REPÚBLICA DE COLOMBIA

# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIV - Nº 836 Bogotá, D. C., viernes, 30 de mayo de 2025 EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
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 POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 246 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se impulsa la política de localización empresarial para el desarrollo regional y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., mayo de 2025
Doctora
**KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE**
Presidente
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Bogotá

**Referencia: Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley número 246 de 2024 Cámara** *por medio del cual se impulsa la política de localización empresarial para el desarrollo regional y se dictan otras disposiciones.*

Respetada señora Presidente:

En cumplimiento con las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir **Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 246 de 2024 Cámara,** *por medio del cual se impulsa la política de localización empresarial para el desarrollo regional y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ
Representante a la Cámara por Caldas
Coordinador Ponente

WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Ponente

OLMES DE JESÚS ECHEVERRIA DE LA ROSA
Representante a la Cámara por Magdalena
Ponente

SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara por Córdoba
Ponente

JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
Representante a la Cámara por Cauca
Ponente

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Representante a la Cámara por Guainía
Ponente

ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA
Representante a la Cámara por Cauca
Ponente

## 1. TRÁMITE

El Proyecto de Ley número 246 de 2024 Cámara, de autoría de los honorables Representantes *Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso, Fernando David Niño Mendoza, Juan Carlos Wills Ospina, Andrés Guillermo Montes Celedón y Julio Roberto Salazar Perdomo,* fue radicado en la Secretaría General de la Cámara el 28 de agosto de 2024 y publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1285 de 2024.

El anterior proyecto fue asignado para el inicio de su discusión a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, por considerarlo de su competencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992.

Así pues, la Mesa Directiva de la Comisión procedió a realizar la designación de los Ponentes para Primer Debate correspondiendo la coordinación al honorable Representante *Wilder Iberson Escobar Ortiz,* y como Ponentes a los honorables Representantes. *Wilmer Yair Castellanos Hernández, Holmes de Jesús Echeverria de la Rosa, Saray Elena Robayo Bechara, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Carlos Alberto Cuenta Chaux, y Álvaro Henry Monedero Rivera.*

El texto contentivo de la Ponencia para Primer Debate fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1865 del 1° de noviembre de 2024. Luego, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, se anunció su votación en Sesión ordinaria del día 30 de abril de 2025.

Posteriormente, en Sesión del 6 de mayo de 2025, el Proyecto de Ley número 246 de 2024 Cámara, fue aprobado sin modificaciones. Así las cosas, queda agotado el requisito de su Primer Debate para que siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

**2. OBJETO**

La iniciativa tiene como objeto impulsar la producción, el empleo, la inversión y el crecimiento económico en los territorios a través de mecanismos de estímulo a la localización de empresas, promoviendo la competitividad, diversificación productiva, especialización y reconstrucción del tejido empresarial en el territorio nacional.

**3. CONTENIDO**

La presente iniciativa cuenta con dieciséis (16) artículos sin incluir la vigencia.

El artículo primero (1°) expone el objeto de la iniciativa, la cual consiste en impulsar la producción, el empleo, la inversión y el crecimiento económico en los territorios a través de mecanismos de estímulo a la localización de empresas, promoviendo la competitividad, diversificación productiva, especialización y reconstrucción del tejido empresarial en el territorio nacional.

En el artículo segundo (2°), se encuentran las definiciones de localización empresarial, habilitadores para la localización y planes de localización empresarial.

El artículo tercero (3°), establece que los departamentos y municipios deberán actualizar la información que permita establecer el grado de especialización territorial basado en las industrias y/o actividades económicas que tienen mayor presencia en el territorio.

El artículo cuarto (4°), modifica el artículo 31 de la Ley 152 de 1994, para que las entidades territoriales incluyan un capítulo especial de desarrollo empresarial y localización que visualice un diagnóstico general de la estructura económica, en el marco de su autonomía territorial.

El artículo quinto (5°), busca que el Gobierno nacional promueva la innovación en los territorios a través de programas de incentivo a la retención de talentos que desarrollen investigación, nuevos conocimientos que sirvan como soluciones para el desarrollo y la localización empresarial.

El artículo sexto (6°), establece que las gobernaciones y las alcaldías en coordinación con el Gobierno nacional, implementen un plan de comunicaciones para mostrar el potencial económico, oportunidades y ventajas de emprender y atraer empresas a las regiones.

El artículo séptimo (7°), dispone que los departamentos y los municipios podrán desarrollar proyectos conjuntos que permitan atraer empresas a las regiones a través de programas de interés económico establecidos por el Gobierno nacional.

El artículo octavo (8°), determina que el Gobierno nacional deberá distribuir recursos para la formación de emprendedores y apoyo directo con capital semilla en el Presupuesto General de la Nación con dirección a los presupuestos departamentales.

El artículo noveno (9°), precisa que los gobernadores convocarán a los alcaldes, a los gremios productivos y a las agremiaciones especializadas para estudiar los retos, avances y proyectos necesarios que promuevan el fortalecimiento de la empresa y la industria local.

El artículo décimo (10), estipula el fortalecimiento de las funciones de los Institutos Financieros de Fomento y Desarrollo Territorial a través de mecanismos de participación productiva en asociación con el sector público y privado para ampliar la oferta de financiamiento para procesos de fortalecimiento empresarial en los territorios.

El artículo décimo primero (11), afirma que los gobernadores recuperarán las infraestructuras inoficiosas, obsoletas o en desuso para que sean usadas en actividades empresariales y/o industriales.

El artículo décimo segundo (12), señala que el sector empresarial impulsará programas y/o acciones para implementar mecanismos de desarrollo social en los departamentos y/o municipios de localización empresarial para mejorar las condiciones socioeconómicas de los habitantes.

El artículo décimo tercero (13), busca el fortalecimiento de las condiciones instituciones para mejorar la autonomía de los departamentos, la descentralización de los recursos de inversión productiva y pretende eliminar aquellos trámites que no favorecen la formación de empresa.

El artículo décimo cuarto (14), manifiesta que la Superintendencia de Sociedades fortalecerá su presencia en el territorio.

El artículo décimo quinto (15), especifica que los espacios públicos como auditorios, teatros, salones para convenciones serán gratuitos para la presentación de ruedas de negocios, eventos empresariales, académicos, especializados, organizados por ciudadanos para comunicar sus proyectos, aportar a la formación de empresa y cualquier actividad que beneficie la realización de eventos empresariales o de conocimiento para el emprendimiento.

En el artículo décimo sexto (16), se enmarca la vigencia de la presente iniciativa.

**4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**4.1. CONTEXTO GENERAL DE LA ECONOMÍA REGIONAL**

La economía regional ha derivado del estudio de los ciclos económicos nacionales a través de

los agregados para identificar correlaciones de largo plazo en el comportamiento del PIB, además del efecto en el empleo, los ciclos regionales se caracterizan por la reacción de la economía local ante cambios nacionales, comúnmente identificados mediante el uso de coeficientes de correlación muestral o de filtros estadísticos como el de Hodrick y Prescott. Los componentes cíclicos pueden corresponder a un ciclo en común o a la localización de las regiones; por ejemplo, la divergencia de impacto en las ciudades con relación al entorno nacional[1].

El ciclo económico no tiene una sola definición, pero la más usada es aquella por medio de la cual se entienden como un conjunto de fluctuaciones Inter-temporales de la actividad económica que determinan procesos de contracción y expansión, luego, tienen efecto en distinto grado dada la combinación de política económica ya sea pro cíclica o contra cíclica.

A nivel regional, el estudio de los ciclos económicos se ha hecho para series de tiempo que analizan las variables del PIB, empleo, recaudo tributario e ingreso per cápita de tipo sectorial. De acuerdo con Zuccardi (2002):

"*En el caso particular de las regiones, las diferencias en la estructura de su sistema productivo, el tamaño de sus mercados, el grado de integración interregional, pueden generar diferentes comportamientos en su ritmo de producción. De esta manera, la actividad económica de algunas regiones podría tener un alto grado de coordinación con la nacional, mientras que otras regiones pueden tener ciclos productivos menos relacionados con el del país, determinados principalmente por eventos particulares a la región. Por otro lado, se pueden encontrar regiones cuya actividad económica es más sensible a cambios en las condiciones económicas internacionales, mientras que otras pueden estar más afectadas por las políticas internas de oferta y demanda agregada.*"[2]

A su vez, las diferencias regionales también pueden ser explicadas por el comportamiento de las políticas públicas que interactúan de forma diferente con factores específicos de cada región; por ejemplo, su situación geográfica, los rasgos culturales, el capital humano, entre otros. Uno de los casos más explicados, tiene que ver con la política monetaria y sus efectos a nivel regional.

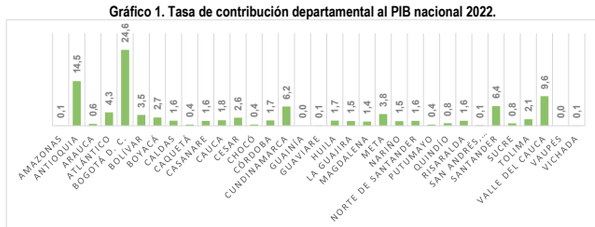
Asimismo, los cambios en la economía regional explicados por la transmisión de la política pública se presentan de forma dispersa, es decir que su impacto es desigual por la capacidad de transformación del territorio. Además, la presencia de distintas visiones de los gobiernos locales sobre la planificación del desarrollo y la inclusión de programas de gobierno que cambian cada periodo similar al entorno nacional, solo que desde un componente micro hacia lo macro. Es decir, macrocomponentes de ajuste nacional respecto de microcomponentes de ajuste local.

En cuanto a la identificación de ciclos económicos regionales, la complejidad de su medición está supeditada al comportamiento agregado nacional. Sin embargo, la teoría ha expuesto la correlación como un resultado disímil entre regiones dada la diferencia de factores que inciden en su desarrollo. De ahí que, en el caso colombiano, los estudios realizados al respecto se han hecho para explicar ciclos de algunos departamentos en especial a partir de variables como el recaudo tributario y el empleo. No basta con referirse a las diferencias territoriales sino abarcar de forma amplia las dinámicas económicas que se generan en torno a una actividad en común dados los componentes de productividad y competitividad. Es importante recalcar las escalas geográficas para el análisis: regiones, departamentos y municipios utilizados en estudios de convergencia regional.

A nivel nacional, los resultados sobre análisis económico en cada una de las escalas geográficas demuestran una alta dispersión en las actividades económicas que difieren de la naturaleza productiva lo que crea barreras productivas al interior de los departamentos y limita la planificación del desarrollo de largo plazo; lo que ha llevado a replantear la necesidad de otorgar mayores niveles de libertad en materia de descentralización ya que aceleraría las posibilidades de inversión por parte de los gobiernos subnacionales.

Al hacer una primera aproximación al peso por departamento en el PIB nacional, se observa heterogeneidad en el comportamiento del indicador para el año 2022, de acuerdo con el grafico 1, Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca y Santander aportan el 61,3% del PIB nacional.

**Gráfico 1. Tasa de contribución departamental al PIB nacional 2022.**




Fuente: Elaborado por los autores con base en datos del DANE.

El aporte al PIB no se puede tratar solamente como un efecto del ciclo económico de forma aislada, sino como el conjunto de características dominantes al interior de cada departamento. Por ejemplo, el número de municipios que lo componen, zonas rurales, dispersión y composición demográfica, distancia de los centros industriales, entre otras que complejizan la justificación de los efectos cíclicos inter-temporales de la economía regional. De ahí que los niveles de desarrollo también difieran de la

1 Vásquez Bedoya, F., Restrepo Ochoa, S.I., Lopera Castaño, M. y Restrepo Estrada, M.I. 2014. Los ciclos económicos departamentales en Colombia, 1960-2011. *Revista de Economía Institucional*. 16, 30 (jun. 2014). En línea: https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/3784

2 Zuccardi Huertas, I. (2002). Los ciclos económicos regionales en Colombia 1986-2000. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional No 25*. En línea: https://d1b4gd4m8561gs.cloudfront.net/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER25-Ciclosregionales.pdf

realidad socioeconómica que refleja las necesidades de la población en un periodo de tiempo dado.

En el caso del gráfico 1, apenas se observa la tasa de participación en el indicador de PIB, pero no se reflejan las demás variables que explicarían las diferencias entre unos y otros. Sin embargo, si se refleja la concentración del indicador y por ende se puede inferir que existen condiciones específicas en los departamentos y ciudades dominantes que caracterizan el rezago relativo con otras áreas geográficas.

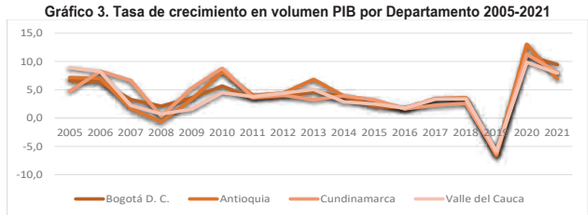
En cuanto al valor de la producción por departamento para el año 2022, el gráfico 2 muestra el tamaño del PIB a precios corrientes, donde Bogotá y Antioquia se alejan por más de $100 billones, suman el 52% del PIB nacional, donde Bogotá aporta $361 billones al PIB nacional.

**Gráfico 2. PIB a precios corrientes 2022 por departamento.**

Fuente: Elaborado por los autores con base en datos del DANE.

En cuanto a la serie de tasa de crecimiento del PIB departamental del gráfico 3, la tendencia se comporta similar al ciclo nacional, lo cual se explica por la correlación entre el agregado total y el local, siendo una aproximación al comportamiento cíclico de la economía, pues refiriéndose explícitamente al indicador, ceteris paribus, se cumple que los eventos locales pueden ser explicados por el impacto nacional.

**Gráfico 3. Tasa de crecimiento en volumen PIB por Departamento 2005-2021**




Fuente: Elaborado por los autores con base en datos del DANE.

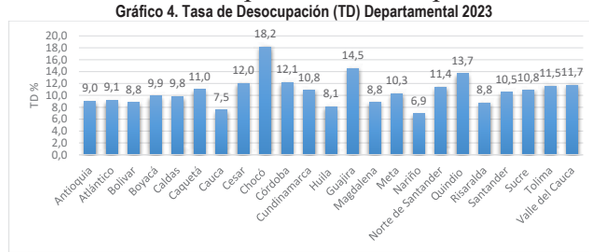
Al revisar la tasa de desocupación (TD) a nivel departamental para 2023, Chocó registro el valor más alto para el indicador (18,2%), seguido de Guajira (14,5%), Quindío (13,7%), Córdoba (12,1%). Sin embargo, a nivel general, los 23 departamentos que incluye las GEIH mantienen tasas de desempleo de dos dígitos, excepto para los casos de Cauca, Huila, Boyacá y Nariño en el año 2023.

Al igual que con la producción, es de esperar que el desempleo aumente significativamente ante ciclos económicos de recesión o desaceleración de la economía, también ante la composición productiva a nivel departamental y los efectos implícitos cuando se dan choques internos que afectan directamente la formación de nuevas empresas o apertura de nuevos negocios y la rotación en la economía de los departamentos, lo cual también genera dinámicas diferentes de participación laboral en la población, también debe tenerse en cuenta que el comportamiento de la variable puede cambiar ante asimetrías de información que traslapan fallos en el mercado laboral a nivel regional.

Sin embargo, la tasa de desempleo es una variable fundamental en momentos en que se implementan políticas públicas que permitan mejorar el indicador de participación laboral.

Uno de los debates en torno al desempleo deriva de las discusiones de fuentes de generación de empleo junto con planes institucionales de formalización y apoyo al mercado laboral, lo cual a nivel local ha sido difícil de cumplir debido principalmente a que el tejido empresarial es frágil, el financiamiento es escaso o existen barreas de entrada al mercado, con lo cual queda muy poco margen de apoyo al empleo, salvo la oferta de empleo de carácter público.

**Gráfico 4. Tasa de Desocupación (TD) Departamental 2023**

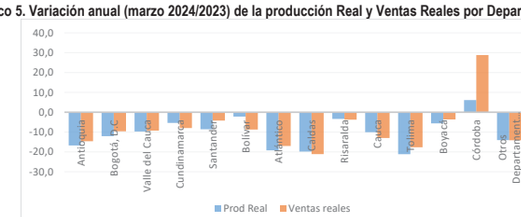



Fuente: Elaborado por los autores con base en datos de la GEIH

Cuando analizamos los resultados de la encuesta mensual manufacturera con enfoque territorial, que nos permite identificar el comportamiento de la producción, ventas y empleo, los departamentos sobre los que se aplica la medición demuestran una condición negativa en el comportamiento de las actividades industriales localizadas allí. Así las cosas, la variación anual salvo en el departamento de Córdoba, mostró valores negativos asociados a un ciclo económico de desaceleración que se presenta en el país con mayor profundidad desde el segundo trimestre del año 2023, caracterizado por la contracción de la actividad industrial y un bajo crecimiento económico del 0.6% para todo el año 2023. No obstante, los ajustes en 2024 que al primer trimestre mostraron un PIB con crecimiento del 0.7% y una expectativa anual del 1.1%.

Como se observa en el gráfico 5, tanto la producción como las ventas se encuentran en terreno negativo con un impacto en la generación de empleo del -1.9% lo cual demuestra la susceptibilidad de los departamentos al riesgo de ceder en su estructura económica por un ciclo importante que proviene del entorno nacional. Así pues, se constata que a nivel local las consecuencias de una reducción en la tasa de crecimiento de la economía tienen una incidencia mayor en los desequilibrios del empleo, la producción y el valor agregado.

**Gráfico 5. Variación anual (marzo 2024/2023) de la producción Real y Ventas Reales por Departamento.**




Fuente: Elaborado por los autores EMM con enfoque territorial

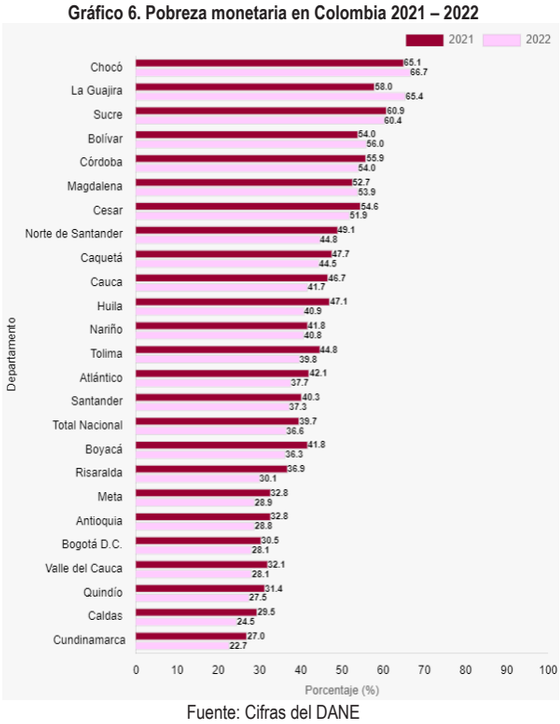
Bajo estas circunstancias se entiende que, aunque las regiones no se afecten inmediatamente por el cambio de ciclos económicos a nivel nacional, si son impactadas por los desequilibrios que afectan la estabilidad macroeconómica a nivel agregado. Por lo tanto, están expuestas a la ocurrencia de ciclos en cualquier proporción siempre porque no están preparadas para absorber los cambios que traen. Por ejemplo, la alta dependencia de recursos centralizados del Gobierno nacional, las hace más vulnerables a los cambios y el impacto de decisiones de política pública.

Además del escenario de la producción y el desempleo, se reconoce el impacto de la pobreza a nivel territorial y departamental que componen la geografía nacional, esto por cuanto es una de las formas en que se percibe la condición económica y social relativas a su nivel de desarrollo. Es en este escenario, donde la política pública busca reducir el impacto de las desigualdades a nivel regional derivando así un sinnúmero de posibles soluciones a diferentes problemáticas.

La pobreza se ha percibido como una condición que recae con mayor intensidad en las poblaciones que carecen de oportunidades y libertades para elegir sobre su propio bienestar. Así, siguiendo la tesis de Amartya Sen, la pobreza es un conjunto de barreras que juntas conforman la pérdida de libertad para definir el propio destino humano; acceder a aquello para lo cual no existe oportunidad o aspirar a aquello en donde el costo es elevado, limita en una alta proporción y condiciona las expectativas humanas en el tiempo, casi condenando su destino.

En Colombia, la pobreza como indicador ha permitido expresar mejores visiones de política pública, como también visiones desde lo político expresado con base en las inequidades y lo técnico con fundamento en los desequilibrios económicos que producen esta condición, así pues, lograr definir el camino expreso para cerrar brechas no depende de una u otra alternativa, sino de un conjunto de visiones constructivas.

**Gráfico 6. Pobreza monetaria en Colombia 2021 – 2022**

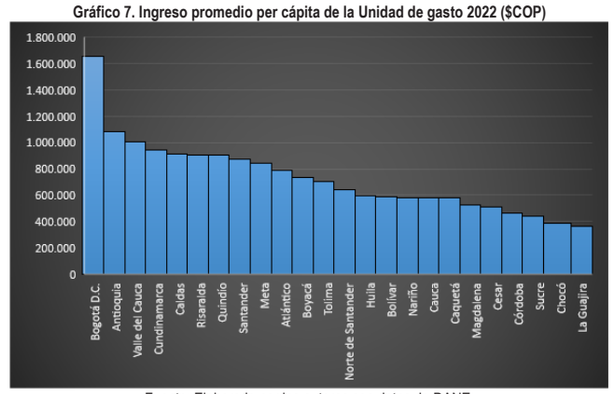



Fuente: Cifras del DANE

De acuerdo con el grafico 6, a nivel departamental existen amplias brechas de incidencia de la pobreza monetaria, entre ellas, Cundinamarca con una tasa de pobreza del 22.7% de su población para 2022, frente al valor del indicador para Chocó con un 66.7% de su población en condición de pobreza monetaria, refleja una brecha de 44 puntos porcentuales. De ahí que una de las primeras aproximaciones a la diferencia regional empiece por el valor del indicador de pobreza que determina la condición de precariedad en las oportunidades de sus habitantes para desarrollar una vida digna en términos comparativos.

Todos los departamentos a nivel nacional tienen una marcada incidencia de la pobreza monetaria pues el valor del indicador superar el 20% de la población y va hasta el 67%, lo que explica que coexisten además de una alta pobreza, una baja estructura de política pública eficiente en la reducción de estas brechas. Sin embargo, cada departamento es autónomo de sus decisiones de política a nivel social y económico lo que les da garantías para desarrollar coherentemente sus territorios en función de las características, ya que no comparten igual condicionalidad departamentos ubicados al norte del país respecto a aquellos que están al centro o al sur, principalmente por la diferenciación demográfica que conforma su entorno social, cultural, religioso, ético, entre otros.

**Gráfico 7. Ingreso promedio per cápita de la Unidad de gasto 2022 ($COP)**




Fuente: Elaborado por los autores con datos de DANE.

En promedio a nivel nacional el ingreso per cápita mensual de la unidad de gasto se sitúa en $919.151 a precios de 2022, con cifras publicadas por el DANE a noviembre del año 2023.

Al revisar la diferencia de ingreso, se tiene que Bogotá es la ciudad con mejores condiciones para la población respecto del sustento mensual, mientras que Vichada es el departamento con menores oportunidades en al menos $700.000 por debajo, sin embargo, la diferencia de ingreso es explicada por el grado de desarrollo, población, localización demás dinámicas económicas y sociales que permiten esta diferencia. No obstante, en términos per cápita siempre será deseable que la unidad de gasto perciba por lo menos el salario mínimo mensual vigente en un periodo determinado.

Según Galvis y Meisel (2010), las condiciones de pobreza de los municipios colombianos pueden

caracterizarse por presentar una profunda incidencia, persistencia y resiliencia en el indicador dada una alta correlación entre las NBI y los datos censales analizados en el estudio para el periodo determinado. En dicho estudio, la periferia representa una condición de pobreza estructural que la mantiene en un círculo vicioso que les impide a estos municipios salir de tal condición. La política económica a su vez se caracteriza por desconocer los desequilibrios económicos y de oportunidades entre las regiones[3].

Hahn y Meisel (2018) realizan las estimaciones de producción económica regional que permiten establecer diferencias se han dado a conocer a través del DANE para la serie que comprenden los años 1980-2016 con un consecuente cambio de años base que dividió las estimaciones en tres segmentos para los años 1975 – 1980 y 1995, antes de estas series quienes aportaban a sus estimaciones fueron algunos centros de investigación económica, en especial los estudios realizados por el CEGA (Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas) entre los años 1975 y 2000 para 24 departamentos, la Universidad Javeriana para el periodo 1970 -1990 y el DNP 1960 -1975; antes de 1960 no se hicieron estimaciones de PIB regional[4].

En materia de desigualdades regionales, se ha planeado la necesidad de repensar la política económica regional a partir de la cobertura de vacíos institucionales que coexisten con los diferentes niveles de planificación, esto por supuesto exige una gran cantidad de investigación que ha llevado a implementar misiones de expertos en distintas áreas, por citar algunos ejemplos: la misión de expertos para la descentralización convocada por el DNP desde 2023 cuyo objetivo es: *elaborar los estudios técnicos e insumos en materia de descentralización que permitan evaluar el modelo actual y presentar iniciativas constitucionales y legislativas, para definir y ordenar la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales señaladas en el artículo 286 de la Constitución Política […].*

Otra iniciativa que se enfoca en la tributación de las regiones ha sido la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial: *se conformó para analizar el conjunto de impuestos municipales y departamentales, y proponer reformas para fortalecer su eficiencia, reactivar la economía de las regiones, y combatir la evasión y la elusión fiscal […]* que culminó con su informe final en el año 2020, conformada el 21 de junio del año 2019.

Así mismo, la Comisión Legal Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República, creada mediante el artículo 63 de la Ley 5ª de 1992. La Comisión de Ordenamiento Territorial creada por el **Decreto número 3680 de 2011** como organismo de carácter técnico asesor, que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

En sentido, para Fernández, Guerra y Meisel (2007), las disparidades regionales desde el punto de vista microeconómico se explican en dos sentidos: en primer lugar, el mérito al esfuerzo por conseguir resultados o beneficio a partir de una elección correcta; el segundo, las oportunidades para obtener dicho resultado, esto en un contexto de competencia. Las regiones deben jugar un papel activo en su desarrollo de lo contrario, se confinan a un pobre desempeño*: "una solución de política regional puede estar basada en un arreglo de incentivos. Por ejemplo, garantizar mínimos o máximos sociales, premiar o castigar las estrategias que se desvíen de la socialmente deseada".*[5]

De acuerdo con el escenario anterior, los puntos que convergen al análisis establecen diferentes niveles de decisión que reflejan las necesidades de cada región por separado, no obstante, se constituyen en un mismo marco circunstancial: el desarrollo económico.

**4.2. AUTONOMÍA TERRITORIAL**

En concordancia con la Sentencia de la Corte Constitucional C-189/19: "*El alcance del principio de autonomía de las entidades territoriales se determina, constitucionalmente, por el influjo de dos elementos complementarios****: el principio de Estado Unitario*** *y las* ***competencias constitucionales propias de las entidades territoriales****, en virtud de su* ***autonomía****. El principio de Estado Unitario determina que todos los órganos del Estado, comprendidos todos los niveles de la administración pública, incluida la territorial, hacen parte de la unidad política del Estado, lo que implica que las potestades derivadas de la soberanía, tales como la política macroeconómica, el acuño de la moneda, el manejo de las relaciones internacionales, el ejercicio de la función jurisdiccional y de la función legislativa e, incluso el mantenimiento del orden público, son asuntos que pertenecen al Estado, en su conjunto, razón por la cual, las entidades territoriales carecen de competencias en estas materias y, por lo tanto, su autonomía no es absoluta, sino se* ***encuentra subordinada al ejercicio de estas potestades estatales****. (negrillas fuera de texto).*

La autonomía territorial como principio permite que los gobiernos locales tomen decisiones basados en la mejor selección de elementos que deriven de un mayor bienestar para la comunidad, en este orden de ideas, ser libres para elegir su propio nivel de desarrollo y participación democrática caracteriza el ejercicio de gobierno autónomo siempre y cuando sea dentro de la frontera de posibilidades, entendidas como los límites constitucionales respecto de la capacidad del Estado para dirigir el destino macroeconómico nacional.

Por ende, que la política económica regional parta de la base de autonomía y libertad implica a su vez que se construye a través de las diferencias regionales que

---

3 Galvis, L., y Meisel , A. (2010). Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: un análisis espacial. *Documentos de Trabajo sobre economía regional*. En línea: https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-120.pdf

4 Hahn-De-Castro, L., y Meisel-Roca, A. (2018). La desigualdad económica entre las regiones de Colombia, 1926 - 2016. En B. d. República, *Cuadernos de Historia Económica.* Bogotá. En línea: https://repositorio.banrep.gov.co/items/c8e61017-ea59-4bc9-859a-bb11c003d400

5 Fernández, M., Guerra, W. y Meisel, A. (2007). *Políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia.* Colección de Economía Regional. Banco de la República. Cartagena. En línea: https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/lbr_desigualdades_regionales.pdf

requieren en distinta proporción solución a necesidades similares pero con impacto diferente pues como es natural, cada definición regional de desarrollo es diferente en cuanto a su forma y propósito de acuerdo con la composición social y económica presente en su geografía, de ahí que los planes departamentales y municipales de desarrollo no converjan a una combinación eficiente de decisiones constituidas desde el cuerpo normativo que obedece a sus necesidades inherentes.

Ahora bien, las regiones a partir de su autonomía tienen la obligación de generar dinámicas económicas que contribuyan a su bienestar aun cuando las condiciones de financiamiento y gasto se decidan desde el nivel central.

No obstante, se trae a discusión la hipótesis por medio de la cual las regiones con mayor capacidad de generación de valor agregado a la economía tendrán mejores condiciones de financiamiento, esto demuestra el origen del incentivo hacia mejores posibilidades de recursos por parte del nivel central a aquellos cuyos resultados son sustancialmente mejores. De ahí que la competencia regional sea clara al establecer tales eficiencias marginales.

Aunque la autonomía como principio no es elemento constitutivo de la capacidad intrínseca regional para reglar su propio desarrollo, es evidente que el legislativo ha otorgado por medio de la Constitución herramientas de mejora a través de un conjunto de políticas públicas, para afianzar la descentralización y, con ella permitir que bajo el modelo democrático y a su vez centralista que confluye entre el Ejecutivo y los gobiernos subnacionales el grado de libertad para el bienestar social.

*Según lo desarrollado por la Sentencia* ***C-1258/01:*** *"La autonomía como principio constitucional representa un rango variable, que cuenta con límites mínimos y máximos fijados por la Constitución Política, dentro de los cuales actúan los entes territoriales. El legislador está autorizado para fijar los alcances de la autonomía territorial, dentro de los límites mínimos y máximos que señala la Constitución -en un extremo, el núcleo esencial, y en el otro, el límite dado por el carácter unitario del Estado-, los cuales no podrá sobrepasar. Entre estos dos límites el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, se desplaza para fijar el grado de autonomía en cada materia o asunto a cargo de las entidades territoriales."*

Una primera aproximación en este proyecto de ley se deriva del estudio de la literatura disponible en torno a desarrollo regional, por lo tanto, se aclara que en términos de desarrollo, la vasta producción intelectual ha reflexionado sobre el punto de partida de **necesidades, carencias, limitaciones, barreras, escasez, presiones,** para referirse al conjunto de elementos que hacen parte de la explicación de diferencias interregionales, abarcando los procesos políticos y democráticos que surgen cada vez que se eligen mandatarios locales y nacionales, aunque no se abarca el análisis histórico a nivel holístico si se profundiza en que en la actualidad el discurso ha superado con creces los resultados en materia de desarrollo regional, esto en primer lugar por las difíciles condiciones de financiamiento y gasto administrativo creciente, ineficiencias fiscales, sobre costos en la contratación y por supuesto, diferentes niveles de corrupción dado el tamaño del presupuesto asignado.

A su vez, los elementos normativos no son abordados a plenitud, generando mayores costos de transacción respecto a la eficiencia de administración local, ahora bien, también coexiste con esta realidad un comportamiento subjetivo que se basa en el discurso más que en el dato y aunque logra captar la complejidad del territorio, no determina objetivos realizables, de ahí que cada que se elige un gobierno local, se vuelvan sistemáticos los errores del pasado.

Entendiendo que las regiones deben jalonar sus propios procesos de desarrollo y crecimiento económico, es loable que su dependencia al nivel central, al ser la República unitaria conforme lo establece la Constitución Política, varíe en distintos niveles respecto de la gestión de recursos, proyectos y ayudas estatales que requieren para mejorar la calidad de vida de los habitantes de un territorio. No obstante, la distribución de los recursos es desigual y mucho más la administración de los mismos, a pesar que a nivel institucional el Estado ha evolucionado respecto de la forma de asesorar el desarrollo a nivel nacional.

Así mismo, la literatura ha planteado el estudio del desarrollo a través de una limitada visión del territorio pues se analiza desde el punto de vista fiscal, dejando por fuera el espacial, con lo cual existe una tendencia a desconocer el componente geográfico y en su lugar a sobrevalorar los modelos de equilibrio que en gran parte difieren de la realidad del territorio. Según González (2004), en Colombia la descentralización ha girado en torno a los aspectos fiscales; dejando de lado otras dimensiones del proceso como la descentralización espacial. La descentralización fiscal ha llegado a un momento crítico, se está agotando y por ello es necesario avanzar hacia la descentralización espacial.[6]

González (2004) cita a Krugman sobre la crítica que este último hace sobre las ventajas comparativas pues son pasivas en cuanto la tesis que las aloja ya que, en teoría de comercio internacional, cada país se debe especializar en la producción de aquellos bienes que de acuerdo con la dotación inicial de recursos le permiten competir. No obstante, Krugman argumenta que las ventajas comparativas se pueden generar mediante políticas activas y la especialización puede ser inducida creando condiciones favorables a los rendimientos constantes a escala y dinámicas endógenas que no son compatibles con la lógica del equilibrio. Concluye que, la lógica del mercado ha llevado a desconocer la importancia de las políticas discrecionales para incentivar la competitividad del país en determinadas actividades económicas.

Es comprensible que tanto el Estado como los gobiernos locales acudan a políticas discrecionales que les permita obtener resultados y alcanzar objetivos loables, siempre bajo el principio constitucional que el Estado de Derecho funcione en armonía con la legislación vigente, es previsible que a nivel de los

[6] González, Jorge (2004). En *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial:* Transferencias y equidad: hacia la descentralización espacial. (págs. 19-43). Bogotá.

entes territoriales se ejerzan diferentes acciones para llegar a un bien común lo cual necesita del nivel central para ser realizable. Sin embargo, los gobiernos locales están en la obligación de generar sus propias políticas cumpliendo los límites que les ha otorgado la legislación colombiana.

Sobre la tesis que las políticas deben ser hasta cierto grado discrecionales, en la práctica se ha observado que muchas se derivan de la condición general del Plan Nacional de Desarrollo que ha funcionado como hoja de ruta para la planificación del territorio en materia de política pública, a su vez, la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo, en su artículo 32 establece que: *"**Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley**" (*negrilla fuera de texto).

Así las cosas, el principio de autonomía se cumple siempre y cuando este dentro de los límites que la legislación ha dado y siempre que las políticas sean conducentes a niveles de desarrollo, bienestar o calidad de vida mejores en el tiempo, naturalmente se supedita a la intervención del Estado por cuanto la República se caracteriza por ser unitaria y por consiguiente reglada por normas y políticas generales que hacen parte de las decisiones de los gobiernos locales con la orientación y auspicio del Estado. Por otro lado, pensar el desarrollo regional a partir de presiones fiscales, desconociendo el análisis espacial y las dinámicas poblacionales puede conducir a errores que limitan la visión de las decisiones de bienestar a largo plazo, pues el desarrollo implica tener claros los momentos, el espacio, la dinámica económica y la concurrencia de la sociedad en un marco regulatorio definido.

Finalmente, no se puede desconocer que la autonomía territorial representa la libertad de elegir para los gobiernos subnacionales en el entendido que pueden tomar las decisiones de política para el bienestar de sus territorios de acuerdo con la directriz institucional de nivel central de forma que se converja al ordenamiento constitucional de participación en una República unitaria sin perjuicio sobre la autonomía plena de las regiones y su forma de consolidar el desarrollo.

**4.3. COMPETITIVIDAD REGIONAL**

El reto más grande que enfrentan las regiones es el de ser competitivas al tiempo que luchan contra las brechas de ingreso y las dificultades para el desarrollo humano inmersas en sus territorios, a lo que se suman, factores como el conflicto armado, violencia, narcotráfico, informalidad, entre otros que se caracterizan por profundizar las desigualdades e inequidades al interior.

Sin embargo, también se enfrentan a diferencias de dotación de recursos naturales que las caracterizan y que tienen impacto en la composición socioeconómica y cultural definida por una amalgama de elementos constitutivos de su territorio, lo que a su vez impacta dinámicas económicas en distintas proporciones y sentidos sobre la cobertura de bienes públicos, la tasa de desempleo, pobreza, localización empresarial y en general el clima económico que define su éxito o fracaso. No debe pasar desapercibida la composición demográfica que afecta las relaciones de intercambio, participación y consolidación de un modelo económico que responde a los diseños institucionales del orden nacional.

De acuerdo con Díaz, Álvarez y Ojeda (2020), especificando el concepto de competitividad regional, podemos decir que la misma está relacionada con aquellas teorías que intentan comprender y determinar los medios por los cuales el desarrollo económico ocurre en las regiones. De acuerdo con el estudio de la teoría, varios autores se refieren a los elementos que a nivel macroeconómico dan forma al concepto de competitividad, en este orden de ideas:[7]

a) Desempeño económico exitoso evaluado en términos de aumento de los ingresos reales y el nivel de vida

b) Condiciones de mercado abierto y transparente para los bienes y servicios producidos por la Nación.

c) La competitividad a corto plazo no debe producir desequilibrios que la vuelvan insostenible a largo plazo.

Así las cosas, a nivel regional las tres condiciones: bienes públicos, mercado y sostenibilidad necesitan de coordinación para poder establecer un modelo administrativo que permita estimular el desarrollo regional, no obstante para alcanzarlo mediante el impulso a la competitividad los gobiernos locales deben apoyarse en alternativas de política económica que impulse sus territorios, para ello pueden valerse de la legislación vigente, los desarrollos institucionales ofertados, la elaboración de programas de desarrollo consistentes y metodológicamente viables entre otras opciones como disponibilidad de información para construir modelos de prospectiva sobre los objetivos trazados de mediano y largo plazo.

Los modelos de competitividad regional suelen estar implícitamente construidos bajo el marco del crecimiento endógeno, por lo que las inversiones deliberadas en factores como el capital humano y el conocimiento se consideran factores clave de las diferencias de crecimiento (Díaz Álvarez, & Ojeda, 2020).

Para redondear, la competitividad a nivel teórico provine de varias teorías; desde Schumpeter que la considera un proceso inmerso en emprendimiento, conocimiento e innovación, hasta le teoría de juegos que analiza las dinámicas de competitividad desde las estrategias que desarrollan las regiones para proporcionar las mejores condiciones para que las empresas operen, también ha tomado una fuerte relevancia la geografía económica como un conjunto de factores internos y externos que afectan el territorio. Actualmente, los índices compuestos para la medición de la competitividad han evolucionado a niveles que destacan dimensiones en diferentes aspectos y escalas y los sintetizan a través de pilares e indicadores relevantes.

Para la CEPAL (2021), América Latina tiene varias mediciones de la competitividad regional, sintetizadas en la siguiente tabla:[8]

---

7 Díaz, D., Álvarez, B., y Ojeda, M. (2020). Competitividad regional y desarrollo economico: una breve revision de la literarura económica moderna. *Economía Política de Buenos Aires. año 14 vol 20*, 109-153.

8 CEPAL. (2021). *ESCALAFÓN DE LA COMPETITIVIDAD DE LOS DEPARTAMENTOS DE COLOMBIA 2019 serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Bogotá, N° 36.* Santiago.

**Tabla 1. Diferentes mediciones de la competitividad a nivel regional en países de AL.**

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| México | *** Índice de Competitividad Estatal (IMCO)**<br><br>*** ÍNDICE DE Competitividad Urbana** | 32 ET + 363 municipios en 73 aglomeraciones | Subíndices:<br>*Derecho<br>*Medio *ambiente<br>*Inclusión social<br>*Mdo factores<br>*Estabilidad económica<br>*Competitividad<br>*Relaciones *internacionales<br>*innovación | Escala 0-100 |
| Argentina | ***Índice de desarrollo sostenible provincial (IDSP)**<br><br>***Índice de competitividad provincial**<br><br>***Índice de competitividad de las economías regionales (ICER)** | 40 provincias<br><br>Indicadores por actor (personas-empresa-gobierno-medio ambiente)<br><br>medición espacial sector agrícola (24 indicadores y 7 dimensiones) | Dimensiones:<br>• Crecimiento<br>• Inclusión social<br>• Sostenibilidad ambiental<br><br>Dimensiones:<br>• Infraestructura<br>• R. naturales<br>• Población<br>• Macroeconómico<br>• Desempeño económico<br>• Sector externo<br>• Calidad | 0 -1 |
| Chile | **Índice de desarrollo regional (IDERE)**<br><br>**Índice de competitividad comunal de la región del Maule** | 32 indicadores<br><br>Indicador de competitividad subregional que mide 30 subregiones en 6 factores (economía, infraestructura, gestión comunal, personas innovación, medio ambiente) | Dimensiones:<br>• Educación<br>• Salud<br>• Bienestar socioeconómico<br>• Actividad económica<br>• Conectividad<br>• Seguridad<br>• sustentabilidad | 0-1 |
| Perú | **Índice de competitividad regional** | 40 indicadores en 6 dimensiones para estudiar 25 regiones. | Dimensiones:<br>• entorno económico<br>• infraestructura<br>• salud<br>• educación<br>• Mdo laboral<br>• institucionalidad | 0-10 |
| Colombia | **Escalafón de competitividad de los departamentos**<br><br>**Índice departamental de Competitividad**<br><br>**Índice subnacional de emprendimiento** | (infraestructura y logística, fortaleza económica, conectividad estratégica, bienestar social y capital humano, derechos, innovación, instituciones)<br><br>32 departamentos y Bogotá + 108 indicadores | Dimensiones:<br>• Condiciones habilitantes<br>• Capital Humano<br>• Eficiencia de los Mercados<br>• Ecosistema Innovador | 1-10 |

Fuente: Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia, 2019.

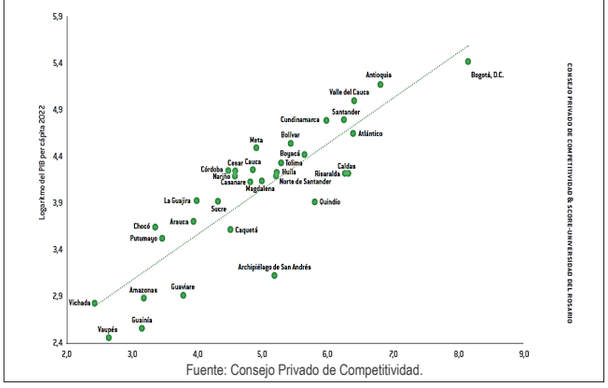
Colombia ha venido desarrollando un conjunto de iniciativas de política pública basadas en indicadores que cubren diferentes niveles de desarrollo social, brechas y diferencias a nivel intrarregional que le ha permitido evolucionar en cuanto a la medición propia del desarrollo, es de resaltar que sobre el indicador de crecimiento económico y pobreza monetaria han surgido los debates en torno a las desigualdades a nivel nacional, lo que ha llevado a elaborar conjuntos de políticas diferenciadas, sin embargo no llegan con la misma velocidad a los territorios y se pierden entre múltiples decisiones a nivel local que infravaloran muchas veces los esfuerzos desde el nivel central por mejorar las condiciones socioeconómicas, a su vez centros de investigación económica, instituciones dedicadas a la competitividad nacional y los gremios productivos han propuesto un sinnúmero de soluciones a través de información consolidada de calidad que disponen a la sociedad civil para tomar mejores decisiones e interpretar las realidades sociales y económicas de forma objetiva.

Al observar la medición de la competitividad, se encuentran diferentes grados de concentración en la valoración del índice que provienen de información parcial desde las regiones, por lo tanto, construir índices con base en la información regional se caracteriza por un alto grado de complejidad en la construcción de conjuntos de información confiables, organizados y diferenciados. En otras palabras, medir la competitividad no se trata de la aplicación de un solo índice sino de varios que cobran importancia en cada una de las dimensiones que concierne a su estructura. Así que, esto nos lleva a identificar vacíos en la política pública pues a nivel territorial o local, la cuantificación del impacto de las decisiones se hace a partir de valores subjetivos con información imprecisa en muchas ocasiones lo cual no garantiza el impacto de sus decisiones.

A continuación, se refleja en análisis de competitividad para Colombia a partir del informe departamental de competitividad elaborado y presentado por el *Consejo Privado de Competitividad (CPC) (*medición incluye 108 indicadores, conformados a partir de datos duros, no de percepción. Por lo tanto, constituye una herramienta que ilustra de manera objetiva la gestión de los gobiernos regionales salientes, y ofrece una línea base para las administraciones locales entrantes el próximo año).

De acuerdo con los resultados del IDC para 2024, uno de los indicadores que refleja la competitividad a nivel departamental es el crecimiento económico, de esta manera, presenta la correlación entre el crecimiento y los puntajes del IDC a partir de los cuales, según el CPC, el PIB de los departamentos que encabezan el ranking de competitividad supera hasta 4 veces aquellos que no tienen un PIB alto. En cuanto a la asociación del índice con la pobreza y la calidad de vida, refleja cómo los departamentos más competitivos tienden a tener menores tasas de pobreza multidimensional.

**Gráfico 8. Puntaje en el IDC 2024 y logaritmo del PIB per cápita departamental 2022**

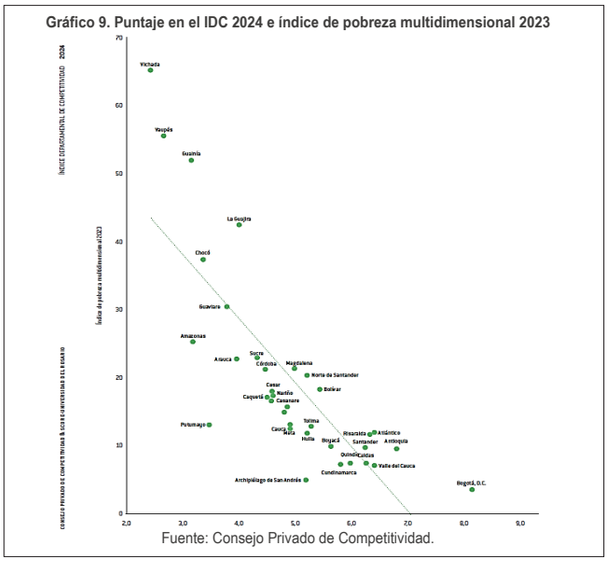



Fuente: Consejo Privado de Competitividad.

Tal como se observa en los gráficos 8 y 9, las condiciones de la economía a nivel departamental explican las brechas o diferencias entre la correlación del índice de competitividad y los niveles de bienestar o desarrollo a nivel endógeno, por lo tanto, departamentos con mejores indicadores de competitividad, presentan mayores niveles de bienestar y esto no solo se observa desde el punto de vista comparado de su economía sino a través de las instituciones que ejercen su función administrativa En este orden de ideas, por ejemplo, siguiendo con lo establecido por el Consejo Privado de Competitividad, los 4 factores sobre los cuales proceden 108 indicadores se definen como: *Condiciones habilitantes (instituciones, infraestructura, adopción TIC, sostenibilidad ambiental), Capital Humano (salud, educación básica y media, educación superior y formación para el trabajo), eficiencia de los mercados (entorno para negocios, mercado laboral, sistema financiero, tamaño del mercado), ecosistema innovador (sofisticación y diversificación, innovación).*

De acuerdo con el gráfico 8, Vichada, Vaupés, Guainía, Amazonas y Guaviare son los departamentos con menor índice de competitividad junto con un menor PIB nacional. A su vez, en términos de pobreza multidimensional, Vichada, Vaupés y Guainía mantienen un indicador superior al 50%, seguido por Guajira y Chocó, mientras que Amazonas se ubica en una mejor posición. Sin embargo, la mayoría de los departamentos se ubican en un entorno de baja competitividad, alta tasa de pobreza monetaria y bajos niveles de crecimiento económico.

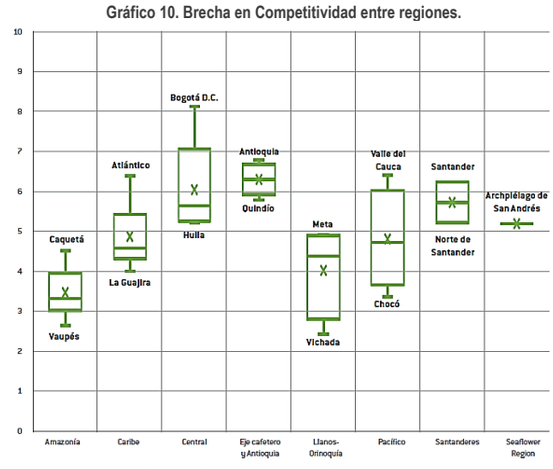
**Gráfico 9. Puntaje en el IDC 2024 e índice de pobreza multidimensional 2023**




Fuente: Consejo Privado de Competitividad.

A nivel regional, la competitividad no es bien desarrollada principalmente porque no hay condiciones para alcanzarla, por ejemplo, en materia productiva los mercados se encuentran desanclados de la actividad agregaba pues no se lleva un registro u ordenación sistemática que permita medir su comportamiento a nivel endógeno, información que es tratada por algunos centros de pensamiento o instituciones que procuran evidenciar el grado de desarrollo de las economías regionales a nivel nacional, en este caso podemos encontrar los informes producidos por el Banco de la República, como el boletín económico regional (VER) junto a sus documentos de borradores de economía, así mismo la academia, centros de investigación y organizaciones sin ánimo de lucro han avanzado en la publicación de teoría sobre el desarrollo regional y competitividad, lo han hecho desde las condiciones estadísticas hasta el análisis espacial que muestra con mayor grado de precisión las diferencias inter -regionales; de esta forma se llegan a puntos de convergencia en el cual, las dinámicas del territorio dependen de la dinámica a nivel nacional pero a su vez derivan sus problemáticas de las decisiones que toman su administración en cabeza de su máximo representante de gobierno local.

Gráfico 10. Brecha en Competitividad entre regiones.




Fuente: Consejo Privado de Competitividad.

En el gráfico 10, tomando los datos del IDC para 2024, se observan las brechas de competitividad entre regiones, comparando las ciudades o municipios de una misma región con mejor y peor resultado, así, conforme a las estimaciones del CPC, se tiene que la región Eje Cafetero y Antioquia tienen la menor brecha a nivel nacional, mientras que las regiones, Llanos – Orinoquia y pacífico presentan una categoría de mayor brecha regional.

Sin embargo, es conocido que, a nivel local, tanto departamentos como municipios están supeditados a información asimétrica de la cual derivan las decisiones de política pública, desconociendo en la mayoría de los casos el impacto que genera sobre la población, así, por ejemplo, los mayores hitos en materia de desarrollo local se reúnen en 3 factores: 1. Infraestructura para el desarrollo, 2. Vivienda y condiciones dignas de vida, agua potable y saneamiento básico; sin embargo, la planificación del desarrollo muchas veces se queda corta en cuanto al alcance de estos 3 factores junto con la provisión de bienes públicos por citar un ejemplo.

A nivel competitivo no se cumplen los objetivos en los tiempos previstos y en contraposición se suman cada vez un sinnúmero de iniciativas que impactan negativamente el gasto por un incremento en la meta trazada y generan distorsiones de tipo administrativo que no se enfocan en lo que realmente podría llegar a ser un verdadero plan para el desarrollo municipal y departamental, lo que a su vez impide la visión de largo plazo del territorio.

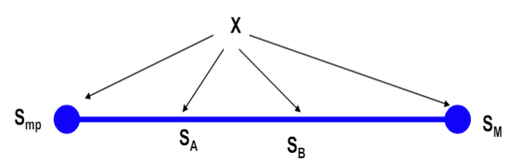
### 4.4. LOCALIZACIÓN EMPRESARIAL

La materia sobre la que trata este proyecto de ley parte de la articulación entre la concepción de competitividad para llegar al desarrollo económico a través de la identificación de factores que dinamicen la economía de sus territorios, en este sentido, la localización empresarial hace parte del conjunto productivo que puede generar desarrollo endógeno bajo condiciones de competitividad, ventajas comparativas y sobre todo conexión y bajos costos de operación siempre que exista un escenario viable para su operación.

La localización empresarial se explica como un proceso donde un productor o empresario decide ubicar su unidad productiva debido a la facilidad con que puede llevar a cabo negocios. En este sentido, elige aquel lugar donde las condiciones institucionales garantizan un ecosistema seguro para su desarrollo en un entorno de negocios. Así mismo, tienen capital humano, cercanía e interconexión con otros mercados lo que les permite desarrollar su actividad.

Modelos de localización como el Alfred Weber, establece un interés intrínseco en la distancia comprendida entre los puntos de encuentro con la materia prima, el mercado y aquellos sitios intermedios útiles para el desarrollo de la actividad productiva, persigue un fin particular: la minimización de los costos de transporte a nivel del espacio de localización.

Gráfico 11. Mercados puntiformes (Weber)




$S_{mp}$= Sitio de materias primas

$S_M$= Sitio mercado

$S_A$ y $S_B$= Sitios intermedios

Fuente: Quintana, Romero.

En cuanto a la localización que permite el mínimo costo de transporte entre el sitio de producción, el mercado de insumos y el mercado de bienes finales, se compara con aquellas ventajas de aglomeración que le permitan mayor beneficio aun cuando tenga que incurrir en una nueva localización con un costo adicional. La empresa es atraída por cada sitio de

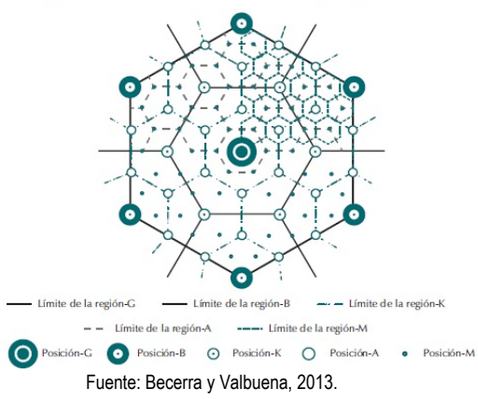
acuerdo al impacto que tenga en la maximización de su beneficio su eventual relocalización.

Otra de las teorías de localización más importante, proviene del modelo de Christaller, denominado teoría de los lugares centrales, explica la formación de rentabilidades en una ubicación espacial donde dada la jerarquización de los espacios urbanos, se prestan diferentes servicios para la población. Según Becerra y Valbuena (2013), se dio paso a la idea de las configuraciones económicas y espaciales del entorno, específicamente de lugares concéntricos de tipo jerárquico entre las ciudades. Este análisis ha sido llamado la Teoría de los Lugares Centrales (TLC)[9].

La localización es una de las variables más importantes a la hora de establecer unidades productivas en un mercado que ofrece posibilidades para crecer, perfeccionarse, crecer o mejorar a nivel macro, lo que permite determinar el éxito de una ciudad, un territorio o diferenciar toda una región por el tamaño no solo geográfico sino por el grado de aceleración de su economía, diversificación, capital humano, materias primas entre otras ventajas que ofrece a nivel concéntrico, de ahí que sea tan importante el desarrollo de actividades económicas de base en cualquier de los sectores económicos que mejor se presente en las economías.

En términos comparativos, a nivel regional el país muestra una alta capacidad de diversificación productiva, sin embargo, no se establecen núcleos empresariales fuertes que permitan la especialización de los territorios, esto se ve por una alta dispersión de industrias localizadas a lo largo de la geografía a nivel de ciudades.

**Gráfico 12. Principio general de la teoría de localización de Christaller.**
Sistema de lugares centrales con diferentes niveles de jerarquías




Fuente: Becerra y Valbuena, 2013.

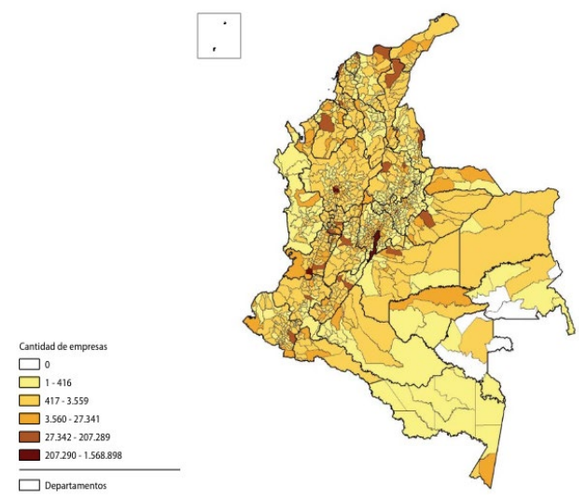
La localización de las empresas es un componente fundamental de la competitividad de estas. Pero, los costos de transporte no son el único ni el principal elemento que condiciona la localización; la disponibilidad de factores específicos de contexto explica mucho de la localización empresarial. Los principales factores son la disponibilidad de mano de obra en cantidad y calidad suficiente, la existencia de proveedores y demanda local, infraestructura y servicios presentes y el acceso a aquellos ambientes sociales dinámicos propensos a la actividad emprendedora.

De acuerdo con el estudio presentado por el DANE (2019), el atlas de geografía industrial de Colombia, los elementos que explican la dinámica de la concentración territorial de la actividad industrial son dos (2) a saber:[10]

- En función de la necesidad de minimizar costos en presencia incluso de localización de otras empresas.
- Cuando la empresa decide asentarse donde otras ya lo han hecho (se cumplen los postulados de weber y de Christaller).

En el análisis de las fuerzas económicas que explican la localización y la concentración de la industria, es importante diferenciar entre las economías de escala "internas" a la empresa y economías externas" a la misma. Ahora bien, respecto a la localización comparada, en términos del uso de la teoría de Christaller aplicada a Colombia podemos encontrar que hay tres niveles: 1. Jerarquía Urbana, 2. Factores geográficos y económicos y 3, desafíos y adaptaciones.

**Gráfico 13. Cantidad de empresas y ocupados totales por municipio**




Fuente: DANE - Atlas industrial (2019).

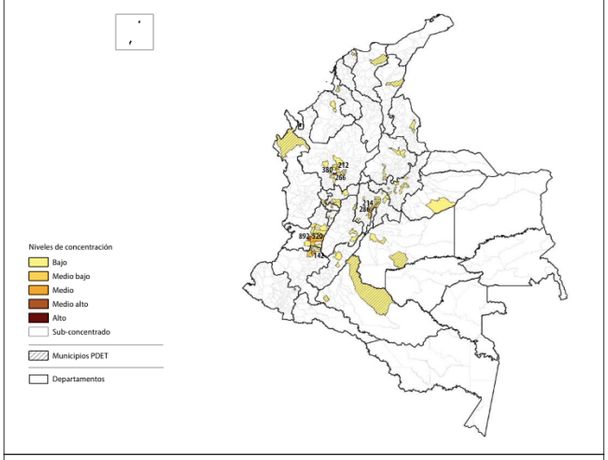
Andes, Pacífico y Caribe con las regiones que acogen a la gran mayoría de empresas, Bogotá por excelencia es el único ente territorial de carácter especial que reúne empresas con una ocupación total superior a 1.6 millones de trabajadores, junto con Medellín y Cali, Cúcuta, Bucaramanga, Montería y Barranquilla son ciudades importantes por ocupación, mientras que la gran mayoría están entre niveles de localización empresarial con ocupación de 1.000 a 3.500 trabajadores de acuerdo con el gráfico 13. La región Orinoquia ha tomado relevancia, mientras que el Pacífico es dinamizada en mayor proporción por el Valle del Cauca, el Meta en Orinoquía es otro de los departamentos donde la localización de empresas tiene un peso significativo,

9 Becerra, Valbuena, L. G. (2013 ). Aproximaciones microeconómicas en la teoría de los lugares centrales de Christaller. *Ensayos sobre política económica vol.31 no.spe70 Bogotá*.

10 DANE (2019). Atlas de la geografía industrial de Colombia: especialización sectorial, concentración y competitividad territorial de la industria manufacturera colombiana. En línea: https://geoportal.dane.gov.co/descargas/directorio_Est/3090_Geo_Colombia_14.pdf

por otro lado, e Tolima, Ibagué es la ciudad que muestra dinámica empresarial. Grosso modo, las ciudades capitales tienen este potencial, sin embargo, departamentos como Boyacá tienen una mayor dispersión y la mayoría de ocupados oscila en un conjunto empresarial entre 1 y 400 empleados (ocupados por empresa. A nivel industrial 109 municipios concentran el 100% de la industria.

**Gráfico 14. Concentración Industrial por Municipio.**




| | |
|---|---|
| Cantidad de ocupados industriales en el país | 843.213 |
| Participación de los ocupados industriales en el país en relación al total de ocupados en el país (en %) | 7,0 |
| Cantidad de municipios donde se concentra la industria | 109 |
| Participación de los ocupados industriales en los municipios donde se concentra la industria en relación al total de ocupados industriales en el país (en %) | 39,1 |

| Ranking 10 principales concentraciones | Municipio | Código Municipio | Departamento | Cantidad de ocupados industriales | Participación de los ocupados industriales en relación al total de ocupados industriales en el país (en %) |
|---|---|---|---|---|---|
| #1 | Envigado | 266 | Antioquia | 50.904 | 6,0 |
| #2 | Yumbo | 892 | Valle del Cauca | 18.187 | 2,2 |
| #3 | Itagüí | 360 | Antioquia | 22.376 | 2,7 |
| #4 | Sabaneta | 631 | Antioquia | 12.170 | 1,4 |
| #5 | La Estrella | 380 | Antioquia | 8.713 | 1,0 |
| #6 | Palmira | 520 | Valle del Cauca | 13.098 | 1,6 |
| #7 | Copacabana | 212 | Antioquia | 5.599 | 0,7 |
| #8 | Cota | 214 | Cundinamarca | 8.457 | 1,0 |
| #9 | Funza | 286 | Cundinamarca | 6.503 | 0,8 |
| #10 | Caloto* | 142 | Cauca | 3.330 | 0,4 |
| Total | - | - | - | 149.337 | 17,7 |

*Municipio PDET

Fuente: DANE - Atlas industrial (2019).

El municipio de Envigado en el departamento de Antioquia tiene la mayor concentración de empresas a nivel nacional, con 32.829 empresas y 1.327 empresas industriales, con una ocupación de 120.395 trabajadores y 50.904 ocupados industriales, la medición se hace de acuerdo con la participación de los ocupados industriales en el país con respecto al total de ocupados en el país (%), localizando el ranking de los 20 municipios con mayor participación en la industria así:

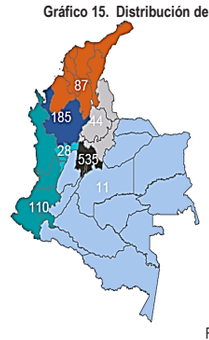
**Tabla 2. Concentración industrial por municipios 2019.**

| Municipio | Población | Cantidad empresas | Cantidad empresas industriales | Cantidad ocupados | Ocupados industriales | Nivel industrialización (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Envigado | 227.644 | 32.829 | 1.327 | 120.395 | 50.904 | 42,3 |
| Yumbo | 119.932 | 9.947 | 700 | 60.691 | 18.187 | 30,0 |
| Itagüí | 270.903 | 25.027 | 2.125 | 102.366 | 22.376 | 21,9 |
| Sabaneta | 52.554 | 9.786 | 536 | 42.952 | 12.170 | 28,3 |
| La estrella | 63.335 | 4.993 | 467 | 26.009 | 8.713 | 33,5 |
| Palmira | 306.706 | 30.371 | 1.353 | 68.608 | 13.098 | 19,1 |
| Copacabana | 71.035 | 5.152 | 319 | 14.573 | 5.599 | 38,4 |
| Cota | 25.432 | 6.104 | 317 | 41.755 | 8.457 | 20,3 |
| Funza | 76.742 | 9.067 | 530 | 26.159 | 6.503 | 24,9 |
| Caloto (PDET) | 17.680 | 798 | 39 | 4.821 | 3.330 | 69,1 |
| Cajicá | 58.036 | 10.566 | 435 | 22.013 | 5.770 | 26,2 |
| Dosquebradas | 200.832 | 20.495 | 1.247 | 43.677 | 7.807 | 17,9 |
| Girardota | 55.490 | 3.041 | 139 | 9.364 | 3.643 | 38,9 |
| Candelaria | 82.908 | 4.525 | 296 | 12.028 | 3.781 | 31,4 |
| Mosquera | 84.841 | 10.493 | 659 | 27.954 | 5.316 | 19,0 |
| Sibaté | 39.117 | 2.266 | 113 | 6.068 | 2.731 | 45,0 |
| Soacha | 522.442 | 39.019 | 2.530 | 58.307 | 7.617 | 13,1 |
| Tocancipá | 32.821 | 3.854 | 209 | 20.135 | 4.200 | 20,9 |
| S. Quilichao | 95.041 | 7.324 | 308 | 12.860 | 3.291 | 25,6 |
| Tenjo | 19.963 | 2.842 | 124 | 10.848 | 2.779 | 25,6 |

Fuente: DANE - Atlas industrial (2019).

A nivel municipal, la localización de empresas representa una alta probabilidad de crecimiento económico a lo largo de los año, además de un aumento de la mano de obra que migra hacia estas localizaciones, capital humano que se forma alrededor de las dinámicas económicas, transporte que se desarrolla en torno a la logística y los costos, vivienda que se establece cercas a los núcleos laborales y en los casos más avanzados, conurbaciones gracias a la expansión de una región que contiene varias de las actividades empresariales e industriales. Llama la atención que Antioquia sea el departamento con mayor número de municipios con alguna localización industrial, seguido de valle y Cundinamarca. Sin embargo, al revisar los datos por localización de empresas de gran tamaño con niveles de utilidades importantes y con una alta proporción de activos, Bogotá y Cundinamarca son por excelencia las locaciones de estas unidades productivas, de acuerdo con el gráfico 15, con una participación del 53,5% se localizan las grandes empresas en esta región, seguido de Antioquia (18,5%) la Costa Pacífica (11,0%) y la costa Atlántica (8,7%), en total poseen un nivel de localización del 91,7% de las empresas de alto valor.

**Gráfico 15. Distribución de las 1000 sociedades más grandes por región 2022**



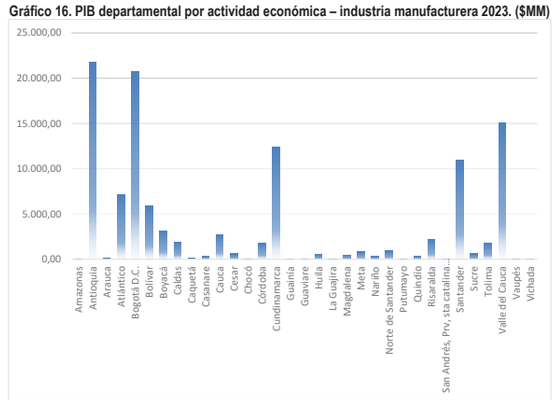

| Participación | Sociedades | Región | Variación |
|---|---|---|---|
| 53,5% | 535 | Bogotá - Cundinamarca | ▲ 2 |
| 18,5% | 185 | Antioquia | ▼ -1 |
| 11,0% | 110 | Costa Pacífica | ▼ -1 |
| 8,7% | 87 | Costa Atlántica | ▲ 3 |
| 4,4% | 44 | Centro - Oriente | ▲ 1 |
| 2,8% | 28 | Eje Cafetero | ▼ -3 |
| 1,1% | 11 | Otros | ▼ -1 |

Fuente: SuperSociedades

La realidad de las regiones en Colombia tiende a catalogarse como aquellas céntricas que atraen la mayor parte de empresas grandes porque tienen las condiciones de infraestructura, servicios y capital humano aptas para su desarrollo, aquellas ciudades intermedias que proveen algunas condiciones y suplen otras como la logística por estar cerca de ciudades más grandes y aquellas ciudades y municipios distantes que no ofrecen muchas condiciones favorables para la localización de empresas pero si tienen potencial que no desarrollan y que originarían cambios sustanciales en su base productiva.

A pesar de los esfuerzos por buscar la descentralización y el desarrollo de regiones autónomas, las condiciones aún se encuentran desarticuladas de los niveles de administración y desarrollo de un ecosistema empresarial consolidado, principalmente porque los esfuerzos de política pública se desdibujan en los planes de desarrollo territorial y municipal.

Gráfico 16. PIB departamental por actividad económica – industria manufacturera 2023. ($MM)




Fuente: Elaborado por los autores a partir de DANE.

Comparando la actividad económica por ramas a nivel departamental, se observa que la manufactura tiene un impacto significativo del PIB en Antioquia ($21,7 billones), Bogotá ($20.7 billones), Valle del Cauca (15.08 billones), Cundinamarca ($12,3 billones) y Santander ($10.9 billones), estos 5 departamentos hacen parte de los que más han desarrollado la localización de esta industria en sus territorios. A nivel general se tiene que 12 de los 32 departamentos, incluyendo a san Andrés, Providencia y santa Catalina, deriva una buena parte de su ingreso de esta actividad.

A nivel agregado, la participación de los departamentos en el PIB nacional se refleja en mayor proporción en Bogotá (25%) y Antioquia con él (14,7%) si a eso se suman los valeres de Cundinamarca (6,3%), Santander (6,4%) y Valle del Cauca (9,7%) estos cuatro departamentos aportan el 63,1% del PIB nacional, en menor medida aquellos que se encuentran por debajo de 0.1% y 2% que completan la geografía colombiana. Sin embargo, la naturaleza de la producción y el comercio se localiza en zonas geográficas que han especializado al menos una de sus categorías económicas, sin embargo, la talanquera de la economía colombiana se ve en una sobre centralización de la economía respecto de una baja diversificación, esto ha llevado a que los departamentos más pequeños o de menores ingresos no sean aprovechados por sus ventajas comparativas, por ejemplo.

**Tabla 3. Tasa de participación (%) Departamental en el PIB nacional 2023***

| Departamento | Participación % PIB |
|---|---|
| Amazonas | 0,1 |
| Antioquia | 14,7 |
| Arauca | 0,5 |
| Atlántico | 4,5 |
| Bogotá D. C. | 25,0 |
| Bolívar | 3,6 |
| Boyacá | 2,7 |
| Caldas | 1,7 |
| Caquetá | 0,4 |
| Casanare | 1,4 |
| Cauca | 1,8 |
| Cesar | 2,1 |
| Chocó | 0,4 |
| Córdoba | 1,8 |
| Cundinamarca | 6,3 |
| Guainía | 0,0 |
| Guaviare | 0,1 |
| Huila | 1,7 |
| La Guajira | 1,2 |
| Magdalena | 1,4 |
| Meta | 3,4 |
| Nariño | 1,5 |
| Norte de Santander | 1,6 |
| Putumayo | 0,4 |
| Quindío | 0,8 |
| Risaralda | 1,7 |
| San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Archipiélago) | 0,1 |
| Santander | 6,4 |
| Sucre | 0,8 |
| Tolima | 2,1 |
| Valle del Cauca | 9,7 |
| Vaupés | 0,0 |
| Vichada | 0,1 |

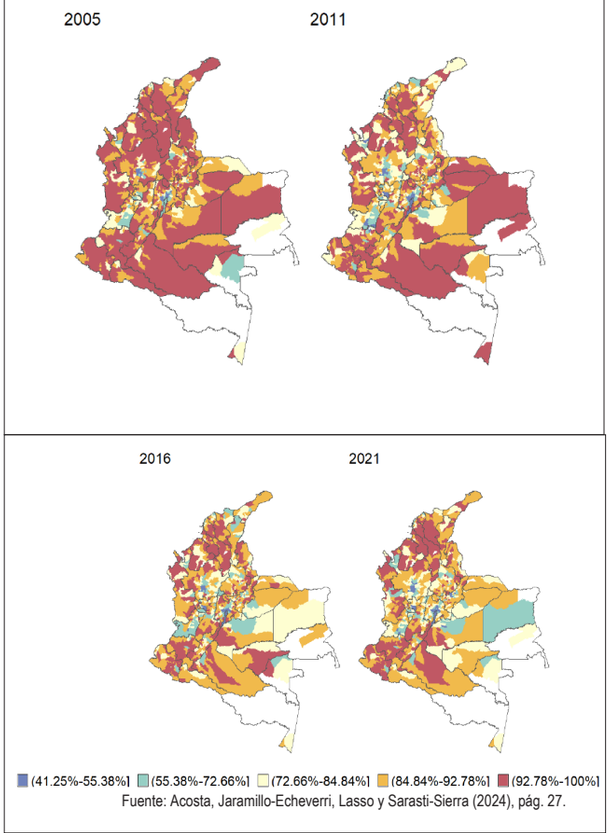
Fuente: DANE, (los valores son proyectados de acuerdo con la presentación de las cifras del PIB departamental).

Finalmente, Acosta, Jaramillo-Echeverri, Lasso y Sarasti-Sierra (2024) analizan la informalidad laboral en los municipios en Colombia y cómo ha cambiado a lo largo del periodo 2005 – 2021, estimando la distribución espacial de la informalidad laboral para los años 2005, 2011, 2016 y 2021; encontrando que existe una persistente y profunda heterogeneidad al interior de Colombia de las tasas de informalidad laboral:[11]

*"Los resultados revelan patrones regionales importantes, con unas tasas de informalidad que varían entre el 25% y el 97%, y donde la mayor parte de los municipios han mantenido tasas de informalidad superiores al 50% desde 2005. Sin embargo, los resultados también evidenciaron una reducción entre 2005 y 2021 en las tasas de informalidad para casi todos los municipios, aunque esta reducción estuvo altamente concentrada geográficamente. Los departamentos mayoritariamente Caribes y Pacíficos concentran las tasas de informalidad más altas del país" [...]*

[11] Acosta, K., Jaramillo-Echeverri, J., Lasso, D., y Sarasti-Sierra, A. (2024). Informalidad municipal en Colombia. *Docuentos de trabajo seobre economía regional y urbana, num 327*. En línea: https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/c7569766-259c-40f1-b144-520fedd2d25f/content

**Gráfico 14. Informalidad laboral municipal, 2005, 2011, 2016 y 2021**




Fuente: Acosta, Jaramillo-Echeverri, Lasso y Sarasti-Sierra (2024), pág. 27.

## 5. MARCO NORMATIVO

### 5.1. COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Se trae a colación los preceptos normativos establecidos en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política de 1.991, conforme a los cuales, le corresponde al Congreso de la República hacer las leyes. En tal sentido, el numeral 2 del artículo 6° de la Ley 5ª de 1992 *"Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes"* de manera taxativa le concede al Congreso la Función legislativa con el ánimo de elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

Por su parte, el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, *por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones*, consagra las competencias de las Comisiones Constitucionales Permanentes del Senado, así como también, de la Cámara de Representantes, fijando para la Comisión Tercera, las siguientes:

*"**Artículo 2°.** Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar Primer Debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*

*(...).*

*Comisión Tercera.*

*Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de la banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación financiera; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.*

*(...)".*

### 5.2. CONSTITUCIONALES

Artículos: 1°, 2°, 3°, 5°, 6°, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 25, 26, 27, 28, 38, 49, 54, 58, 60, 61, 114, 135, 150 (No. 1, 4, 5, 23), 154, 157, 158, 209, 285, 286, 287, 288, 298, 311, 339, 356 y 366.

### LEGALES

**Ley 152 de 1994**, ***por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.***

**Ley 819 de 2003,** *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.*

**Ley 1962 de 2019**, *por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política.*

**Ley 2112 de 2021**, *por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional.*

**Ley 2254 de 2022**, *por medio de la cual se crea la escalera de formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

**Ley 2337 de 2023**, *por medio de la cual se fomenta la inclusión y participación de las mujeres en los programas para el emprendimiento, formación y desarrollo empresarial.*

## 6. SOLICITUD DE CONCEPTOS

En virtud del artículo 23 de la Constitución Política que consagra el Derecho de Petición y del artículo 258 de la Ley 5ª de 1992 que establece el término de cinco (5) días para dar respuesta a las solicitudes elevadas ante funcionarios autorizados por parte de los congresistas, y en ejercicio del derecho fundamental del acceso a la información contemplado en el artículo 4° de la Ley 1712 de 2014, el día 6 de septiembre de 2024 se solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Departamento Nacional de Planeación, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, iNNpulsa, a la Federación Colombiana de Municipios y a la Federación Nacional de Departamentos emitir concepto jurídico en el marco de sus funciones al proyecto de ley de la referencia.

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE)**

Proponen ajustes de redacción para que la actualización de la información sea sobre la especialización territorial sea un ejercicio constante y permanente. Y, el uso del Censo Económico Nacional Urbano como insumo para la actualización de la información sobre la caracterización de la estructura productiva territorial.

**MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**

Una vez revisado el proyecto de ley, es conveniente avanzar en acciones que promuevan condiciones de especialización territorial. Con el objetivo de desarrollar la industria, con respecto a actividades económicas de mayor relevancia o presencia.

Dentro de los planteamientos, se destaca, la intención de crear estrategias orientadas a la especialización de los territorios y su promoción para la localización empresarial. En este contexto, se plantea un ajuste a la legislación que define los criterios para estructurar y aprobar los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Incluyendo un capítulo específico sobre desarrollo empresarial y localización, este capítulo proporcionaría un diagnóstico general de la estructura económica y serviría como modelo, para establecer, medidas y formular planes de acción.

De igual manera, se propone, que el desarrollo y la localización de empresas, estén principalmente a cargo de los gobiernos: locales, municipales y departamentales. El Gobierno nacional, actuaría como un organismo consultor de apoyo, en la formulación de planes y estrategias propuestas por los entes locales.

En este sentido, el análisis de la especialización empresarial debería considerar múltiples variables, tales como: aspectos ambientales, uso del suelo, transporte, movilidad de carga, identificación de posibles formas de articulación entre empresas. Teniendo en cuenta: su ubicación, conglomerados, clústeres y/o parques industriales.

Los análisis detallados, respecto a instrumentos de planificación territorial, se construyen gracias a los gobiernos locales, como, por ejemplo: los planes de ordenamiento territorial, plan de manejo y ordenamiento de cuencas (POMCAS), planes de infraestructura vial, entre otros. Dicho análisis debe contemplar, los principales determinantes ambientales a nivel nacional, departamental y municipal. Así como, los usos del suelo en las capitales departamentales. Además, es necesario incluir el POMCA del río más relevante en la región. También, se debe solicitar la identificación de las principales vías primarias, secundarias y el mapeo de los proyectos de infraestructura clave en la región, en caso de existir.

Igualmente, se recomienda considerar otros instrumentos presentes en el ordenamiento jurídico para la planeación y ejecución de proyectos e iniciativas relacionados con la localización empresarial, como los esquemas de asociación de municipios, que dada su escala y orientación hacia el desarrollo territorial son compatibles con las subregiones que conforman los departamentos. De igual forma, a escala suprarregional, se enmarcan los proyectos estratégicos para la Nación y los territorios. De la misma manera, se podría considerar la vinculación con las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP).

No obstante, el proyecto de ley, no establece criterios específicos que permitan formular dichas políticas o estrategias. Al contrario, los aborda de manera general, lo que podría producir que su implementación en el corto y mediano plazo resulte poco asegurable o medible.

**7. 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*".

A continuación, se pondrán de presente 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 congresional, entre ellas la legislativa.

"Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(…).

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.

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 normatividad 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) <Literal INEXEQUIBLE>.

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 (...)". (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Representantes, 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, actual ni directo. 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.

**8. IMPACTO FISCAL**

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que *"el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo".*

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitió el día 21 de octubre de 2024 copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias determine la viabilidad fiscal de este proyecto y remita concepto para que sea evaluado al momento de presentar Ponencia de Primer Debate.

Resulta necesario resaltar que la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

*"Por lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.*

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

*Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la 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. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.*

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

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte en Sentencia C-315 de 2008 ha dicho:

*"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de*

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

Finalmente, la Corte Constitucional puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, de acuerdo a la Sentencia C-490 de 2011, donde se manifestó que:

*"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público." (*Subrayado fuera del texto*).*

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

En otras palabras, si bien son los miembros del Congreso de la República a quienes compete la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario, es claro que el Poder Ejecutivo en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

**9. PROPOSICIÓN**

En los términos anteriores, rendimos ponencia positiva y solicitamos a los honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar Segundo Debate al **Proyecto de Ley número 246 de 2024 Cámara**, *por medio del cual se impulsa la política de localización empresarial para el desarrollo regional y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

## TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 246 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se impulsa la política de localización empresarial para el desarrollo regional y se dictan otras disposiciones.*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1°. *Objeto*.** La presente ley tiene por objeto impulsar la producción, el empleo, la inversión y el crecimiento económico en los territorios a través de mecanismos de estímulo a la localización de empresas, promoviendo la competitividad, diversificación productiva, especialización y

reconstrucción del tejido empresarial en el territorio nacional.

**Artículo 2°. *Definiciones.***

**Localización empresarial.** Ubicación espacial donde se desarrollan actividades de producción, transformación, creación, y venta de bienes y servicios en cualquier ramo, por medio de unidades productivas que se complementan entre sí y que funcionan como una aglomeración.

**Habilitadores para la localización.** Conjunto de políticas públicas, investigación académica, desarrollos tecnológicos, acciones institucionales, transferencia tecnológica, creación de valor, entre otras acciones de tipo innovador que propenden por la potencialización de uno o varios sectores económicos alrededor de una industria particular y que dadas sus características utilizan mano de obra, recursos, y demás servicios complementarios disponibles en un espacio determinado.

**Planes de Localización empresarial**. Documento técnico de identificación de factores potenciales y uso de indicadores para determinar las mejores condiciones de competitividad en una zona geográfica o espacio productivo definido, que contiene la información necesaria para desarrollar niveles apropiados de localización a través de la transformación de territorio con base en la sostenibilidad, el uso adecuado de los recursos naturales, humanos, tecnológicos entre otros, y una baja presencia de externalidades negativas.

**Artículo 3°. *Especialización territorial.*** En los departamentos y municipios se deberán actualizar las condiciones que permiten establecer el grado de especialización territorial con base en las industrias o actividades económicas de mayor presencia en cualquier de los sectores económicos que prevalecen en su territorio, para ello, una vez presentados los resultados del censo económico nacional se deberán implementar las primeras actualizaciones de información que caractericen la estructura productiva, diferenciando cada industria y/o empresas en su objeto, la formación de capital físico, el grado de inversión, la capacidad operativa y de producción, la dotación de recursos, la caracterización del capital humano y demográfico, el nivel de intensidad productiva entre otros.

**Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional coordinará la implementación del modelo de especialización territorial y constituirá una serie de documentos marco para la orientación y ejecución de acciones de especialización territorial que será entregado a los gobiernos locales en el territorio nacional.

**Parágrafo 2°.** Los municipios y departamentos a través de sus federaciones recomendarán al Gobierno nacional la mejor forma de implementar estrategias de caracterización y actualización territorial en cuanto a su economía, así mismo se vinculará a las Comisiones Constitucionales Competentes del Congreso de la República para el fomento del desarrollo territorial.

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 31 de la Ley 152 de 1994 el cual quedará así:

***ARTÍCULO 31. CONTENIDO DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.*** *Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la presente ley.*

*Sin perjuicio de su autonomía, las entidades territoriales presentarán un capítulo especial de desarrollo empresarial y localización que permita visualizar el diagnóstico general de su estructura económica.*

*Las autoridades de las entidades territoriales indígenas definirán en los alcances y los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus usos y costumbres, atendiendo los principios generales de esta ley y haciendo compatibles los tiempos de presentación y la articulación con los procesos presupuestales, de tal manera que se logre la coordinación y concertación de la planeación con las autoridades de las demás entidades territoriales y con la Nación.*

**Artículo 5°. *Innovación para el desarrollo*.** El Gobierno nacional mejorará las condiciones de acceso de las entidades territoriales a la formación en capacidades tecnológicas e innovación por medio de programas de incentivo a la retención de talentos en su territorio que les permita desarrollar investigación, crear nuevo conocimiento y servir a las soluciones en materia de desarrollo y localización empresarial.

**Artículo 6°. *Promoción de los Departamentos*.** Los alcaldes y gobernadores en coordinación con el Gobierno nacional implementarán un plan de comunicaciones y publicidad que les permita mostrar su potencial económico, oportunidades y ventajas para emprender y atraer empresas, para ello se utilizarán los medios públicos de que dispone el país para divulgación, propaganda y promoción territorial. Se producirán contenidos que vinculen a los habitantes del departamento o municipio, empresarios, emprendedores y demás población que aporta al crecimiento y desarrollo económico territorial.

**Artículo 7°.** Conforme a los niveles de asociatividad y concurrencia entre departamentos y municipios estos podrán desarrollar proyectos conjuntos que les permitan atraer empresas a sus territorios compartiendo ventajas y condiciones socioeconómicas y geográficas comunes entre sí. Para ello, contarán con una oferta de programas de interés económico que el Gobierno nacional definirá, dentro de los doce (12) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 8°.** El Gobierno nacional a través del Presupuesto General de la Nación podrá presentar en la anualidad fiscal recursos re distribuidos hacia la formación de emprendedores y el apoyo

directo a capital semilla que estará contenido en los presupuestos departamentales, quienes se encargarán de la divulgación de acceso a esos recursos y garantizarán la entrega y ejecución total del rubro, se accederá en condiciones de concurrencia, importancia y viabilidad del proyecto, en especial para grupos asociados que conformen una empresa. Los departamentos podrán aunar esfuerzos para crecer los recursos con su participación y para buscar fuentes de financiamiento adicionales que se sumen a la iniciativa para formar empresa.

**Artículo 9°.** Los gobernadores cada año convocarán a los alcaldes municipales y distritales para que junto con los gremios productivos presentes en el territorio y en coordinación con entidades de agremiaciones especializadas, estudien los retos, avances y proyectos necesarios para avanzar en el fortalecimiento de la empresa y la industria local, para ello, desarrollarán una red de conocimiento que les permita consolidar bases para la economía territorial con enfoque de diversificación. Las federaciones de municipios y departamentos tendrán una función primordial en el seguimiento de los objetivos trazados.

**Artículo 10.** Fortalézcase la función de los institutos financieros de fomento y desarrollo territorial ubicados en los departamentos a través de mecanismos de participación productiva en asociación tanto con el sector público como privado para ampliar la oferta de financiamiento a procesos de consolidación empresarial del territorio. Los mismos deben mejorar constantemente sus capacidades de inserción del territorio en la actividad productiva, empresarial e industrial para impulsar proyectos locales.

**Artículo 11.** Los gobiernos departamentales, municipales y distritales podrán recuperar aquella infraestructura inoficiosa, obsoleta o en desuso y pondrán en funcionamiento iniciativas de reconstrucción de estas, para actividades empresariales y/o industriales a partir de la participación del sector público y/o privado, para ello diseñarán los mecanismos de oferta que permitan usar esa infraestructura y recuperar su función económica.

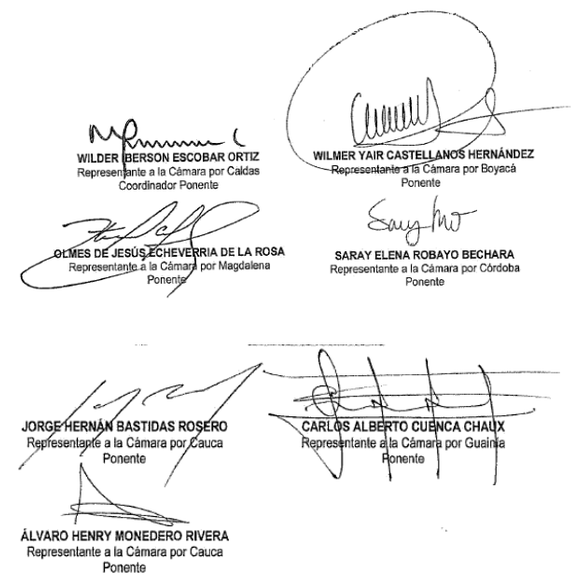
**Artículo 12.** El sector empresarial impulsará programas y/o acciones e implementará mecanismos de desarrollo social en los departamentos y/o municipios de localización empresarial para mejorar las condiciones socioeconómicas de sus habitantes, en especial en materia de capacitación, educación, formación para el trabajo**,** entre otras, a su vez, los gobiernos locales prestarán toda la ayuda posible para que estos programas se lleven a cabo y participarán activamente con el sector en aras de consolidar una economía sostenible.

**Artículo 13.** Fortalézcanse las capacidades institucionales para mejorar la autonomía de los departamentos respecto a la administración de los recursos de inversión productiva, así mismo, fortalézcanse los presupuestos municipales en materia de financiamiento productivo y elimínense aquellos trámites que no favorecen la formación de empresa.

**Artículo 14.** La superintendencia de sociedades fortalecerá su presencia en los territorios para lo cual contará con mejores herramientas que le permitan ampliar su función misional. Para ello el Gobierno nacional fijará unas metas de fortalecimiento, mejora continua y cobertura.

**Artículo 15.** Los espacios públicos como auditorios, teatros, salones para convenciones y espacios al aire libre serán gratuitos para la presentación de ruedas de negocios, eventos empresariales, académicos, especializados, organizados por ciudadanos que busquen comunicar su proyecto, aportar a la formación de empresa y cualquier actividad que beneficie la realización de eventos empresariales o de conocimiento para el emprendimiento.

**Artículo 16.** ***Vigencia.*** La presente ley **r**ige a partir de su promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.




*CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)*

*Bogotá D.C., 27 de mayo de 2025. En la fecha se recibió en esta Secretaría Ponencia positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley No.246 de 2024 Cámara , "**POR MEDIO DEL CUAL SE IMPULSA LA POLÍTICA DE LOCALIZACIÓN EMPRESARIAL PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, suscrita por los Honorables Representantes WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ, WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ, OLMES DE JESÚS ECHEVERRIA DE LA ROSA, SARAY ELENA ROBAYO BECHARA, JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO, CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX y ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.*

*La Secretaria General,*

***ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA***

*Bogotá, D.C. 27 de mayo de 2025.*

*De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. "Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe".*

***KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE***
***PRESIDENTE***

***ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA***
***SECRETARIA GENERAL***

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MARTES, SEIS (30) DE MAYO DE DOS MIL VEINTICINCO (2025)**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 246 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se impulsa la política de localización empresarial para el desarrollo regional y se dictan otras disposiciones*.

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** ***Objeto***. La presente ley tiene por objeto impulsar la producción, el empleo, la inversión y el crecimiento económico en los territorios a través de mecanismos de estímulo a la localización de empresas, promoviendo la competitividad, diversificación productiva, especialización y reconstrucción del tejido empresarial en el territorio nacional.

**Artículo 2°.** ***Definiciones.***

**Localización empresarial.** Ubicación espacial donde se desarrollan actividades de producción, transformación, creación, y venta de bienes y servicios en cualquier ramo, por medio de unidades productivas que se complementan entre sí y que funcionan como una aglomeración.

**Habilitadores para la localización.** Conjunto de políticas públicas, investigación académica, desarrollos tecnológicos, acciones institucionales, transferencia tecnológica, creación de valor, entre otras acciones de tipo innovador que propenden por la potencialización de uno o varios sectores económicos alrededor de una industria particular y que dadas sus características utilizan mano de obra, recursos, y demás servicios complementarios disponibles en un espacio determinado.

**Planes de Localización empresarial.** Documento técnico de identificación de factores potenciales y uso de indicadores para determinar las mejores condiciones de competitividad en una zona geográfica o espacio productivo definido, que contiene la información necesaria para desarrollar niveles apropiados de localización a través de la transformación de territorio con base en la sostenibilidad, el uso adecuado de los recursos naturales, humanos, tecnológicos entre otros, y una baja presencia de externalidades negativas.

**Artículo 3°.** ***Especialización territorial.*** En los departamentos y municipios se deberán actualizar las condiciones que permiten establecer el grado de especialización territorial con base en las industrias o actividades económicas de mayor presencia en cualquier de los sectores económicos que prevalecen en su territorio, para ello, una vez presentados los resultados del censo económico nacional se deberán implementar las primeras actualizaciones de información que caractericen la estructura productiva, diferenciando cada industria y/o empresas en su objeto, la formación de capital físico, el grado de inversión, la capacidad operativa y de producción, la dotación de recursos, la caracterización del capital humano y demográfico, el nivel de intensidad productiva entre otros.

**Parágrafo Primero.** el Gobierno nacional coordinará la implementación del modelo de especialización territorial y constituirá una serie de documentos marco para la orientación y ejecución de acciones de especialización territorial que será entregado a los gobiernos locales en el territorio nacional.

**Parágrafo Segundo.** Los municipios y departamentos a través de sus federaciones recomendarán al Gobierno nacional la mejor forma de implementar estrategias de caracterización y actualización territorial en cuanto a su economía, así mismo se vinculará a las Comisiones Constitucionales Competentes del Congreso de la República para el fomento del desarrollo territorial.

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 31 de la ley 152 de 1994 el cual quedará así:

***Artículo 31. CONTENIDO DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES****. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la presente ley.*

*Sin perjuicio de su autonomía, las entidades territoriales presentarán un capítulo especial de desarrollo empresarial y localización que permita visualizar el diagnóstico general de su estructura económica.*

*Las autoridades de las entidades territoriales indígenas definirán en los alcances y los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus usos y costumbres, atendiendo los principios generales de esta ley y haciendo compatibles los tiempos de presentación y la articulación con los procesos presupuestales, de tal manera que se logre la coordinación y concertación de la planeación con las autoridades de las demás entidades territoriales y con la Nación.*

**Artículo 5°.** ***Innovación para el desarrollo.*** El Gobierno nacional mejorará las condiciones de acceso de las entidades territoriales a la formación en capacidades tecnológicas e innovación por medio de programas de incentivo a la retención de talentos en su territorio que les permita desarrollar investigación, crear nuevo conocimiento y servir a las soluciones en materia de desarrollo y localización empresarial.

**Artículo 6°.** ***Promoción de los Departamentos.*** Los alcaldes y gobernadores en coordinación

con el Gobierno nacional implementarán un plan de comunicaciones y publicidad que les permita mostrar su potencial económico, oportunidades y ventajas para emprender y atraer empresas, para ello se utilizarán los medios públicos de que dispone el país para divulgación, propaganda y promoción territorial. Se producirán contenidos que vinculen a los habitantes del departamento o municipio, empresarios, emprendedores y demás población que aporta al crecimiento y desarrollo económico territorial.

**Artículo 7°.** Conforme a los niveles de asociatividad y concurrencia entre departamentos y municipios estos podrán desarrollar proyectos conjuntos que les permitan atraer empresas a sus territorios compartiendo ventajas y condiciones socioeconómicas y geográficas comunes entre sí. Para ello, contarán con una oferta de programas de interés económico que el Gobierno nacional definirá, dentro de los doce (12) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 8°.** El Gobierno nacional a través del Presupuesto General de la Nación podrá presentar en la anualidad fiscal recursos re distribuidos hacia la formación de emprendedores y el apoyo directo a capital semilla que estará contenido en los presupuestos departamentales, quienes se encargarán de la divulgación de acceso a esos recursos y garantizarán la entrega y ejecución total del rubro, se accederá en condiciones de concurrencia, importancia y viabilidad del proyecto, en especial para grupos asociados que conformen una empresa. Los departamentos podrán aunar esfuerzos para crecer los recursos con su participación y para buscar fuentes de financiamiento adicionales que se sumen a la iniciativa para formar empresa.

**Artículo 9°.** Los gobernadores cada año convocarán a los alcaldes municipales y distritales para que junto con los gremios productivos presentes en el territorio y en coordinación con entidades de agremiaciones especializadas, estudien los retos, avances y proyectos necesarios para avanzar en el fortalecimiento de la empresa y la industria local, para ello, desarrollarán una red de conocimiento que les permita consolidar bases para la economía territorial con enfoque de diversificación. Las federaciones de municipios y departamentos tendrán una función primordial en el seguimiento de los objetivos trazados.

**Artículo 10**. Fortalézcase la función de los institutos financieros de fomento y desarrollo territorial ubicados en los departamentos a través de mecanismos de participación productiva en asociación tanto con el sector público como privado para ampliar la oferta de financiamiento a procesos de consolidación empresarial del territorio. Los mismos deben mejorar constantemente sus capacidades de inserción del territorio en la actividad productiva, empresarial e industrial para impulsar proyectos locales.

**Artículo 11**. Los gobiernos departamentales, municipales y distritales podrán recuperar aquella infraestructura inoficiosa, obsoleta o en desuso y pondrán en funcionamiento iniciativas de reconstrucción de estas, para actividades empresariales y/o industriales a partir de la participación del sector público y/o privado, para ello diseñarán los mecanismos de oferta que permitan usar esa infraestructura y recuperar su función económica.

**Artículo 12**. El sector empresarial impulsará programas y/o acciones e implementará mecanismos de desarrollo social en los departamentos y/o municipios de localización empresarial para mejorar las condiciones socioeconómicas de sus habitantes, en especial en materia de capacitación, educación, formación para el trabajo, entre otras, a su vez, los gobiernos locales prestarán toda la ayuda posible para que estos programas se lleven a cabo y participarán activamente con el sector en aras de consolidar una economía sostenible.

**Artículo 13**. Fortalézcanse las capacidades institucionales para mejorar la autonomía de los departamentos respecto a la administración de los recursos de inversión productiva, así mismo, fortalézcanse los presupuestos municipales en materia de financiamiento productivo y elimínense aquellos trámites que no favorecen la formación de empresa.

**Artículo 14**. La Superintendencia de Sociedades fortalecerá su presencia en los territorios para lo cual contará con mejores herramientas que le permitan ampliar su función misional. Para ello el Gobierno nacional fijará unas metas de fortalecimiento, mejora continua y cobertura.

**Artículo 15.** Los espacios públicos como auditorios, teatros, salones para convenciones y espacios al aire libre serán gratuitos para la presentación de ruedas de negocios, eventos empresariales, académicos, especializados, organizados por ciudadanos que busquen comunicar su proyecto, aportar a la formación de empresa y cualquier actividad que beneficie la realización de eventos empresariales o de conocimiento para el emprendimiento.

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

CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, martes seis (6) de mayo de dos mil veinticinco (2025). - En Sesión de la fecha fue aprobado en Primer Debate en los términos anteriores y sin modificaciones, **el Proyecto de Ley número 246 de 2024 CÁMARA**, *por medio del cual se impulsa la política de localización empresarial para el desarrollo regional y se dictan otras disposiciones*, previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el día martes treinta (30) de abril de dos mil veinticinco (2025), en

cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley, siga su curso legal en Segundo Debate, en las Plenaria de la honorable Cámara de Representantes./.

***KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE***
*Presidente*

***ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA***
*Secretaria General*

* * *

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 281 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se elimina el impuesto al telégrafo y teléfonos urbanos.*

Bogotá, D. C., mayo de 2025

Doctora

**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

Secretaría General

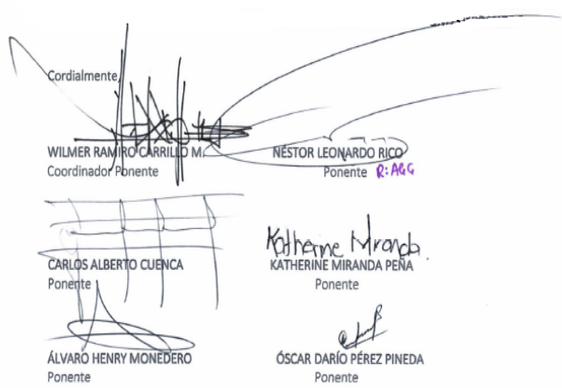
Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: **Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 281 de 2024 Cámara.**

Respetada Doctora Elizabeth,

De manera atenta, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y de la función asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, la cual nos designó como Ponentes, nos permitimos poner a consideración para la discusión de la Plenaria de la Cámara de Representantes el presente **Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 281 de 2024 Cámara,** *por medio de la cual se elimina el impuesto al telégrafo y teléfonos urbanos.*




## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 281 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se elimina el impuesto al telégrafo y teléfonos urbanos.*

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate al proyecto de ley de referencia, previa las siguientes consideraciones:

La presente Ponencia consta de los siguientes acápites:

1. Antecedentes del proyecto de ley
2. Objeto del proyecto de ley
3. Exposición de motivos
4. Impacto fiscal
5. Relación de conflicto de interés
6. Texto aprobado en Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes
7. Pliego de modificaciones
8. Proposición
9. Texto propuesto para Segundo Debate

### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

**El Proyecto de Ley número 281 de 2024 Cámara – Proyecto de Ley número 218 de 2024 Cámara** *por medio de la cual se elimina el impuesto al telégrafo y teléfonos urbanos*, fue radicado el 4 de septiembre de 2024 en Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, y fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1513 de 2024.

Con lo anterior, el asunto fue remitido a la Comisión Tercera de la Corporación, por lo que la Mesa Directiva de la citada Célula Legislativa procedió a designar el 11 de octubre de 2024 como Ponente Coordinador al honorable Representante *Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza*, en la misma fecha se nombró como Ponentes a los honorables Representantes; *Néstor Leonardo Rico, Carlos Alberto Cuenca, Katherine Miranda Peña, Álvaro Henry Monedero.*

El proyecto tuvo su discusión y aprobación el día 19 de febrero de 2025, en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fue aprobado por unanimidad.

Mediante correo electrónico fue recibido por parte de la Comisión, el texto aprobado y la confirmación de designación de los Ponentes para Segundo Debate a saber: Ponente Coordinador Representante Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza y Ponentes Representantes Néstor Leonardo Rico, Carlos Alberto Cuenca, Katherine Miranda Peña, Álvaro Henry Monedero y Óscar Darío Pérez Pineda.

**2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley tiene como objeto eliminar el impuesto sobre los telégrafos y teléfonos urbanos establecido en el literal i) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913.

**3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Origen y Extensión del Impuesto**

El impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos tiene su origen en la Ley 97 de 1913, específicamente en su artículo 1°, literal i) Esta ley, en su momento, otorgó al concejo municipal de Bogotá la facultad de crear libremente varios impuestos, entre ellos el "impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas y análogas".

La extensión de este impuesto a todos los municipios del país se produjo dos años después, con la promulgación de la Ley 84 de 1915. El artículo 1° de esta ley estableció que los concejos municipales tendrían las atribuciones conferidas al municipio de Bogotá por el artículo 1° de la Ley 97 de 1913, siempre y cuando las asambleas departamentales les concedieran dichas atribuciones.

Es importante destacar que, en su concepción original, este impuesto respondía a la realidad tecnológica y comunicacional de principios del siglo XX, cuando los telégrafos y teléfonos urbanos representaban los medios de comunicación más avanzados y extendidos en las áreas urbanas.

Posteriormente, el Decreto Ley 1333 de 1986, conocido como el Código de Régimen Municipal, aunque no mencionó explícitamente este impuesto, tampoco lo derogó. En su artículo 172, estableció que "Además de los existentes hoy legalmente, los municipios y el distrito Especial de Bogotá pueden crear los impuestos y contribuciones a que se refieren los artículos siguientes."

Esta secuencia histórica demuestra cómo un impuesto concebido para una realidad tecnológica específica de principios del siglo XX se ha mantenido en el ordenamiento jurídico colombiano, a pesar de los profundos cambios en las tecnologías de comunicación.

**2. Estudio sobre el impuesto.**

A lo largo de los años, este impuesto ha sido objeto de diversos cuestionamientos legales, principalmente debido a su aparente obsolescencia frente a los avances tecnológicos en el campo de las telecomunicaciones. Sin embargo, las interpretaciones judiciales han tendido a mantener su vigencia.

Un ejemplo claro de esto se encuentra en la Sentencia del 21 de noviembre de 2012, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado (Radicación número: 13001-23-31-000-2005-01286-01(18691)), que establece textualmente:

"Según el precedente judicial de la Sala, que corresponde con el criterio de la Corte Constitucional, el impuesto sobre teléfonos urbanos establecido en el literal i) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913 no ha sido derogado, y en esa medida, constituye la autorización legal para que los concejos municipales y distritales establezcan este tributo dentro del ámbito de su competencia."

Además, la misma Sentencia afirma:

"Por tanto, como lo advirtió la Sala en su oportunidad, aunque el Decreto Ley 1333 de 1986 no incluyó expresamente el impuesto previsto en el literal i) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913, subsisten los gravámenes creados por la ley con anterioridad, pues el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República mediante la Ley 11 de 1986 no incluían la de derogar o modificar las leyes vigentes, sino únicamente la de compilar de manera armónica las normas que regulaban la administración municipal."

Estas interpretaciones judiciales han mantenido la vigencia legal del impuesto, a pesar de los cambios tecnológicos y las transformaciones en el sector de las telecomunicaciones. Esta situación crea una discrepancia entre la realidad tecnológica actual y el marco legal vigente, lo que justifica la necesidad de una revisión legislativa como la que se propone en este proyecto de ley.

Estos cuestionamientos se han intensificado en las últimas décadas, principalmente debido a la creciente discrepancia entre la naturaleza del impuesto y la realidad tecnológica del sector de las telecomunicaciones. Los principales puntos de debate incluyen:

• **Obsolescencia tecnológica:** El objeto original del impuesto - telégrafos y teléfonos urbanos - ha quedado completamente desfasado. Los telégrafos son ya una tecnología obsoleta, y los teléfonos fijos están siendo rápidamente reemplazados por la telefonía móvil y otras formas de comunicación digital.

• **Aplicabilidad a nuevas tecnologías**: Surge la pregunta de si es apropiado o incluso legal extender este impuesto a las nuevas formas de comunicación como la telefonía móvil, internet o servicios de VoIP, que difieren significativamente de los "teléfonos urbanos" mencionados en la ley original sobre este punto la Sentencia 2014-00230-00 emitida por el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA afirmó que:

"Para la Sala las expresiones que aluden al servicio de voz están dotadas de amplitud, y por tanto, es perfectamente posible que involucre modalidades distintas a las del servicio telefónico urbano."

Esto implica que intentos de modernizar el impuesto para incluir nuevas tecnologías no son legalmente válidos.

• **Principio de legalidad tributaria**: Se cuestiona si la ley original proporciona una base suficientemente clara y específica para la imposición del tributo en el contexto

actual, como lo requiere el artículo 338 de la Constitución Política.

• **Equidad y eficiencia tributaria:** La aplicación desigual del impuesto entre diferentes municipios y su potencial superposición con otros gravámenes del sector de telecomunicaciones plantea preocupaciones sobre la equidad y eficiencia del sistema tributario.

Estas interpretaciones judiciales, aunque resuelven ciertas dudas legales, crean una situación paradójica: mantienen la vigencia legal de un impuesto que, en muchos aspectos, parece incompatible con la realidad tecnológica y económica actual del sector de las telecomunicaciones. Esta discrepancia entre el marco legal vigente y la realidad práctica genera varios problemas:

• **Inseguridad jurídica**: La aplicación de un impuesto diseñado para tecnologías obsoletas a servicios modernos de telecomunicaciones crea incertidumbre tanto para las empresas del sector como para los contribuyentes.

• **Potencial freno al desarrollo tecnológico**: La imposición de cargas fiscales basadas en conceptos tecnológicos obsoletos podría desincentivar la inversión y el desarrollo en nuevas tecnologías de comunicación en los municipios donde este impuesto es aplicado.

• **Desafíos en la administración tributaria:** Los entes territoriales enfrentan dificultades para interpretar y aplicar un impuesto concebido hace más de un siglo a las realidades tecnológicas actuales.

• **Posible conflicto con políticas nacionales:** La aplicación de este impuesto podría entrar en conflicto con políticas nacionales orientadas a promover el acceso universal a las tecnologías de la información y la comunicación.

**3. Sobrecarga impositiva en el sector de las telecomunicaciones**

Un aspecto crítico que refuerza la necesidad de eliminar el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos es la ya existente carga tributaria significativa sobre los servicios de telecomunicaciones. El Estatuto Tributario establece múltiples gravámenes sobre estos servicios, lo que plantea serias preocupaciones sobre la acumulación de impuestos y sus efectos en el sector y los consumidores.

Específicamente, el Estatuto Tributario dispone:

• **Impuesto Nacional al Consumo:** El artículo 512-1 establece: "El impuesto nacional al consumo tiene como hecho generador la prestación o la venta al consumidor final o la importación por parte del consumidor final, de los siguientes servicios y bienes:

I. La prestación de los servicios de telefonía móvil, internet y navegación móvil, y servicio de datos según lo dispuesto en el artículo 512-2 de este Estatuto."

• **Base gravable y tarifa**: El artículo 512-2 (modificado por el artículo 201) especifica: "Los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil estarán gravados con la tarifa del cuatro por ciento (4%) sobre la totalidad del servicio, sin incluir el impuesto sobre las ventas. Para la porción correspondiente a los servicios de datos, internet y navegación móvil se gravará solo el monto que exceda de uno punto cinco (1.5) UVT mensual. El impuesto se causará en el momento del pago correspondiente hecho por el usuario. Este impuesto de cuatro por ciento (4%) será destinado a inversión social en Deporte y Cultura y se distribuirá así (…)."

Esta sobrecarga impositiva tiene varias implicaciones importantes:

• **Doble o triple tributación:** La existencia del impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, junto con el Impuesto Nacional al Consumo y el IVA, puede resultar en una situación de múltiple tributación sobre los mismos servicios de telecomunicaciones.

• **Encarecimiento de servicios esenciales:** La acumulación de impuestos puede llevar a un aumento significativo en el costo de servicios que, en la era digital, son considerados esenciales para el desarrollo económico y social.

• **Barrera para la inclusión digital:** El incremento en los costos debido a la múltiple tributación puede dificultar el acceso a servicios de internet y telefonía para sectores de la población con menores recursos, contraviniendo las políticas de inclusión digital.

En este contexto, la eliminación del impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos no solo es una cuestión de actualización legislativa, sino también una medida necesaria para aliviar la carga tributaria excesiva en el sector de las telecomunicaciones. Esta acción contribuiría a:

1. Simplificar el sistema tributario aplicable al sector.
2. Reducir los costos para los consumidores, promoviendo un mayor acceso a servicios de comunicación esenciales.
3. Mejorar la competitividad del sector, fomentando la inversión y la innovación.
4. Alinear la política fiscal con los objetivos de inclusión digital y desarrollo tecnológico del país.

Con el fin de adelantar el análisis del proyecto de ley, se solicitaron conceptos al ministerio de Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Min TIC), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y ANDESCO.

En este contexto, se incluyen los planteamientos formulados por ANDESCO, cuyas consideraciones aportan una perspectiva relevante al análisis del proyecto de ley. Frente a las demás entidades, seguimos a la espera de sus aportes. La mencionada asociación gremial ha expresado su postura en los siguientes términos:

"1.) ELIMINACIÓN DE IMPUESTOS LOCALES AL TELÉGRAFO Y TELEFONOS URBANOS.

Con miras a aumentar la capacidad de acceso a estos servicios esenciales es necesaria la eliminación de imponer cargas fiscales a los operadores en el orden municipal. Hoy en día, dentro de los gravámenes a la demanda de bienes y servicios vinculados al desarrollo de la banda ancha están los impuestos que gravan el servicio de telefonía e internet en el ámbito municipal, creados en algunos municipios del país con fundamento en lo establecido en las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915.

Las citadas disposiciones autorizaron a los consejos municipales para crear el denominado "Impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos", sin incluir definición alguna respecto de los hechos o actividades gravadas. Algunos concejos municipales han utilizado esas facultades legales para imponer tributos a la telefonía fija y móvil (esta última en sus modalidades de voz y datos) y les han atribuido a las empresas de TIC la responsabilidad de su recaudo. Así, en distintas jurisdicciones municipales se han creado impuestos directos a la telefonía móvil y fija y a los datos móviles, así como contribuciones, tasas e, incluso, estampillas que gravan la prestación de servicios telefónicos, tanto en cabeza de las empresas como en cabeza de los usuarios, cuyo recaudo se destina a la financiación de todo tipo de actividades municipales.

Vale destacar que en varios casos la ilegalidad de estos tributos municipales ya ha sido reconocida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como resultado de las demandas adelantadas contra los respectivos acuerdos municipales por parte de las empresas y usuarios. Sin embargo, mientras se encuentre vigente el literal i) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, subsiste la posibilidad de que estos gravámenes sean creados en cualquier municipio del país, bajo los parámetros que autónomamente definan las autoridades locales.

Sea del caso puntualizar que los servicios a los que hace referencia el literal i) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913, desaparecieron del ordenamiento del sector de TIC a partir de la expedición de la Ley 1341 de 2009, y en ese sentido no se pueda hablar, ni de una definición, ni de un sujeto pasivo, ni de la acusación de un impuesto sobre lo que se denomina por las administraciones locales como: "la prestación del servicio de voz o datos en cualquiera de las modalidades" pues, hoy en día no hay modalidades de servicios de telecomunicaciones. En consecuencia, tampoco se puede señalar que los sujetos pasivos de la obligación tributaria son "los usuarios y/o consumidores de Servicios de Telefonía o Voz, en cualquiera de sus modalidades" pues tales clasificaciones no existen.

Particularmente frente al servicio de telefonía móvil, existen pronunciamientos recientes en los que se ha hecho distinción entre la telefonía móvil y la telefonía urbana, señalando que resulta imposible para los municipios a partir de su facultad impositiva, introducir los servicios de telefonía móvil datos y fija como hechos gravados con el Impuesto al Teléfono establecido por la Ley 97 de 1913, que se detallan a continuación:

1. "Expediente número 47-001-3333-007-2017-00039-00. Auto del 25 de enero de 2018 del Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Santa Marta, que ordenó la "SUSPENSIÓN PROVISIONAL" del Acuerdo número 08 de 2016 que regula el Impuesto a los Servicios de Telefonía en Santa Marta, toda vez que el municipio se excedió en sus facultades y creó un impuesto diferente al previsto en la ley, por medio del cual se pretendía gravar telefonía móvil y datos".
2. "Expediente número 44001334000320160010300. Sentencia del 18 de diciembre de 2017 del Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Riohacha, que declaró la nulidad parcial de los artículos 216 y 217 del Acuerdo número 06 de 2015 del municipio de Fonseca, los cuales pretendían gravar con el impuesto de telefonía urbana los servicios de telefonía celular o móvil; al considerar que el municipio de Fonseca excedió las facultades otorgadas por el artículo 338 de la Constitución Política al contemplar como un hecho generador del tributo uno diferente al que la ley de autorizaciones haya definido al gravar con el servicio de telefonía las diferentes modalidades de voz, datos, radiofrecuencias, y otros servicios que constituye una clara violación al principio de Legalidad."
3. "Expediente número 05001333301420180026800 Sentencia 15 de noviembre de 2019 del Juzgado 14 Administrativo Oral del Circuito" que declaró la nulidad de los artículos 126 al 129 del acuerdo número 088 de 2017"
4. "Expediente 76-001-33-33-015-2014-00089-01; 76-001-33-33-004-2014- 00155-01; 76-001-33-33-014-2014-00226-01". Sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del 24 de junio de 2020" que declaró la cosa juzgada y posterior nulidad del Impuesto a la Telefonía Urbana Acuerdo Municipal número 357 de 2013 y Decreto número 411.0.20.0069 del 27 de enero de 2014 en lo que concierne a la telefonía urbana.

En todos pronunciamientos judiciales se hace la distinción entre la telefonía móvil y la telefonía urbana, señalando que resulta imposible para los municipios a partir de su facultad impositiva, introducir los servicios de telefonía móvil y datos como hechos gravados con el Impuesto al Teléfono establecido por la Ley 97 de 1913, por es indispensable contar con una norma expresa que elimine de nuestro ordenamiento jurídico esta disposición tal y como se propone en el proyecto de ley del asunto por lo que desde ANDESCO apoyamos este proyecto de ley de alta importancia para el sector TIC en el país."

4. **IMPACTO FISCAL**

Dando cumplimiento al artículo 7° de la Ley 819 de 2003 "Análisis del impacto fiscal de las normas", el proyecto en comento no ordena gasto, ni genera beneficios tributarios adicionales, por lo cual no tiene un impacto para las finanzas del Gobierno nacional.

Adicionalmente, y según la información oficial suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, durante las vigencias fiscales 2021, 2022 y 2023, el número de entidades territoriales que reportaron recaudo por concepto del impuesto sobre teléfonos urbanos ha sido limitado y decreciente, tanto en cobertura como en volumen relativo frente al número de municipios del país. En efecto, para el año 2023, únicamente 37 de los 1.102 municipios existentes reportaron recaudo efectivo, lo que representa apenas el 3,36% del total, reflejando una incidencia marginal de este tributo en las finanzas territoriales.

Asimismo, la evolución de los montos recaudados en los últimos tres años –$63.492 millones en 2021, $78.021 millones en 2022 y $75.921 millones en 2023– evidencia una tendencia fluctuante y no significativa en términos fiscales.

**5. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992*, y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en 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 la que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas

b) Que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

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

d) 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. (…)"

e) Igualmente, el Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

"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 **él** 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 concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles…".

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

**6. TEXTO APROBADO EN COMISIÓN TERCERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 281 DE 2024**

*por medio de la cual se elimina el impuesto al telégrafo y teléfonos urbanos.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** Modifíquese el literal i del artículo 1° de la Ley 97 de 1913, el cual quedará así:

**Artículo 1º**.- El concejo municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la asamblea departamental:

(…)

I. Impuesto ~~sobre telégrafos y teléfonos urbanos~~, sobre empresas de luz eléctrica~~,~~ y de gas.

ii.

**Artículo 2°.** ***Vigencia y Derogatorias***. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

## 7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El texto propuesto para Primer Debate fue aprobado por unanimidad del pleno de la Comisión Tercera Constitucional Permanente. No obstante, las modificaciones al articulado que se detallan a continuación fueron incorporadas con fundamento en las constancias verbales presentadas por los Representantes Óscar Darío Pérez y Armando Zabaraín, formuladas antes de concluir la votación del mencionado texto.

Dichas constancias, orientadas a precisar aspectos sustantivos del articulado, fueron debidamente acogidas por el Coordinador Ponente y los Ponentes designados, en ejercicio de las facultades conferidas para la revisión y ajuste de la Ponencia.

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE | MODIFICACIÓN | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| "Por medio de la cual se elimina el impuesto al telégrafo y teléfonos urbanos" | "Por medio de la cual se modifica parcialmente el literal i) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913 en relación con el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos" | Se modifica el título del proyecto para armonizarlo con su contenido, dado que ya no se elimina completamente el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sino que se establece una excepción para los municipios que lo han venido recaudando efectivamente, lo cual hacía impreciso el enunciado original |
| **ARTÍCULO 1°.** Modifíquese el literal i) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913, el cual quedará así:<br><br>**ARTÍCULO 1º**.- El concejo municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la asamblea departamental:<br><br>(…)<br><br>i) Impuesto ~~sobre telégrafos y teléfonos urbanos~~, sobre empresas de luz eléctrica~~,~~ y de gas. | **ARTÍCULO 1°.** Modifíquese el literal i) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913, el cual quedará así:<br><br>i) Impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica y de gas.<br><br>El impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos se eliminará para aquellos municipios que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, no lo estén recaudando de manera efectiva. Sin embargo, los municipios que lo hayan venido recaudando y mantengan vigente su aplicación podrán continuar percibiendo dicho ingreso.<br><br>**Parágrafo.** Se entenderá que un municipio ha venido recaudando efectivamente el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos cuando certifique, mediante acto administrativo expedido por la Secretaría de Hacienda municipal o quien haga sus veces, la existencia de ingresos por dicho concepto durante al menos uno de los tres (3) años fiscales inmediatamente anteriores a la entrada en vigencia de la presente ley. | La modificación del artículo y la adición del parágrafo buscan preservar la autonomía fiscal y la sostenibilidad financiera de los municipios que han recaudado de manera efectiva el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos. Aunque el texto inicial preveía su eliminación total, se incorporó una excepción para proteger a aquellos entes territoriales que aún dependen de este ingreso. |

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE | MODIFICACIÓN | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| **ARTÍCULO 2°.** ***VIGENCIA Y DEROGATORIAS.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias. | Sin modificaciones | |

## 8. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, **Dar Segundo Debate** al **Proyecto de Ley número 281 de 2024 Cámara**, *por medio de la cual se elimina el impuesto al telégrafo y teléfonos urbanos.*

De los Honorables Representantes,

WILMER RAMIRO CARRILLO M.
Coordinador Ponente

NÉSTOR LEONARDO RICO
Ponente

CARLOS ALBERTO CUENCA
Ponente

KATHERINE MIRANDA PEÑA
Ponente

ÁLVARO HENRY MONEDERO
Ponente

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Ponente

## 9. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 281 DE 2024

*por medio de la cual se modifica parcialmente el literal i) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913 en relación con el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos.*

**El Congreso de Colombia**
**DECRETA:**

**Artículo 1°**. Modifíquese el literal i) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913, el cual quedará así:

**Artículo 1º**. - El concejo municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la asamblea departamental:

(…)

i) Impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica y de gas.

El impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos se eliminará para aquellos municipios que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, no lo estén recaudando de manera efectiva. Sin embargo, los municipios que lo hayan venido recaudando y mantengan vigente su aplicación podrán continuar percibiendo dicho ingreso.

**Parágrafo**. Se entenderá que un municipio ha venido recaudando efectivamente el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos cuando certifique, mediante acto administrativo expedido por la Secretaría de Hacienda municipal o quien haga sus veces, la existencia de ingresos por dicho concepto durante al menos uno de los tres (3) años fiscales inmediatamente anteriores a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 2°.** ***Vigencia y Derogatorias***. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

WILMER RAMIRO CARRILLO M.
Coordinador Ponente

NÉSTOR LEONARDO RICO
Ponente

CARLOS ALBERTO CUENCA
Ponente

KATHERINE MIRANDA PEÑA
Ponente

ÁLVARO HENRY MONEDERO
Ponente

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Ponente

***CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)***

*Bogotá D.C., 26 de mayo de 2025. En la fecha se recibió en esta Secretaría Ponencia positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley No.281 de 2024 Cámara , **"POR MEDIO DE LA CUAL SE ELIMINA EL IMPUESTO AL TELÉGRAFO Y TELÉFONOS URBANOS"**, suscrita por los Honorables Representantes WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA, NÉSTOR LEONARDO RICO RICO, CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX, KATHERINE MIRANDA PEÑA, ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA y ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.*

*La Secretaria General,*

***ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA***

*Bogotá, D.C. 26 de mayo de 2025.*

*De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. "Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe".*

***KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE***
***PRESIDENTE***

***ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA***
***SECRETARIA GENERAL***

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MIÉRCOLES DIECINUEVE (19) DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTICINCO (2025)**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 281 DE 2024**

*por medio de la cual se elimina el impuesto al telégrafo y teléfonos urbanos.*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** Modifíquese el literal i) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913, el cual quedará así:

***Artículo 1º***.- *El concejo municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la asamblea departamental:*

*(...).*

*i). Impuesto sobre empresas de luz eléctrica y de gas.*

**Artículo 2°**. ***Vigencia y Derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, día miércoles diecinueve (19) de febrero de dos mil veinticinco (2025), - En Sesión de la fecha fue aprobado en Primer Debate en los términos anteriores y sin modificaciones, el **Proyecto de Ley número 281 de 2024 Cámara**, *por medio de la cual se elimina el impuesto al telégrafo y teléfonos urbanos*, previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el día martes dieciocho (18) de febrero de dos mil veinticinco (2025), en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley, siga su curso legal en Segundo Debate, en las Plenaria de la honorable Cámara de Representantes.

***KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE***
*Presidente*

***ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA***
*Secretaria General*

## CONTENIDO

Gaceta número 836 - Viernes, 30 de mayo de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**Págs.**

Informe de ponencia positiva para segundo debate , texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera del Proyecto de Ley número 246 de 2024 Cámara, por medio del cual se impulsa la política de localización empresarial para el desarrollo regional y se dictan otras disposiciones. ..... 1

Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera al Proyecto de Ley número 281 de 2024 Cámara, por medio de la cual se elimina el impuesto al telégrafo y teléfonos urbanos. ..... 23

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025