución para el apalancamiento de proyectos de generación de empleo, de acceso a vivienda, y el crecimiento de la productividad empresarial.

Protección del derecho fundamental de *habeas data* y reportes negativos en centrales de riesgo

Este derecho fundamental de *Habeas data* está establecido en el artículo 15 de la Constitución Política de 1991, que en su primer inciso indica: “Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar”. La Corte Constitucional ha desarrollado este precepto en sentencias como la C-1011 de 2008 la cual señala:

“El *habeas data* confiere (...) un grupo de facultades al individuo para que, en ejercicio de la cláusula general de la libertad, pueda controlar la información que de sí mismo ha sido recopilada por una central de información. En ese sentido, este derecho fundamental está dirigido a preservar los intereses del titular de la información ante el potencial abuso del poder informativo”²³.

Así mismo, la Corte, por medio de la sentencia T-658 de 2011 estableció que del artículo 15 Constitucional se consagran tres derechos fundamentales, la intimidad, el buen nombre, y el *habeas data*, por lo cual cada derecho posee características particulares.

En tal sentido, el Congreso de la República en 2008 expidió la Ley 1266 la cual dicta las disposiciones generales del *habeas data* y regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, especialmente la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente

²³ Sentencia C-1011 del año 2008.

de terceros países. Por lo anterior, dicho marco legal ha regulado el funcionamiento de las Centrales de Riesgo y guiado la expedición de normas como el Decreto número 1727 de 2009, el cual reglamenta las facultades de las Centrales.

No obstante, el funcionamiento de las Centrales de Riesgo ha generado diversas tensiones frente a la vulneración del derecho al *habeas data* en conexidad a otros derechos. Así lo ha resaltado la Corte Constitucional en diversos escenarios jurisprudenciales, como lo son las sentencias T-1319 de 2005, la T-284 de 2008 y la T-1061 de 2010 de las cuales se puede resaltar una gama de problemáticas que enfrentan los usuarios y el tratamiento irregular de datos financieros por parte de las Centrales de Riesgo.

Dicho marco reconoce diversos hechos fácticos que han vulnerado los derechos de los consumidores. En primer lugar, se limita el acceso del ciudadano a su información crediticia, afectando negativamente su puntaje crediticio simplemente por realizar consultas. Además, se reporta información negativa en las centrales de riesgo sin la autorización del titular, lo que constituye una clara violación de los derechos fundamentales de privacidad y acceso a la información.

Asimismo, la Corte ha observado que algunos titulares son reportados negativamente sin tener obligaciones pendientes o en mora. Esto implica una falta de diligencia y cuidado por parte de las entidades al suministrar y procesar la información, y exonerar a las centrales de riesgo de responsabilidad, como señala el artículo 3° de la Ley 1266 de 2008, es problemático. En este contexto, la carga probatoria injustamente recae sobre el titular de la información, no sobre la entidad que realiza el reporte, lo que agrava la situación. Además, se exige que el titular acredite la vulneración de sus derechos fundamentales, un requisito que pone en desventaja a los afectados.

De la misma manera, la Corte señala que los reportes negativos no deben ser perpetuos; su conservación sólo es pertinente mientras sea relevante para proporcionar información veraz sobre el riesgo crediticio. Sin embargo, conforme a los casos verificados por la Corte, en ocasiones los titulares siguen reportados incluso después de haber cumplido con sus obligaciones o de haber pasado el tiempo establecido por la ley, lo que vulnera su buen nombre y el debido proceso. Adicionalmente, la limitación de las consultas a una sola visita por mes contraviene el artículo 15 de la Constitución Política, restringiendo el derecho del ciudadano a acceder y verificar su información personal de manera adecuada y oportuna.

Por lo anterior, es clara la necesidad de una regulación garantista en el marco de la ley sobre *Habeas data*. Esto debido a que la experiencia ha demostrado que las centrales de riesgo, sin una regulación estricta, pueden incurrir en prácticas que vulneran los derechos de los titulares de la

información. Casos de reportes negativos sin autorización, errores en la información crediticia y la persistencia de datos negativos después de que se hayan cumplido las obligaciones son problemas recurrentes que han sido señalados por la Corte Constitucional.

Por lo anterior, el presente proyecto busca darle un sentido legal a este marco constitucional siendo que dentro de sus directrices establece elementos como: darle un plazo máximo de dos meses para retirar la información negativa tras la extinción de las deudas, aminorando las deficiencias señaladas en la Corte en sentencias como la T-964 de 2010, donde se evidencia la ausencia de información frente al consumidor y falta del debido cumplimiento normativo en materia del manejo de la información. Así mismo, fija sanciones económicas para las entidades que no cumplan con esta obligación. Además, contempla la protección de los titulares que han sido víctimas de suplantación, reforzando el principio de diligencia y cuidado en el manejo de la información. Estas disposiciones aseguran que las entidades financieras actúen con responsabilidad y respeten los derechos de los ciudadanos, conforme a la Ley 1266 de 2008 y las decisiones de la Corte Constitucional que destacan la necesidad de precisión y veracidad en los datos crediticios.

De la misma manera, dentro del articulado, se implementan medidas adicionales para asegurar la transparencia, el acceso a la información y la notificación adecuada a los titulares. Estas medidas incluyen la obligación de notificar a los titulares, una vez se eliminen sus datos negativos, la implementación de planes de comunicación y publicidad, y la garantía de acceso fácil y gratuito a los historiales crediticios, como bien lo suscita la sentencia T-847 de 2010; en ella se tutela a favor del consumidor, al considerar que la central de riesgo no contó con la autorización expresa de él para realizar el reporte. También se establecen incentivos para condiciones de crédito favorables y se promueve la evaluación del impacto del régimen transitorio. Estas disposiciones fortalecen el derecho al *habeas data*, garantizando que los ciudadanos puedan ejercer un control efectivo sobre su información personal, promoviendo la Inclusión Financiera y protegiendo los Derechos Fundamentales consagrados en la Constitución.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se propone el articulado presentado en la radicación. No hay modificaciones.

VI. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

«**ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

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 (...)*».

Sobre el asunto, la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado, en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley no genera un beneficio para los congresistas que participen en su discusión y votación. Se trata de una reforma a la Constitución que se aplica a la institución del Congreso de la República.

VII. IMPACTO FISCAL

En el marco de lo establecido en 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, que establece:

“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá

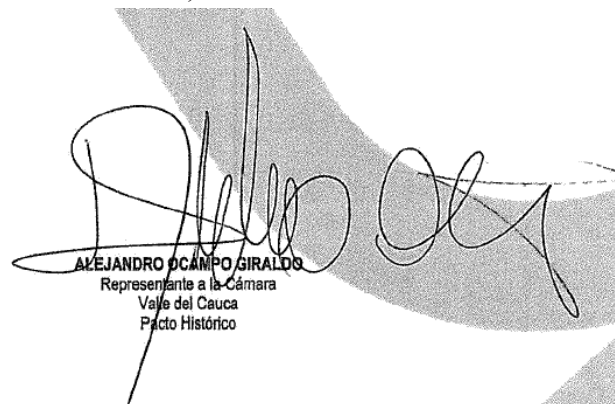
hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”

Se considera que el presente Proyecto de Ley Estatutaria no implica impacto fiscal pues no implica la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

VIII PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a la Comisión Primera de Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley Estatutaria número 205 de 2024 Cámara “Por medio del cual se crea el régimen de transición borrón y cuenta nueva 2.0”, conforme al texto propuesto.

Cordialmente,



ALEJANDRO CAMPO GIRALDO
Representante a la Cámara
Valle del Cauca
Pácto Histórico

IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 205 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se crea el régimen transitorio Borrón y Cuenta Nueva 2.0.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear un régimen transitorio que permita el retiro del reporte negativo de los bancos de datos de historiales crediticios de los deudores morosos, luego de la extinción de las deudas con entidades financieras, crediticias, comerciales y de servicios, y se incentiva al pago de acreencias y reactivación de la vida crediticia.

Artículo 2°. *Régimen Transitorio.* Los titulares de la información que extingan sus obligaciones objeto de reporte con entidades financieras, crediticias, comerciales y de servicios dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, permanecerán con dicha información negativa en los bancos de datos por un término máximo de dos (2) meses, tras lo cual se deberá retirar su reporte negativo de manera inmediata. Cumplido este plazo máximo de dos (2) meses, las entidades financieras deberán realizar las gestiones pertinentes que permitan retirar su reporte negativo de los bancos de datos de historiales crediticios de manera inmediata.

Artículo 3°. Los titulares de la información que, a la entrada en vigencia de la presente ley, hayan extinguido sus obligaciones objeto de reporte, serán beneficiarios de la eliminación de su información negativa, esta se les deberá retirar de manera automática e inmediata

la información negativa de los bancos de datos de historiales crediticios.

Artículo 4º. Corresponderá a las centrales de riesgo realizar la eliminación o retiro al reporte negativo de que trata la presente ley. Igualmente, deberán notificar por medios idóneos a los usuarios cuando se eliminen datos negativos de sus reportes de crédito.

Artículo 5º. Los titulares de la información que tengan obligaciones crediticias con el Icetex, que paguen las cuotas vencidas, extingan su deuda o que realicen un acuerdo de pago y cumplan con las cuotas ininterrumpidamente durante los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, podrán solicitar el retiro inmediato del dato negativo de los bancos de datos.

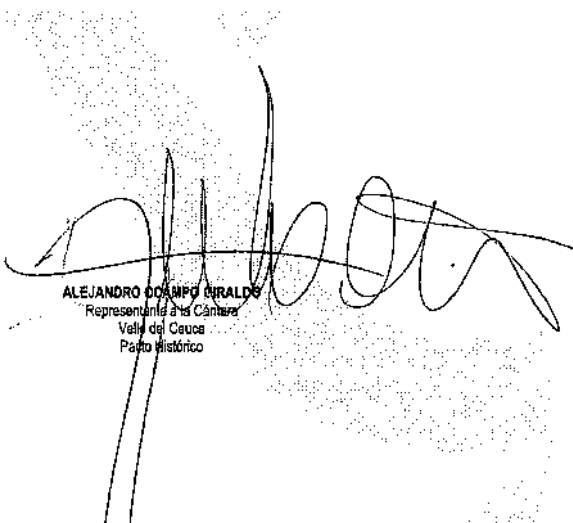
Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo aplica, tanto para los deudores como para los codeudores de dichas obligaciones crediticias con el Icetex.

Artículo 6º. Los titulares de la información que tengan obligaciones crediticias con fines de adquirir vivienda, que paguen las cuotas vencidas o que realicen un acuerdo de pago y cumplan con las cuotas ininterrumpidamente por 6 meses consecutivos durante los doce (12) meses de vigencia del presente régimen transitorio, podrán solicitar el retiro inmediato del dato negativo de los bancos de datos.

Artículo 7º. Las entidades financieras, crediticias, comerciales y de servicios dentro de los (2) meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberán implementar un plan de comunicación y publicidad para informar, de forma cierta, suficiente, clara y oportuna, los beneficios de esta ley garantizando la atención ante las peticiones, quejas y/o reclamos de los consumidores financieros para que conozcan adecuadamente sus derechos y obligaciones derivados de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 8º. Las personas que tengan clasificación Mipyme, o del sector turismo, o pequeños productores del sector agropecuario, o personas naturales que ejerzan actividades comerciales o independientes, que extingan sus obligaciones objeto de reporte dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el dato negativo les deberá ser retirado inmediatamente de los bancos de datos.

Artículo 9º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



ALEJANDRO CAMPO BERNALDO
Representante a la Cámara
Valle del Cauca
Partido Histórico

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 161 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, con el fin de implementar una plataforma digital exclusiva para la participación ciudadana en los proyectos de ley o actos legislativos del congreso denominada "Congreso Digital" y se fortalecen los mecanismos de participación ciudadana en el Congreso de la República.

Bogotá, D. C., septiembre de 2024

Presidente

ANA PAOLA GARCÍA SOTO

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Orgánica número 161 de 2024 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, con el fin de implementar una plataforma digital exclusiva para la participación ciudadana en los proyectos de ley o actos legislativos del congreso denominada "Congreso Digital" y se fortalecen los mecanismos de participación ciudadana en el Congreso de la República.*

Respetado presidente.

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley Orgánica número 161 de 2024 Cámara,** *por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, con el fin de implementar una plataforma digital exclusiva para la participación ciudadana en los proyectos de ley o actos legislativos del Congreso denominada "Congreso Digital" y se fortalecen los mecanismos de participación ciudadana en el Congreso de la República.*

I. OBJETO DEL PROYECTO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley Orgánica tiene como objeto implementar una plataforma digital exclusiva para la interacción entre ciudadanos y congresistas, que permitan un efectivo pronunciamiento sobre los proyectos de ley frente a los trámites legislativos, y, así, participar en la construcción y aporte a los mismos, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.

Busca que se permita la participación en la manifestación ya sea a favor o en contra, y se formulen propuestas específicas sobre el particular; con el ánimo de fortalecer los canales y mecanismos de participación ciudadana en el Congreso de la República, de que trata el capítulo noveno de la

Ley 5ª de 1992 (De la participación ciudadana en el estudio de los proyectos).

II. TRÁMITE DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley fue radicado ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes el 6 de agosto de 2024 por los honorables Representantes a la Cámara y Senadores: Marelén Castillo Torres, Jonathan Ferney Pulido Hernández, James Hermenegildo Mosquera Torres, Wilder Iberson Escobar Ortiz, Juan Manuel Cortés Dueñas, Erika Tatiana Sánchez Pinto, Ruth Amelia Caycedo Rosero, Ana Rogelia Monsalve Álvarez y Juan Fernando Espinal Ramírez.

III. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La participación Ciudadana está consagrada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como reconocimiento al derecho a participar, asociarse, manifestarse, participar en lo público, ser escuchados por el Estado. Sin lugar a duda, la Participación ciudadana, en el desarrollo de las políticas públicas, es un aspecto central, toda vez que posibilita la opinión de todos los ciudadanos en todas sus etapas, generando políticas más efectivas y cercanas a las necesidades reales de la población, contribuye a aportar a un componente central en la construcción de país, fomentando y fortaleciendo la democracia.

El Gobierno nacional de Colombia ha venido garantizando el derecho a la participación democrática, enfocado en los derechos de los ciudadanos, y su contribución en los asuntos públicos, desarrollando mecanismos jurídicos y administrativos que permiten a la ciudadanía ejercer su derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural y en general en lo público, a fin de lograr una transformación social mediante la formulación de políticas públicas de mayor calidad, legitimidad, transparencia y confianza en las Instituciones, lucha anticorrupción y formación de una ciudadanía activa y su relación con el Estado.

El Congreso de la República, como representante del pueblo, que se debe a la ciudadanía, responsable de las reformas constitucionales, a través de los actos legislativos, del trámite y aprobación de proyectos de ley, elecciones de cargos importantes como el Contralor General de la República, debates de control político, como otras actividades legislativas y administrativas a cargo, tiene también la responsabilidad de desarrollar entre sus actividades, todas aquellas que generen por norma espacios de participación, que involucren a la ciudadanía y a los grupos de interés; propiciando que siempre exista interacción entre la ciudadanía y el Congreso de la República frente a todas sus actividades propias en su rol de legislador, creando mecanismos de participación ciudadana, facilitando y creando espacios de diálogos continuos.

Promover la participación ciudadana en el Congreso de la República a través de todos los mecanismos y canales de atención, identificando

los ciudadanos y los temas de mayor interés, será una constante y una responsabilidad. Es por ello que se presenta esta iniciativa legislativa, con el fin de permitir la participación ciudadana en proyectos trascendentales de interés para la misma y para el país.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO

Artículo 1º. Objeto El objetivo es crear la plataforma “Congreso Digital” o habilitar un acceso a esta desde las páginas web del Senado y la Cámara de Representantes. El propósito es que los ciudadanos puedan participar activamente en la discusión de proyectos de ley o actos legislativos, expresando su opinión (a favor o en contra), así como presentando propuestas, de manera respetuosa.

Artículo 2º. Adición de párrafos al artículo 230 de la Ley 5ª de 1992: Se añaden *tres nuevos párrafos* que desarrollan cómo funcionará la plataforma “Congreso Digital”:

- **Parágrafo Segundo:** Se establece que el Congreso diseñará e implementará la plataforma, permitiendo a los ciudadanos interactuar con los congresistas y participar en consultas públicas sobre proyectos de ley. Los ciudadanos podrán expresar su posición y justificarla, así como formular propuestas.
- **Parágrafo Tercero:** Regula el procedimiento para la implementación de “Congreso Digital”, destacando la responsabilidad de las Oficinas de Prensa y Comunicaciones del Congreso para determinar los proyectos que generen mayor interés. También se detalla cómo se publicarán los proyectos de ley en la plataforma, cómo se divulgarán en otros canales del Congreso y el proceso de sistematización de las respuestas ciudadanas, aunque no serán vinculantes para los legisladores.
- **Parágrafo 4º.** Fortalecimiento de la Unidad Coordinadora de Atención Ciudadana: Se establece la necesidad de dotar a esta unidad de recursos humanos y tecnológicos para gestionar la participación ciudadana a través de “Congreso Digital”. La implementación está condicionada a la disponibilidad de recursos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 3º. Contiene el plazo para su implementación y reglamentación.

V. JUSTIFICACIÓN

FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO DE LEY

a. Constitucional

La Constitución Política de Colombia de 1991, como ciudadanos nos dio el aval para participar e intervenir activamente en el control de la gestión pública. Al mismo tiempo, determinó la manera como los ciudadanos podrían participar en la planeación, el seguimiento y la vigilancia a los resultados de la gestión estatal.

El preámbulo de la Constitución precisa que:

... “El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus Delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia.”

El artículo 270 nos faculta como ciudadanos para que intervengamos activamente en el control de la gestión pública: “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.”

El Artículo 40: “[...] derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, para lo cual, además de tener los mayores de 18 años la potestad de elegir y ser elegido” (Const., 1991, art. 40).

b. Legal:

Ley 134 de 1994: La normativa colombiana expone los mecanismos de participación ciudadana en la Ley 134 de 1994 (Estatuto de Participación Ciudadana) encargada de construir definiciones, finalidades y procedimientos para hacer efectivos los mecanismos de democracia directa.

Ley Estatutaria 1757 de 2015: Ley Estatutaria 1757 de 2015, la cual establece “disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

Estas dos leyes son básicamente los pilares fundamentales bajo los cuales se ampara la participación ciudadana junto con la facultad de tomar parte de los diferentes mecanismos de participación.

Adicionalmente, el desarrollo de la caracterización de usuarios permite dar cumplimiento en su totalidad o parcialmente a las siguientes normas:

Ley	Normativa
Ley 57 de 1985	“Por la cual se ordena la Publicidad de los actos y documentos oficiales”
Ley 134 de 1994	“Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de Participación”.
Ley 190 de 1995 – Art. 55	“Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”.
Ley 472 de 1988	“Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

Ley	Normativa
Ley 489 de 1998	“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las Entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.
Ley 720 de 2001	“Por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de la ciudadanía colombianos”.
Ley 850 de 2003	“Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”.
Ley 1474 de 2011	“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.
Ley 1448 de 2011	“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.
Ley 1712 de 2014	“Se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones”.
Ley 1757 de 2015	“Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.
Documento C O N P E S 3649 de 2010	Política Nacional del Servicio al Ciudadano.
Decreto 019 de 2012	“Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.
Decreto 1008 del 14 de junio de 2018	“Por el cual se oficializa el cambio de la estrategia de Gobierno en línea a la política de Gobierno Digital para dar solución a las necesidades con el uso de la tecnología, contribuyendo a la toma de decisiones basadas en los datos para lograr el empoderamiento de los ciudadanos”.

c. Marco Normativo Internacional

1. Se referencia la Declaración de Derechos Universales adoptado en el seno de las Naciones Unidas desde 1948¹, lo cual establece que la ciudadanía tiene derecho a

¹ Declaración de Derechos Universales https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

participar en el gobierno de manera directa o por medio de sus representantes y que la autoridad del poder público reside en el pueblo soberano.

2. La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1978², se reafirma la participación ciudadana como derecho, y en la Carta Democrática Interamericana del 2001³, los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) reiteraron su compromiso de trabajar con la sociedad civil y acordaron que la participación genera desarrollo y es necesaria para la profundización de la democracia.
3. La Declaración de innovación en el sector público del 2019 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁴.

Colombia, al ratificar estos instrumentos, se compromete a reflejar en su legislación el cumplimiento de estos compromisos. *El mismo hecho de que la participación se constituya como principio constitucional, le otorga un valor supremo que guía la fundación y mantenimiento del Estado colombiano*⁵.

Como derecho fundamental constitucional, la participación goza de un estatus superior dentro del ordenamiento jurídico colombiano, por cuanto su garantía debe ser inmediata y la legislación de este derecho se reserva a las competencias del legislador estatutario.

d. *Jurisprudencial*

1. Sentencia C-180 de 1994⁶ respaldó la noción de participación relativa a la democracia participativa, afirmando que esta no se limita a la consagración de mecanismos para que la ciudadanía tome decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica que el ciudadano pueda participar frecuente y permanentemente en los procesos decisorios no electorales que inciden en los asuntos públicos.
2. Sentencia C-089A de 1994⁷, refuerza la noción de participación ciudadana como

un derecho fundamental de la ciudadanía para intervenir en los asuntos públicos, de manera complementaria a los procesos electorales, posicionándola como parte esencial de la estructura del Estado Social de Derecho. Los Diferentes espacios sectoriales de participación ciudadana, pudieron ser definidos en desarrollo de mandatos constitucionales o a partir de avances jurisprudenciales leyes y normativas que regulan e incentivan la participación ciudadana.

3. Sentencia de Constitucionalidad, Sentencia C 150 de 2015, que marcaron tres hitos en la evolución de este derecho en Colombia:
 - (i). Flexibilizó los mecanismos de participación ciudadana de origen popular y de autoridad pública respecto al cumplimiento de los requisitos, la conformación de comités de impulso, los topes de financiamiento, entre otros aspectos.
 - (ii). Definió una arquitectura institucional para coordinar la participación ciudadana y su financiación; de esta forma, creó el Consejo Nacional de Participación Ciudadana como un órgano colegiado asesor, definió el gasto en participación y avanzó en el establecimiento de fuentes de financiación, entre ellas, el Fondo de la Participación Ciudadana y facultó a las entidades territoriales para que bajo su discrecionalidad y autonomía, puedan llevar a cabo ejercicios de presupuestación participativa, indicando que un porcentaje de los recursos territoriales podrán ser definidos participativamente.
 - (iii). Definió los ejercicios de rendición de cuentas, control social y veedurías.

e. *La Participación Ciudadana en el Congreso de la República.*

El Congreso de la República como representación del pueblo y responsable de las reformas constitucionales a través de actos legislativos, del trámite de proyectos de ley, elecciones, debates de control político y público y demás actividades legislativas y administrativas a su cargo, desarrolla entre sus actividades, aquellas que por norma o por otros espacios de participación, permiten involucrar a la ciudadanía y a los grupos de interés⁸.

Con el fin de que exista una interacción entre la ciudadanía, partes interesadas y el Senado de la República, la Corporación cuenta con mecanismos de participación ciudadana legalmente conformados y con otros espacios de participación, facilitando así espacios de diálogo⁹.

Los mecanismos de participación ciudadana que inciden en la actividad del Senado de la República se clasifican en:¹⁰

⁸ https://www.senado.gov.co/images/MECANISMOS_DE_PARTICIPACION_CIUDADANA.pdf

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Ibidem.*

² Convención americana sobre derechos humanos “Pacto de San José de Costa Rica” <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2a.htm>

³ Carta Democrática Interamericana del 2001 https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

⁴ Declaración sobre innovación Instrumentos Jurídicos de la OCDE en el sector público <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/Declaracion%20OCDE-Espanol.pdf>

⁵ https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2022/09/2022-09-22_DOCUMENTO-POLITICA-PUBLICA-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA-VERSION-FINAL-AJUSTADA-27092022.pdf

⁶ Sentencia de constitucionalidad de la Ley 134 de 1994. Magistrado Ponente (M. P.) Hernando Herrera Vergara.

⁷ M. P. Vladimiro Naranjo.

1. Participación legalmente conformada:

• Mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley 134 de 1994:

Hace referencia a los mecanismos de participación ciudadana contenidos en la Ley número 134 de 1994, como lo son la iniciativa popular legislativa como derecho político de un grupo de ciudadanos de para presentar proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República.

También contempla como mecanismos de participación ciudadana los referendos derogatorios y aprobatorios, que son aquellos en los que los ciudadanos tienen la facultad de participar en aprobar o rechazar un proyecto de acto legislativo o de ley en su totalidad o en alguna de sus partes.

• Mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley 5ª de 1992: -Presentación de conceptos jurídicos, comentarios

Se alude al contenido de la Ley 5ª de 1992 en la que se faculta a todas las personas, naturales o jurídicas para presentar observaciones respecto a proyectos de ley o actos legislativos que se adelanten en las diferentes comisiones constitucionales permanentes y en las Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes. En dicho aspecto, corresponde a las dependencias del Congreso de la República mantener actualizado el avance de los trámites mencionados anteriormente con la finalidad de que los ciudadanos e interesados, públicos y privados, que pretendan intervenir en el trámite legislativo conozcan su estado actual y se salvaguarde su derecho a la participación. Este derecho se encuentra desarrollado en la Sentencia del 27 de enero de 2016, M. P. Jorge Ignacio Pretelt, en el que se aclara que las observaciones ciudadanas no generan irregularidades en el trámite legislativo por vicios procedimentales.

Canales: A través de comunicaciones dirigidas a la Presidencia, Secretaría General y comisiones constitucionales.

• Participación en audiencias públicas¹¹:

Entre otros mecanismos se hace mención a la facultad de participación en audiencias públicas convocadas por los Presidentes de las Cámaras Legislativas o por las comisiones constitucionales permanentes como manifestación del derecho de los ciudadanos a la participación expresada en la Ley 5ª de 1992, de esta manera lo señala la Corte Constitucional en Sentencia del 19 de octubre de 2005, M. P. H. M. Manuel José Cepeda Espinosa, H.M. Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández, aduciendo que el propósito de las audiencias públicas es la oportunidad de permitir a los particulares interesados expresar sus posiciones y puntos

de vista de lo que se trate en los proyectos de acto legislativo y ley, en la célula legislativa correspondiente.

Canales: Por medio de inscripción en la comisión constitucional permanente donde se debate el proyecto de acto legislativo o de ley.

• Mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley 1147 de 2007:

Participación ciudadana – comentarios y opiniones: La Ley 1147 de 20076 establece la Unidad Coordinadora de Atención Ciudadana del Congreso como el enlace entre el Congreso de la República y la sociedad, estableciendo entre sus funciones “*Canalizar comentarios y opiniones de la sociedad sobre los temas que se discuten en las Cámaras legislativas y facilitar la respuesta por parte de las mismas*”¹².

Canales: Los que se encuentren definidos en la Unidad Coordinadora de Atención Ciudadana para la atención a comentarios y opiniones ciudadanas. Se cuenta con: atencionciudadanacongreso@senado.gov.co, página Web link <https://www.senado.gov.co/index.php/contactenos-> Formulario para la recepción de derechos de petición, línea nacional gratuita 018000 122512, números telefónicos en Bogotá, D. C. (57)(1) 382 2306, (57)(1) 382 2307 y (57)(1) 382 2302 para la comunidad sorda. En la Unidad de Correspondencia en la carrera 7 número 8-68.

• Mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley 1904 de 2018:

-Elección del Contralor General de la República: Por otra parte, encontramos la participación del Congreso de la República en el proceso de elección del Contralor de la República que, según consagra la Ley 1904 de 2018, corresponde a la Mesa Directiva del Congreso de la República efectuar la convocatoria de los ciudadanos interesados en participar en el proceso de selección en un término no inferior a dos (2) meses previos al inicio de la primera legislatura.

Canales: El que defina el presidente del Senado de la República a través de la convocatoria que realice en la página web de la Corporación.

• Mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley 850 de 2003:

-Veedurías ciudadanas: La Ley número 850 de 2003 fundamenta la facultad de los ciudadanos para ejercer veeduría sobre la gestión pública en los aspectos en los que se empleen recursos públicos.

Canales: Los que se encuentren definidos en la Unidad Coordinadora de Atención Ciudadana para la atención a comentarios y opiniones ciudadanas. Actualmente contamos con: atencionciudadanacongreso@senado.gov.co, página Web link <https://www.senado.gov.co/index.php/contactenos-> Formulario para la recepción de derechos de petición, línea nacional gratuita 018000

¹¹ https://www.senado.gov.co/images/MECANISMOS_DE_PARTICIPACION%20CIUDADANA.pdf

¹² *Ibidem.*

122512, números telefónicos en Bogotá, D. C. (57)(1) 382 2306, (57)(1) 382 2307 y (57)(1) 382 2302 para la comunidad sorda. En la Unidad de Correspondencia en la carrera 7 número 8-68.

• **Mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley 190 de 1995 y otras normas:**

-Rendición de Cuentas institucional: La Ley 1757 de 2015 define a la rendición de cuentas como la explicación y dar a conocer los resultados de la gestión de la Entidad a los ciudadanos, la sociedad civil, a otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo. Este mecanismo es propiciado por la Entidad para la participación ciudadana frente a la presentación de los resultados de la gestión legislativa y administrativa de la Corporación.

Canales: Los definidos por la Presidencia del Senado de la República de acuerdo con lo documentado en el PE Pr04 Procedimiento para rendición de cuentas.

• **Mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley 1828 de 2017:**

-Rendición de cuentas de los senadores: La Ley 1828 en el literal j) del artículo 8°, establece como obligación de los congresistas *“Rendir cuentas a la ciudadanía de las acciones relacionadas con las obligaciones y responsabilidades congresuales, por medio de un informe de gestión anual.”*

Canales: Estos informes se encuentran publicados en la Gaceta del Congreso y en la página web www.senado.gov.co

2. Otros espacios de participación:¹³

-Foros o encuentros regionales: En el desarrollo del Plan de Acción por un Congreso Abierto y Transparente, la Presidencia del Senado de la República tomó la iniciativa de promover espacios regionales que permitan acercar el Senado de la República a los departamentos; el objetivo de estos espacios es debatir temáticas de interés para los territorios y darle a conocer a la ciudadanía las medidas que se están desarrollando en estos temas.

Canales: Los definidos por la Presidencia del Senado de la República para el desarrollo de los espacios de participación.

-Audiencias públicas y foros sobre temas de interés de los senadores: Con el fin de conocer la opinión de la ciudadanía o de los grupos de interés, los senadores realizan audiencias públicas o foros sobre temas de interés nacional o regional, que les permita conocer la opinión y proponer acciones a las entidades líderes o responsables de las materias objeto de la audiencia o foro.

Canales: Los definidos por los senadores que realizan la actividad.

-Grupos de expertos: Busca que un grupo de especialistas aporten sus conocimientos sobre un

tema de discusión e interés para el Senado de la República.

Canales: Los definidos por los senadores o la dependencia del Senado de la República que realiza la actividad.

- **Grupos focales:** Mecanismo que se plantea con la finalidad de escuchar a grupos específicos de personas que se manifiesten libremente sobre los temas de discusión propuestos o para el intercambio de ideas.

Canales: Los definidos por los senadores o por la dependencia del Senado de la República que realiza la actividad.

- **Encuesta:** Aplicación de cuestionario que permita al interesado conocer a través de preguntas predefinidas la opinión sobre un tema de interés, con el fin de conocer opiniones, percepciones o cualquier otro tema de interés de quien aplica la encuesta.

Canales: Los definidos por los senadores o por la dependencia del Senado de la República que realiza la encuesta.

-Construcción de planes institucionales: En la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención Ciudadana (PAAC), este se debe socializar antes de su publicación para que actores internos y externos formulen sus observaciones y propuestas. El Senado de la República hace participativo además del PAAC, el Plan Congreso Abierto y Transparente, invitando a grupos de interés a participar en su construcción.

Canales: Los definidos por la dependencia responsable del plan.

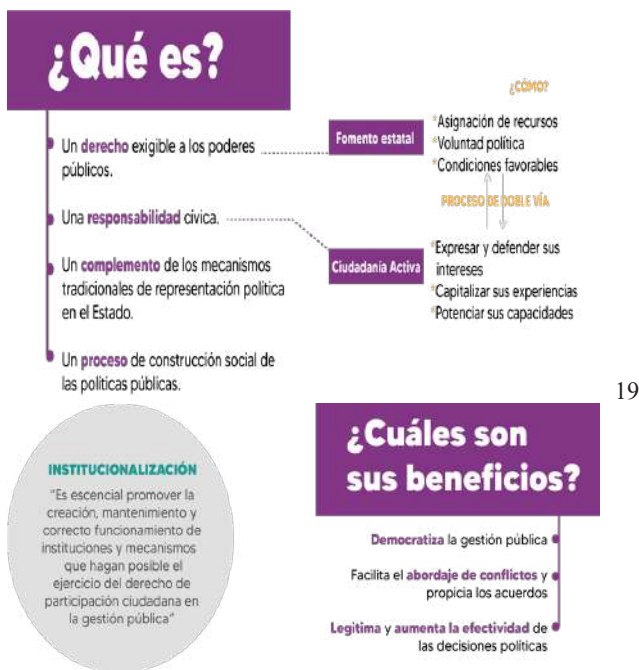
SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

Según el Ministerio de Educación, define los mecanismos de participación ciudadana como: *“[...] los medios a través de los cuales se materializa el derecho fundamental a la participación democrática, y permiten la intervención de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político. En ese sentido las entidades públicas del orden nacional y territorial deben formular un plan institucional anual para promover la participación ciudadana, para lo cual se diseñarán acciones en todos los niveles o grados de participación durante todas las fases de la gestión pública”*. Vale la pena mencionar que la combinación de diferentes variables sociales, económicas, políticas e incluso culturales convergen en un país afectando la perspectiva de los ciudadanos en lo que a la participación ciudadana respecta. Así, las necesidades del pueblo deben ser acatadas en forma de políticas públicas orientadas al progreso económico y social a través de los diferentes mecanismos de participación¹⁴.

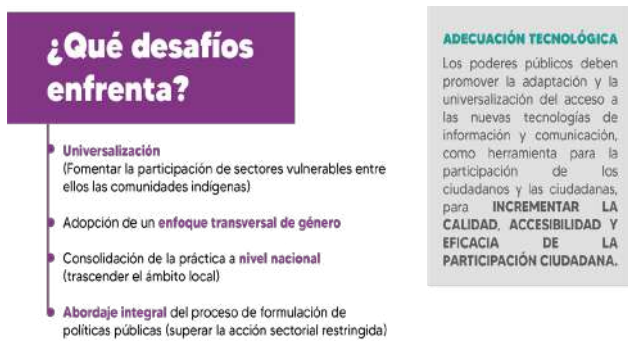
¹⁴ Análisis actual de la Participación Ciudadana desde la perspectiva socioeconómica y política en el contexto colombiano: Causas y Consecuencias. <https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/6017/1.%20AN%20C3%2081LISIS%20ACTUAL%20DE%20LA%20PARTICIPACI%20C3%2093N%20CIUDADANA%20DESDE%20LA%20PERSPECTI->

¹³ *Ibidem*.

El concepto de participación ciudadana define claramente la participación en la gestión pública, se considera que dicha práctica aún no está consolidada y extendida en nuestro país. La ciudadanía tiene el deber y el derecho de participar en todas las etapas del ciclo de gestión de políticas públicas, esto significa participar desde el diseño, la formulación, la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación. Es relevante que la participación ciudadana sea oportuna, esto significa desde el momento del diagnóstico de las problemáticas sociales que buscan solucionar las políticas públicas, aspecto que sin lugar a duda mejoraría la calidad de las políticas públicas.



21



La participación ciudadana, sin lugar a duda es un elemento constitucional que permite el acceso a las decisiones políticas que hoy en día se discuten, mecanismo que no se está utilizando de manera general en Colombia y Latinoamérica. Es evidente

Gestión Pública, 2009.

19 Tomado de información: “Participación Ciudadana en la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. ¿Cómo?” https://comunidades.cepal.org/ilpes/sites/default/files/2018-08/PARTICIPACION%20CIUDADANA%20EN%20LA%20GESTION%20PUBLICA_QU%20ES.png

20 Tomado de información: “Participación Ciudadana en la Gestión Pública en América Latina y el Caribe”.

21 *Ibidem*.

el desinterés de algunos poderes y organismos estatales frente a las reformas que se están planteando y que son trascendentales para el país, la opinión, conceptos y aportes de la ciudadanía en general, esa retroalimentación, y hasta aceptación de las iniciativas, verdaderamente estaríamos aplicando el mecanismo desde la mejor perspectiva.

La democracia, utilizada desde la antigua Grecia, donde “demos” es a “pueblo” y “cratos” es a “poder”, la élite que era considerada la ciudadanía, se reunía en el AGORA, es decir en la plaza pública, para debatir los asuntos públicos, entendiéndose también como una democracia directa. Hoy en día, las democracias son muy diferentes a la democracia ateniense, todas aquellas democracias que surgen como reacción al orden monárquico o regímenes autoritarios, corresponden a democracias que requieren una total “intervención”, una “ingeniería institucional”; toda vez que están planteadas en marcos normativos, constituciones políticas, y no se pueden catalogar como una democracia directa, podríamos calificarla como una democracia representativa.

La participación ciudadana oportuna legitima todos los procesos políticos y consecuentemente la democracia, y le otorga al ciudadano acceso y garantías, confianza, pasando de una democracia representativa en una democracia activa; lo cual no solo recoge la opinión de los ciudadanos, sino que crea cultura política.

La administración pública tiene un gran desafío frente al actuar por parte de la ciudadanía de manera oportuna y de esta manera poder darle un valor público al momento de ejecutar la política, no se debe continuar con la práctica que se tiene hasta el momento por parte de las autoridades políticas y públicas a la transversalidad de las decisiones políticas institucionales, particularmente cuando las posiciones son radicales y no contemplan verdaderamente las necesidades sino corresponden a sus propias visiones, no las del interés general. La construcción de políticas públicas, de leyes, no solo están a cargo de los especialistas, teóricos, académicos, investigadores, sino también del sentir y la importancia que represente para los ciudadanos y ciudadanas.

La participación ciudadana sin lugar a duda es una herramienta de gobierno abierto, pero no sirve de nada si no es cualificada, y *¿cómo puede serlo si la ciudadanía no dispone de la información pública que debe producir el Estado?* Por lo tanto, el acceso a la información pública es uno de los aportes más importantes que puede realizarse, toda vez que el ciudadano debe recibir la información oportuna y veraz que no solamente le permita informarse, también en un marco de corresponsabilidad social, a partir de la información suministrada, para contribuir a la mejora de la gestión de lo público.

Se trata de hacer uso productivo de las herramientas, y del impacto en el bienestar de la ciudadanía. La capacidad técnica del gobierno es determinante, pues no es tanto los temas que estén

sonando a nivel mundial, deben ser los problemas reales que se resuelven y cuánto facilita la vida de los ciudadanos en su interacción con el gobierno.

Es por ello que, sin lugar a duda, esta iniciativa legislativa coadyuvara a todo el proceso de participación que el Congreso de la República ha adelantado y es congruente por que los congresistas somos la representación del pueblo colombiano, y nos debemos a la ciudadanía que nos eligió para que la representemos.

b. Perspectiva socioeconómica y política en el contexto colombiano

La participación ciudadana tiene influencia con el bienestar social y económico de los habitantes del territorio nacional colombiano, incide en el bienestar sociopolítico y económico de las personas; aspectos que se ven opacados por la corrupción, el desinterés, la compra de votos y los favores políticos, entre otros, que terminan repercutiendo directamente en las condiciones básicas para los ciudadanos y su perspectiva sobre la participación política.

Para lograr una correcta participación ciudadana deben tenerse en cuenta las instancias de participación, las cuales tienen como objetivo: la reducción de las asimetrías de poder entre los gobernantes y la ciudadanía, y el incremento de la efectividad de la gestión pública en la atención de los problemas públicos, mediante la vinculación de los actores en la definición de las políticas. Así, las instancias de participación tienen como finalidad incrementar la efectividad, transparencia, corresponsabilidad, gobernabilidad, cooperación y la garantía de los derechos.

En el Informe sobre la calidad de la ciudadanía en Colombia 2018, el filósofo colombiano manifiesta que: “*el Estado de Derecho es el resultado de los movimientos políticos, de las luchas por el reconocimiento y de los consensos sobre mínimos constitucionales a partir de los máximos morales referidos al sentido de la vida, que siguen siendo necesarios para que el pluralismo alimente, no sólo los Acuerdos, sino sobre todo los Disensos*” (Hoyos, 2010, pág.56).

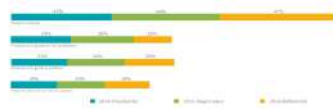
De lo anterior, se pueden determinar dos instancias para definir qué mecanismo prefieren elegir entre su delegación: (i). La sociedad civil, representada cuando la administración realiza elecciones. (ii). Representación cuando se refiere a la unión entre la sociedad civil y de la administración.

Mecanismos de Participación

Los Mecanismos de participación son esenciales en la función del ejercicio democrático, son las bases de la herramienta transformadora de la realidad política de las democracias, pero, existen casos en los que no hay vocación por su aprovechamiento, particularmente en la democracia representativa, basada en las elecciones de encargados para la toma de decisiones sin que la mayoría de los ciudadanos intervengan. En Colombia, ni siquiera existe una obligación para el voto presidencial o para elecciones regionales, es por ello que se evidencia

en elecciones una alta abstención de votantes. Es entendible que nuestro entorno colombiano, desde hace mucho tiempo no se caracteriza por la cultura participativa y de manera general, pese a tener opción de participación en eventos de elección, muchos de los ciudadanos se abstienen por simple desinterés o apatía en temas políticos, incluso en ocasiones por considerar que su voto no aporta al proceso democrático, aspectos que son graves que solo evidencian la poca participación ciudadana, tal como lo consigna el informe sobre la calidad de la ciudadanía en Colombia en el año 2018.

Gráfica 2. Razones para NO Votar (datos en %)



Fuente: Informe sobre la calidad de la ciudadanía en Colombia 2018

En lo que se refiere a los mecanismos de participación ciudadana están sub-divididos en cinco (5) factores, los cuales son:

1. En la vida política

Gráfica 3. Vida política



Fuente: Alcaldía Municipal de Pasto

1. **En la vida Política:** (i). Referendo. (ii). Voto programático. (iii). Plebiscito. (iv). Cabildo Abierto. (v). Consultas Populares. (vi). Constituir partidos (vii). Revocatoria del Mandato. (viii). Tener iniciativas en las Corporaciones Públicas. (ix). Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley. (x). Acceder a Cargos Públicos - Ley de Cuotas²³.
2. **En la vida económica y ambiental:** (i). Redes con las Cámaras de Comercio. (ii). Centros de Competitividad y productividad de cadenas productivas. (iii). Redes de Ciudades intermedias. (iv). Participación y transferencia de recursos y regalías. (v). Empresas de economía solidaria en salud. (vi). Consultas ciudadanas para otorgar licencias ambientales. (vii). Corporación para el desarrollo sostenible - Coralina. (ix). Corporaciones Autónomas Regionales²⁴.
3. **En la vida administrativa:** (i). Derecho de acceso a la información pública. (ii). Derecho de Petición, Audiencias Públicas. (iii). Control a la gestión pública, contratación, regalías, recursos. (iv). Consulta. (v). Acciones populares. (vi). Acciones de grupo. (vii). Acciones de clase. (viii). Asociaciones o ligas de usuarios de la salud, comités de la participación comunitaria en salud²⁵.
4. **En las soluciones amigables del conflicto:** (i). Conciliación civil, en familia y

²² Informe sobre la calidad de la ciudadanía en Colombia, 2018.

²³ Fuente: Alcaldía Local de Pasto.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

en lo contencioso administrativo. (ii). Transacción, amigable, componedor, arbitramento, ADERES. (iii). Justicia comunitaria, Jueces de paz en la ciudad-territorio (Desplazamiento forzado). (iv). Mediación. (v). Autorregulador del mercado de valores. (vi). Tribunales de ética hospitalaria donde la comunidad pueda participar. (vii). Unidades de Mediación²⁶.

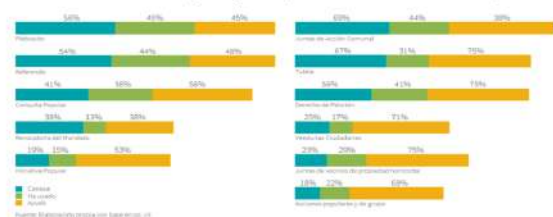
- 5. En la vida social, cívica, y el desarrollo territorial:** (i). Redes de apoyo a seguridad ciudadana. (ii). Veedurías ciudadanas o asociaciones de control social y auditoría social. Red de Veedurías. (iii). Vocales de control para servicios públicos. (iv). Organizaciones No Gubernamentales (ONG). (v). Consejos de participación comunitaria. (vi). Comisión nacional de política y participación. (vii). Asociaciones de pacientes y organizaciones de protección de los ciudadanos, discuten y participan conscientemente en la escogencia de buenos fármacos, participasalud. (ix). Participación y planeación urbanística. Derechos de la ciudad. Los POT. (x). Juntas de acción comunal y juntas de vivienda. (xi). Juntas administradoras Locales. (xii). Comunidades indígenas y negritudes. (xiii). Casas de cultura. (xiv). Consejos municipales de desarrollo rural. (xv). Juntas municipales de educación, personeros escolares, y asociaciones de padres de familia, foros educativos municipales, gobiernos escolares, juntas municipales de juventud, JUMES. (xvi). Hogares comunitarios o madres comunitarias. (xvii). Consejos municipales de la juventud y redes de jóvenes por la paz. (xix). Comités o consejos de integración de la participación a nivel municipal. (xx). Comité de prevención de desastres. (xxi). Centros Operativos Locales (COL)²⁷.

Pese a todos los diversos mecanismos de participación y el incentivo que se le dio a la ciudadanía para ser más partícipes en los procesos de revocatoria, propuesta efectuada en la Ley 741 de 2022, los resultados no fueron los esperados, toda vez que las iniciativas ciudadanas tuvieron una reducción considerable. Este descenso en los procesos participativos dado por iniciativas ciudadanas que requieren en algunos casos como tiempo, recursos propios, los ciudadanos dudan adicional de su efectividad, particularmente si son de carácter colectivo. De acuerdo con el 17 informe expuesto sobre la calidad de la ciudadanía en Colombia en 2018, evidenció que pese a que se conocen mecanismos de participación se usan en menor proporción todos aquellos mecanismos de participación colectiva.

²⁶ Fuente: Alcaldía Local de Pasto.

²⁷ *Ibidem*.

Gráfica 8. Mecanismos de participación (% sobre el total de encuestados)



Fuente: Informe sobre la calidad de la ciudadanía en Colombia 2018

28

Se evidencia que, el mecanismo de participación que los ciudadanos colombianos corresponden a (i). Juntas de acción comunal (69%). (ii). La tutela en un (67%). (iii). El plebiscito junto con el derecho de petición (56%). Los mecanismos menos conocidos, las acciones populares y de grupo (18%) y la iniciativa popular (19%).

En Colombia sin duda, a nivel constitucional, se incentivan los procesos de participación ciudadana, pese a que algunas situaciones imposibilitan que así suceda en la realidad como las necesidades básicas insatisfechas o a la poca inclusión política en nuestro país por cuestiones socioeconómicas. La perspectiva de la eficiencia de la participación ciudadana, sin duda es baja, desincentivando de esta manera el proceso; adicional, la realidad social en torno a la transparencia electoral, evidencia que los ciudadanos no creen en dicha transparencia, y a ello sumarle la ineficiencia del sistema judicial para estos casos y la compra de votos.

Los estudios realizados, han encontrado que existe una relación directa entre la falta de participación ciudadana, la corrupción y la pobreza en Colombia. Lo que significa que la participación ciudadana es un tema homogeneizador entre la perspectiva sociocultural, política y económica en el país²⁹. Es necesario no solamente facilitar los procesos de participación colectiva que incentive que verdaderamente se llevan a cabo, se debe asegurar que exista transparencia y justicia, promoviendo también la participación ciudadana de los niños, adolescentes, brindando herramientas necesarias para establecer y reestructurar el sistema judicial que se ve envuelto por numerosos casos de corrupción e ineficiencia.

A. 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”, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

²⁸ Tomado de: Estadística del Informe de la Calidad de la Ciudadanía en Colombia 2018.

²⁹ Análisis actual de la participación ciudadana desde la perspectiva socioeconómica y política en el contexto colombiano: Causas y Consecuencias.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, se deja de manifiesto que el gasto de que tratan, autoriza a la entidad presupuestar dentro de las asignaciones y apropiaciones requeridas para dar cumplimiento a lo allí estipulado. Frente a este acápite es importante manifestar que la Corte Constitucional le ha reconocido al Congreso de la República la facultad que tiene para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, siempre y cuando no se imponga su ejecución, sino que se faculte para incluir las partidas correspondientes.

Así mismo, en la sentencia C- 411 de 2009 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el Congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto ha establecido su análisis de la siguiente manera:

(...) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica (...).”

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este Congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.

B. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”, procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función, entre ellas la constituyente, así:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

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.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

A. Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

B. Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

C. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normativa vigente.

D. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

E. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

F. Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).”

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existe circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, no se materializa una situación

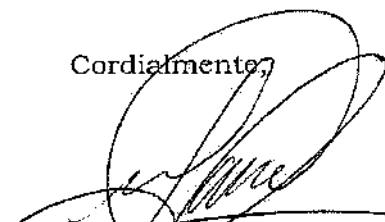
concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este Proyecto de Ley se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, sobre la hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los Representantes basados en la normativa existente y a juicio de una sana lógica.

C. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento **ponencia positiva** y de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley Orgánica número 161 de 2024 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, con el fin de implementar una plataforma digital exclusiva para la participación ciudadana en los proyectos de ley o actos legislativos del Congreso, denominada “Congreso Digital”, y se fortalecen los mecanismos de participación ciudadana en el Congreso de la República*, conforme al texto propuesto.

Cordialmente,



MARELEN CASTILLO TORRES
Representante a la Cámara
Aprobó: Dr. RAVS
Revisó: Dr. RAVS
Proyectó: Dr. JASA

D. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 161 DE 2024

por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, con el fin de implementar una plataforma digital exclusiva para la participación ciudadana en los proyectos de ley o actos legislativos del Congreso, denominada “Congreso Digital”, y se fortalecen los mecanismos de participación ciudadana en el Congreso de la República.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto implementar una plataforma digital exclusiva o permitir un acceso desde las páginas web oficiales de Senado y Cámara de Representantes denominada “Congreso Digital”, con el fin de que la ciudadanía en general pueda pronunciarse a favor o en contra y/o participar y presentar propuestas para la construcción de los proyectos de ley o actos legislativos en curso, siempre que se realicen con respeto y sin agresiones de ninguna índole,

en los términos que establezca la presente ley. Lo anterior, con el ánimo de fortalecer los canales y mecanismos de participación ciudadana en el Congreso de la República, de que trata el capítulo noveno de la Ley 5ª de 1992- de la Participación Ciudadana En el Estudio de los Proyectos.

Artículo 2º. Adiciónese tres párrafos (Segundo, Tercero y Cuarto) al artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

ARTÍCULO 230. Observaciones a los proyectos por particulares. Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes.

La respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

Parágrafo 1º. Para su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá por cada una de las secretarías de las Comisiones.

Cuando se trate del trámite de leyes de iniciativa popular a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución Nacional, el vocero designado por los ciudadanos podrá intervenir con voz ante las plenarias de cada una de las Cámaras para defender o explicar la iniciativa. Para este propósito el vocero deberá inscribirse ante la Secretaría General y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva.

Parágrafo 2º. Congreso “Digital”. El Congreso de la República diseñará e implementará una plataforma digital o permitir un acceso desde las páginas web oficiales de Senado y Cámara de Representantes que tendrá como finalidad facilitar la interacción entre ciudadanos y congresistas, permitiendo mecanismos directos de participación ciudadana sobre proyectos de ley o actos legislativos en trámite y según sea el caso participar de las consultas públicas que se realicen de acuerdo con las normas establecidas en la presente Ley. Adicionalmente permitiendo la opción de manifestarse a favor o en contra y, cuando corresponda, de justificar esa posición y formular propuestas específicas sobre el particular.

Parágrafo 3º. Procedimiento.

1. Se incorporará el “Congreso Digital” plataforma digital o permitir un acceso desde las páginas web oficiales de Senado y Cámara de Representantes, donde los ciudadanos pueden conocer todos los proyectos de ley y actos legislativos que generan mayor interés a la ciudadanía en general, antes de dar inicio al correspondiente trámite de discusión ante la célula legislativa correspondiente.

2. La Unidad Coordinadora de Atención Ciudadana del Congreso de la República, en coordinación con las Oficinas de Prensa y Comunicaciones, las Secretarías Generales de Senado y Cámara y Secretarías de Comisiones, serán las encargadas de determinar los proyectos que generan más interés en la ciudadanía colombiana, con base en todos los pronunciamientos recibidos a través de la plataforma digital o acceso desde las páginas web oficiales de Senado y Cámara de Representantes.
3. Cuando se incorpore un nuevo Proyecto de Ley al Congreso Digital, no solamente se debe publicar en el sitio electrónico, páginas respectivas de Senado y de Cámara, sino que también se hará difusión de la iniciativa en todos los canales de comunicación del Congreso de la República, para que la ciudadanía conozca de la misma y pueda participar, según sea el interés.
4. La Unidad Coordinadora de Atención Ciudadana del Congreso de la República, después de incorporar y publicar en la plataforma digital de Congreso Digital, y concluido el plazo fijado para que la Ciudadanía participe en los proyectos de interés, sistematizará las respuestas y aportes recibidos y los enviará con un resumen analítico a la Secretaría de cada Comisión; allí, se tramitará el proyecto de ley, con la finalidad de que se informe a la Comisión sobre los resultados obtenidos. Dicho documento no será vinculante y será publicado en el sitio electrónico institucional; también se dejará constancia de su resultado en el informe de la Comisión.
5. Se habilitará la opción para que la ciudadanía pueda radicar sugerencias, plantear cuestionarios y aportar insumos para debates de control político.

La recepción de estas sugerencias deberá allegarse a la Secretaría General de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, con el fin de que estas sean enviadas a la Comisión de su competencia y a sus integrantes para su estudio.

Allegada la información a cada uno de los congresistas, estos podrán evaluar la posibilidad de realizar o no el respectivo debate de control político.

Parágrafo 4º. Fortalecimiento de la Unidad Coordinadora de Atención Ciudadana del

Congreso de la República. Se debe disponer del recurso humano y tecnológico de acuerdo al Marco Fiscal de Mediano Plazo y previo estudio técnico del Departamento de la Función Pública para fortalecer la Unidad Coordinadora de Atención Ciudadana del Congreso de la República, para atender lo dispuesto en la presente Ley.

Mientras el Gobierno nacional disponga en el Marco Fiscal de Mediano Plazo los recursos respectivos para atender lo dispuesto en la presente Ley, las direcciones administrativas de Cámara de Representantes y el Senado de la República deberán incluir en los Planes Estratégicos de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones “PETI” las disposiciones contenidas en esta ley.

Artículo 3º. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Congreso de la República deberá reglamentar e implementar las disposiciones contenidas en esta ley.

Cordialmente,



MARELEN CASTILLO TORRES
 Representante a la Cámara
 Aprobó: Dr. RAVS
 Revisó: Dr. RAVS
 Proyecto: Dr. JASA

CONTENIDO

Gaceta número 1343 - Miércoles, 11 de septiembre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley estatutaria número 044 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 2157 de 2021, para establecer un beneficio especial de exclusión del reporte negativo en las centrales de riesgos financieros para los deudores y codeudores de créditos educativos.	1
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley estatutaria 205 de 2024 Cámara, por medio del cual se crea el régimen transitorio ‘Borrón y Cuenta Nueva 2.0’.	11
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley orgánica número 161 de 2024 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, con el fin de implementar una plataforma digital exclusiva para la participación ciudadana en los proyectos de ley o actos legislativos del congreso denominada “Congreso Digital” y se fortalecen los mecanismos de participación ciudadana en el Congreso de la República.	20