



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1829

Bogotá, D. C., miércoles, 30 de octubre de 2024

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

SAÚL CRUZ BONILLA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (e)

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 376 DE 2024
CÁMARA

por medio de la cual se fortalece la financiación del Fondo de Estabilización de Precios del Café.

Bogotá, D. C., septiembre de 2024.

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 376 de 2024, por medio de la cual se fortalece la financiación del Fondo de Estabilización de Precios del Café.

Cordial saludo,

De acuerdo a lo establecido en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, en desarrollo de la función legislativa del Congreso de la República y en calidad de Congresistas, los abajo firmantes radicamos ante la Cámara de Representantes el presente proyecto de ley que tiene como objeto fortalecer la financiación del fondo de estabilización de precios del café, modificando el artículo 13 de la Ley 1969 de 2019.

Cordialmente,

ALEJANDRO MARTÍNEZ SÁNCHEZ
Representante Cámara Tolima

PROYECTO DE LEY NÚMERO 376 DE 2024
CÁMARA

por medio de la cual se fortalece la financiación del Fondo de Estabilización de Precios del Café.

EL Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Fortalecer el Fondo de Estabilización de Precios del Café, aumentando la destinación de recursos de las fuentes de financiación establecidas en la Ley 1969 de 2019 con el fin de garantizar el cumplimiento de su objeto y sostenibilidad.

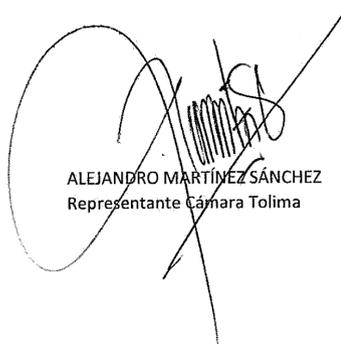
Artículo 2º. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1969 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 13. FUENTES DE FINANCIACIÓN. Los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café provendrán de las siguientes fuentes:

- Los aportes que el Gobierno nacional establezca en el Presupuesto General de la Nación y que no podrán ser menores al aporte anual de la contribución cafetera a cargo de los productores de café destinada al Fondo Nacional del Café. Sin perjuicio de los aportes adicionales que considere hacer en caso de que el promedio del precio internacional del café haya tomado valores extremadamente bajos.**
- Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.
- Los recursos destinados a la reserva para estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993.

4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los caficultores al capital del Fondo de Estabilización de Precios del Café.
5. El Fondo Nacional del Café.
6. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.
7. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales.
8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías.
9. De la contribución cafetera a cargo de los productores de café destinada al Fondo Nacional del Café, medio un centavo de dólar por libra (USD 0,105) de café que se exporte, sin afectar la garantía de compra.

De los honorables Congresistas,



ALEJANDRO MARTÍNEZ SÁNCHEZ
Representante Cámara Tolima

PROYECTO DE LEY NÚMERO 376 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se fortalece la financiación del Fondo de Estabilización de Precios del Café.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objetivo fortalecer la financiación del Fondo de Estabilización de Precios del Café, a través de una modificación del numeral 9 artículo 13 de la Ley 1969 de 2019, que aumenta la fuente de la contribución cafetera a cargo de los productores de café destinada al Fondo Nacional del Café, pasando de medio centavo de dólar por libra a un centavo de dólar por libra de café que se exporte.

II. EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DEL CAFÉ

Mediante la Ley 101 de 1993 “*Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero*”, se crea en el artículo 36 los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, como cuentas especiales, los cuales tienen por objeto procurar un ingreso remunerativo para los productores,

regular la producción nacional e incrementar las exportaciones mediante el financiamiento de la estabilización de los precios al productor de dichos bienes agropecuarios y pesqueros¹.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Ley 1955 de 2019, estableció la creación de un Fondo de Estabilización de Precios del Café (FEPC) en su artículo 226:

“ARTÍCULO 226. FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE CAFÉ. Créase el Fondo de Estabilización de Precios del Café como una cuenta especial sin personería jurídica que tendrá por objeto adoptar una variedad de mecanismos técnicamente idóneos para estabilizar el ingreso de los productores de café colombiano y protegerlo de precios extremadamente bajos.

*El Congreso de la República definirá su estructura, administración, finalidades, funciones, recursos para su capitalización y funcionamiento, mecanismos y criterios para su reglamentación por parte del Gobierno nacional.”*²

Posteriormente mediante la Ley 1969 de 2019, se crea y establece los términos como operará el Fondo de Estabilización de Precios del Café, que tendrá como objeto mitigar los efectos negativos de la volatilidad de los precios del café en el mercado internacional. Esta ley estableció la creación de un mecanismo financiero destinado a proteger a los caficultores colombianos de las fluctuaciones drásticas de los precios, asegurando un ingreso mínimo que permita la sostenibilidad económica de sus actividades.

Además, determinó que el Fondo de Estabilización de Precios del Café funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por la Federación Nacional de Cafeteros y que estaría administrado por la Federación Nacional de Cafeteros, a través de un contrato específico suscrito con el Gobierno nacional en el que se establecen los términos y condiciones bajo las cuales se administra dicho fondo.

Así mismo, el artículo 13 de la misma ley, establece cuáles son las fuentes de los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café.

“ARTÍCULO 13. FUENTES DE FINANCIACIÓN. Los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café provendrán de las siguientes fuentes:

¹ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2022. Proyecto de Decreto/Resolución, “*por el cual se adiciona el Capítulo 1 al Título 6 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto número 1071 de 2015, relacionado con los mecanismos de entrega de subsidios del Fondo de Estabilización de Precios del Café*”. Recuperado: 29/07/2024. [Disponible en línea] <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/Fondo%20de%20Estabilizaci%C3%B3n%20de%20Precios%20del%20Caf%C3%A9.pdf>

² Ley 1955 de 2019, art. 226, *Diario Oficial* de Colombia número 50.964 de 25 de mayo de 2019.

1. *El Presupuesto General de la Nación.*
2. *Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.*
3. *Los recursos destinados a la reserva para estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993.*
4. *Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los caficultores al capital del Fondo de Estabilización de Precios del Café.*
5. *El Fondo Nacional del Café.*
6. *Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.*
7. *Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales.*
8. *Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías.*
9. *De la contribución cafetera a cargo de los productores de café destinada al Fondo Nacional del Café, medio centavo de dólar por libra (USD 0,005) de café que se exporte, sin afectar la garantía de compra.*

Parágrafo 1º. *Los recursos de carácter público aportados como fuente a este fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización de precios que se establezcan en el marco de la presente ley, incluidos los de administración y funcionamiento del fondo, de acuerdo con los criterios que para tal fin defina el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café.*

Parágrafo 2º. *Los aportes que se efectúen de conformidad con el numeral 5 del presente artículo, provendrán de la transferencia cafetera enmarcada en la Ley 863 de 2003, cuyo monto y la vigencia del mismo, será previamente acordado entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café”³.*

El Fondo de Estabilización de Precios del Café fue reglamentado posteriormente por el Decreto 2228 de 2019, en el cual se adiciona el Título 6 del Fondo de Estabilización de Precios del Café a la Parte 11 del Libro 2, del Decreto número 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Agropecuario; en el que se establecen las competencias del Comité Directivo del Fondo, los recursos no ejecutados

que haya transferido el Gobierno nacional al Fondo Nacional del Café para la financiación de mecanismos de estabilización de precios del café con anterioridad a la promulgación de la Ley 1969 de 2019, las obligaciones del productor, la auditoría que deberá seleccionarse de manera objetiva y que deberá contar con la firma del respectivo contrato de aprobación del Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café.

Luego, mediante la expedición del Decreto número 1612 de 2022 se adiciona el Capítulo 1 al Título 6 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto número 1071 de 2015, en el que se regulan los mecanismos de entrega de los subsidios del Fondo de Estabilización de Precios del Café al productor y donde se establece que el subsidio consistirá en una transferencia monetaria directa al productor, de manera temporal a través de compensaciones derivadas de la implementación de un mecanismo de estabilización.

Ahora bien, en la versión inicial de la Ley 1969, el parágrafo 2º del artículo 11 de la Ley 1969 de 2019 se estableció que los mecanismos de estabilización que se contemplan, se activan cuando el precio interno de café en Colombia estuviera por debajo de los costos de producción. Estas disposiciones limitaban la posibilidad de usar los mecanismos que proporcionaba el Fondo, porque el criterio era muy restrictivo, por eso, con el fin de hacer efectivo el Fondo fue necesario modificar el parágrafo 2º del artículo 11 de la Ley 1969 mediante la aprobación del artículo 222 de la Ley 2294 de 2023, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, se amplió el alcance de la operación de los mecanismos del Fondo de Estabilización de Precios del Café.

Sin embargo, aún existe la necesidad de fortalecer el fondo, porque la Ley 1969 de 2019 planteó un total de 9 potenciales fuentes de financiación para el Fondo de Estabilización de Precios del Café, entre fuentes públicas y privadas, pero, la reserva para estabilización resulta insuficiente para atender eventuales choques de precios.

III. NECESIDAD DE AUMENTAR LA FINANCIACIÓN DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DEL CAFÉ

El café es uno de los principales productos agrícolas de Colombia, no solo por su amplia estructura productiva sino porque al ser considerado una materia prima (*Commodity*) es uno de los principales productos de exportación del país. En el 2023 de acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo las exportaciones de café alcanzaron los USD 2.915 millones que representaron el 5,9% de todas las exportaciones de Colombia en el año.⁴

³ Ley 1969 de 2019, art. 13, *Diario Oficial* de Colombia número 51089 de 11 de julio de 2019.

⁴ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2023. Informe de exportaciones de Colombia. Exportaciones de Colombia en el periodo enero-diciembre de 2023. Pág. 37. <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-exportacion/2023/diciembre/oe-mab-informe-de-exportacio>

Sin embargo, como es el caso de muchos productos básicos, la volatilidad de los precios es una preocupación importante en el mercado mundial del café. Según la Organización Internacional del Café (OIC) en los países exportadores, la volatilidad es una fuente de incertidumbre en relación con los ingresos de exportación y los ingresos fiscales, así como de inestabilidad en relación con los ingresos de los productores⁵.

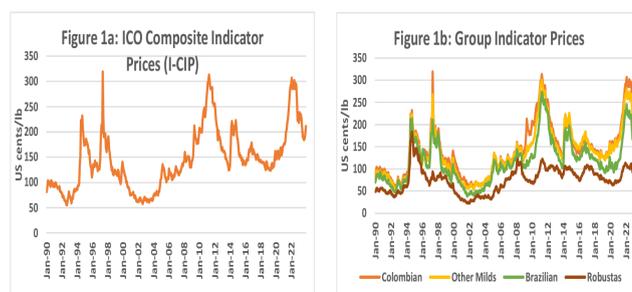
Las pruebas estadísticas muestran que los precios del café han sido muy volátiles desde 1990 y los niveles más altos de volatilidad se registran generalmente para los meses de mayo-agosto, ya que abarcan el período de posibles heladas en el mayor exportador de café del mundo, Brasil, alimentando la actividad especulativa⁶.

El precio del café es cíclico y al ser susceptible a las dinámicas del mercado internacional también genera incertidumbre sobre los ingresos de los caficultores. Lo que es aún más preocupante cuando se evidencia que la situación de Colombia está cambiando. Hace 5 años Colombia, el mayor productor mundial de café arábigo suave tuvo una producción de 14,7 millones de sacos de 60 kilos⁷. Para el 2023 la producción nacional de café llegó a los 10,6 millones de sacos de café verde, un 9,1% menos frente al año cafetero 2021/22. Esta caída fue producto de las condiciones climáticas poco favorables, como el Fenómeno de La Niña presentado en los primeros meses del año cafetero, como lo reportó la Federación Nacional de Cafeteros. En cuanto a las exportaciones, en 2022/23 alcanzaron 10,3 millones de sacos de 60 kg, un 12,9% menos que en el año cafetero 2021/22, mientras que su valor cayó un 22,4%, llegando a los USD 3.500 millones, desde los USD 4.508 millones del año cafetero anterior.⁸

De acuerdo con la CEPAL los precios internacionales del café se forman en base a elementos provenientes de la oferta y de la demanda. Los precios internos, tanto en países exportadores como importadores, se definen en base a las reservas,

la oferta nacional y la demanda doméstica. La oferta del café depende de los factores de producción y las tecnologías, que determinan los costos de los agricultores y sus rendimientos productivos. También influyen factores de entorno como el precio esperado de los productos y las variables agroclimáticas⁹. Es aquí donde como país exportador tenemos el desafío de proteger los ingresos de los caficultores de la variabilidad e incertidumbre que genera la dinámica de mercado.

Fig 1 - ICO Composite Indicator Prices (I-CIP)



Fuente: Organización Internacional del Café. 2024. Sostenibilidad y Resiliencia de la cadena de valor global del Café: hacia un mecanismo de inversión cafetero.

En Colombia existe una particularidad y es que la caficultura es una actividad de trabajo de familia¹⁰, por esta razón hablamos de que a 2024 son 549.000 familias las que están vinculadas de forma directa al cultivo del café y cuyos ingresos dependen exclusivamente de este. Los hogares cafeteros se caracterizan por tener una alta vulnerabilidad económica, pues el 96% de los cultivadores tienen menos de 5 hectáreas y el 53% tienen menos de una (1) hectárea cultivada¹¹ y aun así aportan el 60% de la producción nacional¹². El reducido tamaño del cultivo limita significativamente los ingresos derivados del café, principal actividad económica de estas familias. Es por esta razón que los ingresos

nes-dic-2023.pdf.aspx

⁵ Organización Internacional del Café. 2024. Sostenibilidad y Resiliencia de la cadena de valor global del Café: hacia un mecanismo de inversión cafetero. <https://www.icocoffee.org/documents/cy2023-24/report-global-coffee-funding-mechanisms-june-2024-e.pdf>

⁶ Organización Internacional del Café. 2024. Sostenibilidad y Resiliencia de la cadena de valor global del Café: hacia un mecanismo de inversión cafetero. <https://www.icocoffee.org/documents/cy2023-24/report-global-coffee-funding-mechanisms-june-2024-e.pdf>

⁷ Federación Nacional de Cafeteros. 2021. Producción de café de Colombia en 2020 fue de 13,9 millones de sacos. <https://federaciondefcafeteros.org/wp/listado-noticias/produccion-de-cafe-de-colombia-en-2020-fue-de-139-millones-de-sacos/>

⁸ Federación Nacional de Cafeteros. 2023. Informe del Gerente 2023. En el año cafetero 2022/23 PRODUCCIÓN NACIONAL CAE A 10,6 MILLONES DE SACOS DE CAFÉ. Pág. 9. <https://federaciondefcafeteros.org/app/uploads/2023/11/IG-92-CNC-DIGITAL.pdf>

⁹ H. Martínez Torres, “Análisis de las fluctuaciones de los precios del café en América Latina a partir de las noticias”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/200), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024.

¹⁰ Silva Luján, G. 2008. Federación y Caficultura: Permanencia, Sostenibilidad y Futuro. <https://federaciondefcafeteros.org/static/files/1.Federacion%20Permanencia%20sostenibilidadfuturo.pdf>

¹¹ Secretaría Técnica - FEPCafé. 2023. Proposición 018 – Legislatura 2023-2024. Cuestionario dirigido a: Federación Nacional de Cafeteros / secretario técnico del Fondo de Estabilización de Precios del Café. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-09/RTA.FONDO%20ESTABILIZACION%20DE%20PRECIOS%20DEL%20CAFE.pdf>

¹² Unidad de planificación rural agropecuaria - UPRA. 2024. Cerca de 549.000 familias cafeteras producen más de 10,6 millones de sacos de café cada año en Colombia. <https://www.agronet.gov.co/Noticias/Paginas/Cerca-de-549-000-familias-cafeteras-producen-m%C3%A1s-de-10,6-millones-de-sacos-de-caf%C3%A9-cada-a%C3%B1o-en-Colombia.aspx>

de los hogares cafeteros son susceptibles a la inestabilidad de la producción y a la volatilidad del precio, ya que el ingreso es una variable que se determina (principalmente) por el precio de venta y la cantidad producida, componentes que se caracterizan por tener fluctuaciones en el tiempo las cuales no se pueden anticipar¹³.

Entre los riesgos más relevantes que afectan el ingreso cafetero, están:

(I) El riesgo financiero sobre el precio interno del café que está influenciado a su vez por la volatilidad del precio externo (Contrato C en la Bolsa ICE), de la tasa de cambio USD/COP y del diferencial UGQ para el origen Colombia.

(II) El riesgo de mercado, o riesgo de contraparte causado por incertidumbre o asimetrías en los esquemas de comercialización entre el vendedor y el comprador.

(III) El riesgo agroclimático, que afecta fundamentalmente la productividad del cultivo y el volumen producido por el caficultor.¹⁴

La secretaria técnica del Fondo de Estabilización de Precios del Café en una respuesta a la Cámara de Representantes estableció que el comportamiento del precio del café es cíclico: *“... los fenómenos de precios son cíclicos en mercados de commodities como el del café y existen precedentes de situaciones similares que pueden ayudar a poner en mejor contexto y proporción la situación actual. Al revisar la serie histórica de largo plazo del precio interno, se pueden identificar con claridad las coyunturas en las que la dinámica del precio interno ha representado problemas de rentabilidad en el ingreso cafetero más allá del comportamiento de los costos. Las crisis de 2002-2004, así como la de 2012-2014 y 2018-2019 muestran claramente unas condiciones mucho más severas que las actuales, no solamente en términos de los niveles de precio sino de la capacidad productiva del parque cafetero”*¹⁵.

¹³ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2022. Proyecto de Decreto/Resolución “por el cual se adiciona el capítulo 1 al Título 6 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto número 1071 de 2015, relacionado con los mecanismos de entrega de subsidios del Fondo de Estabilización de Precios del Café”.

Recuperado: 29/07/2024. [Disponible en línea] <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/Fondo%20de%20Estabilizaci%C3%B3n%20de%20Precios%20del%20Caf%C3%A9.pdf>

¹⁴ Federación Nacional de Cafeteros. 2024. Respuesta Federación Nacional de Cafeteros – Solicitud de información a la Federación Nacional de Cafeteros sobre el estado actual del Fondo de Estabilización de Precios del Café – FEPC y generalidades sobre el sector. 30 de julio de 2024. Comunicación personal.

¹⁵ Secretaría Técnica - FEPCafé. 2023. Proposición 018 – Legislatura 2023-2024. Cuestionario dirigido a: Federación Nacional de Cafeteros / secretario técnico del Fondo de Estabilización de Precios del Café. RTA.FONDO ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DEL CAFÉ.pdf (camara.gov.co)

Ante la permanente inestabilidad del precio del café y la necesidad como país productor de establecer un mecanismo que brindara seguridad y estabilidad a los ingresos de las familias cafeteras, se promovió la creación de un Fondo de Estabilización de Precios de Café en Colombia. El FEPC fue creado en 2019, pero solo entró en funcionamiento hasta el 19 de febrero de 2020¹⁶. Al ser un fondo cuyos recursos tienen calidad de recursos públicos, no parafiscales como es el caso del Fondo Nacional del Café (FNC).

En primer lugar, Los recursos que en la actualidad recibe el FEPC están limitados a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1969 de 2019, y a pesar de establecer 9 potenciales fuentes de financiación en la actualidad las únicas fuentes determinadas y recurrentes del FEPC tanto en la anterior vigencia (2023) como en la actual, son¹⁷:

(I) El numeral 3 recursos derivados de la reserva para estabilización que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993 corresponde al superávit/déficit de las vigencias anteriores;

(II) El numeral 6 los rendimientos financieros de las inversiones temporales que se efectúan con los recursos del fondo;

(III) El numeral 9 proveniente de los 0,5 cUSD/lb exportada de la contribución cafetera a cargo de los productores de café.

En segundo lugar, los únicos aportes que se han dado al fondo por parte del Gobierno nacional a través de partidas del Presupuesto General de la Nación como establece el numeral 1 fueron en el 2020. En este año el Gobierno nacional aportó recursos por \$193 mil millones que provenían del Programa IGEC que se implementó por el Comité Nacional del Fondo Nacional del Café (FoNC) destinados a cubrir la baja de precios que se dio entre el 2018 y 2019 y que finalmente no se utilizaron. Entre el 2022 y el 2024 no se han entregado ningún tipo de aporte o recurso por parte del Gobierno nacional al FEPC¹⁸:

Debido a la falta de una fuente de recursos permanente y estable, la implementación de los dos mecanismos de operación del fondo no ha sido exitosa, el Congreso Nacional de Cafeteros,

¹⁶ Comité de Cafeteros de Antioquia. (2021, 07 21). Fondo de Estabilización de Precios del Café. Federación Nacional de Cafeteros Antioquia. Retrieved 07 29, 2024, from <https://fncantioquia.org/fondo-de-estabilizacion-de-precios-del-cafe-2/>

¹⁷ Federación Nacional de Cafeteros. 2024. Respuesta Federación Nacional de Cafeteros – Solicitud de información a la Federación Nacional de Cafeteros sobre el estado actual del Fondo de Estabilización de Precios del Café – FEPC y generalidades sobre el sector. 30 de julio de 2024. Comunicación personal.

¹⁸ Federación Nacional de Cafeteros. 2024. Respuesta Federación Nacional de Cafeteros – Solicitud de información a la Federación Nacional de Cafeteros sobre el estado actual del Fondo de Estabilización de Precios del Café – FEPC y generalidades sobre el sector. 30 de julio de 2024. Comunicación personal.

una instancia que reúne anualmente a los seis (6) delegados principales de cada uno de los quince (15) Comités Departamentales de Cafeteros analizó en el 2022 la problemática de las fuentes de financiación. Identificaron que solo tres de ellas están determinadas: el medio centavo de dólar de la contribución cafetera, los rendimientos financieros y la reserva para estabilización, mientras que las otras seis fuentes enunciadas en la ley son no recurrentes, son indeterminadas o no son vinculantes, y no están relacionadas con la dinámica del mercado cafetero. Además, en cuanto al medio centavo de dólar de la contribución cafetera, al ser una tarifa fija atada al volumen exportado, no responde a las variaciones que presenta el mercado de café y resulta insuficiente para atender eventuales choques de precios¹⁹.

Esta problemática se puede evidenciar si se analiza el presupuesto del Fondo de Estabilización de Precios del Café (FEPC) desde su constitución. Entre vigencias los recursos del fondo han aumentado aproximadamente en un 19% de forma anual, que usualmente corresponde con el incremento en la reserva de estabilización que son ingresos provenientes de la vigencia anterior y la contribución cafetera de 0,5 cUSD/lb.

FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DEL CAFÉ PRESUPUESTOS

*Cifras en millones de pesos

RUBROS	VIGENCIAS				
	2020	2021	2022	2023	2024
Ingresos corrientes	221.835	248.795	280.315	328.093	402.074
Otros ingresos	0	45.745	8.497	34.238	31.010
TOTAL INGRESOS	221.835	294.540	288.811	362.331	433.084
Egresos corrientes	887	44.042	12	6	103.440
Otros egresos	2.483	2.778	3.000	1.548	1.823
TOTAL EGRESOS	3.370	46.820	3.012	1.554	105.263
Superávit-Déficit	218.465	247.720	285.799	360.778	327.820

Fuente: Compilado de la Federación Nacional de Cafeteros. Presupuesto General FEPC, 2024 y Respuesta a solicitud de información, 2024.

Los recursos actuales con los que dispone el fondo son insuficientes para cubrir eficientemente un escenario donde el promedio móvil del precio interno del café esté por debajo del costo medio de producción. En la respuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, esta cartera manifestó que:

“Con corte a diciembre de 2023 el FEPCafé contaba con un total de recursos del orden de \$369,39 mil millones de pesos provenientes de

diferentes fuentes de financiación previstas en el artículo 13 de la Ley 1969 de 2019, en particular²⁰:

Cifras en Miles de Millones de Pesos

Componente	2020	2021	2022	2023
Aportes Gobierno Nacional (1)	192,9	0,0	0,0	0,0
Aportes de los Caficultores (2)	23,3	28,4	27,8	30,3
Rendimientos Financieros (3)	4,3	4,5	20,0	41,1
Reserva para Estabilización (4)	0,0	220,1	251,8	298,8
Gastos Totales (5)	-0,3	-1,3	-0,8	-0,8
Total	\$ 220,14	\$ 251,83	\$ 298,85	\$ 369,39

Fuente: FEPC. Nota: (1) Aportes del gobierno nacional de refinería de los recursos de los programas MECIC 2019 y 2024. (2) Aportes de los caficultores se refiere al medio centavo de la contribución cafetera que, según establece el artículo 13 de la Ley 1969 de 2019. (3) Rendimientos financieros corrientes que han generado los recursos de ahorro y CDT's que se han acumulado los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café. (4) El concepto de reserva para la estabilización se refiere al monto de \$400.000 millones de pesos que se estableció en el artículo 13 de la Ley 1969 de 2019. (5) El pago de los gastos de operación del Fondo de Estabilización de Precios del Café. (6) El concepto de gastos de operación se refiere a los gastos de operación de la entidad que administra el Fondo de Estabilización de Precios del Café. (7) Los recursos de los programas de compensación de ingreso del café.

Fuente: Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales – MinAgricultura. Consulta: mayo 2024

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2024.

(...)

Desde MinAgricultura, se ha trabajado en mesas con las diferentes entidades del gobierno que conforman el Comité Nacional de Cafeteros y la Secretaría Técnica del FEPCafé, para definir la parametrización de las variables para activación del mecanismo de apoyo a las familias cafeteras a través de los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café FEPCafé, teniendo en cuenta, que los recursos disponibles, que como se señaló, son limitados.

(...)

b. los recursos de que dispone el Fondo de Estabilización de Precios del Café son limitados, por lo cual pueden resultar insuficientes para mitigar la afectación del ingreso de los caficultores.²¹

Los recursos del fondo son insuficientes y por tanto, de ser necesaria la implementación del Mecanismo de Compensación del Ingreso Cafetero (MECIC-2024) que es uno de los dos tipos de mecanismos que tiene el FEPC, y el cual otorga una compensación monetaria directa a los caficultores, para aliviar pérdidas económicas temporales causadas por la caída en el precio interno del café y/o el aumento en el costo medio de producción²², puede no ser suficiente para mitigar el impacto de las crisis de precio.

La Resolución número 01 de 2024 del FEPC aprobó un presupuesto de \$99.860 millones de pesos

¹⁹ Secretaría Técnica - FEPCafé. 2023. Proposición 018 – Legislatura 2023-2024. Cuestionario dirigido a: Federación Nacional de Cafeteros / secretario técnico del Fondo de Estabilización de Precios del Café. RTA.FONDO ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DEL CAFÉ.pdf (camara.gov.co)

²⁰ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2024. Respuesta Proposición número 31 de 2024 – Rad. número 2024-313-014545-2 y 2024-313-014533-2. <https://www.camara.gov.co/c1-control-politico-proposicion-no-31-2024-2025>

²¹ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2024. Respuesta Proposición número 31 de 2024 – Rad. número 2024-313-014545-2 y 2024-313-014533-2. <https://www.camara.gov.co/c1-control-politico-proposicion-no-31-2024-2025>

²² Federación Nacional de Cafeteros. 2024. MECIC - Mecanismo de Compensación del Ingreso Cafetero. <https://federaciondecafeteros.org/wp/mecic/>

por concepto de pago de compensaciones para el 2024. Sin embargo, teniendo en cuenta que en esta proyección no se está teniendo en cuenta a toda la población de cafeteros registrados en el SICA como lo establece la ley; que el monto de compensación establecido no comprende completamente el margen medio de la caficultura nacional y el impacto sobre las finanzas del FEPC que tendría una duración de la crisis que puede ser desde semanas hasta meses; es innegable que los recursos para el Mecanismo de Estabilización de Compensación del Ingreso Cafetero (MECIC) son insuficientes y que es necesario modificar las disposiciones de la Ley 1969 de 2019 para garantizar la sostenibilidad en el corto y mediano plazo, y la garantía del cumplimiento del objeto misional del FEPC: la protección de los ingresos de los caficultores.

IV. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 en su artículo 7° establece:

Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

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

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

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

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

El presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal toda vez que no genera una erogación adicional en el Presupuesto General de la Nación. Este proyecto impacta exclusivamente la distribución de la contribución cafetera. Esta contribución actualmente es un aporte del Fondo Nacional del Café correspondiente a 6 centavos de dólar estadounidense (US ¢) por cada libra de café verde exportado, US¢ 1,08 para café tostado, US¢ 0,48 para café soluble y US¢ 0,36 para extracto de café. La Ley 1969 de 2019 establece, como una de las fuentes del Fondo de Estabilización de Precios del Café, la contribución cafetera a cargo de los

productores de café destinada al Fondo Nacional del Café, medio centavo de dólar por libra (USD 0,005) de café que se exporte. Este proyecto de ley pasa la referida financiación de medio centavo de dólar por libra de café que se exporte, a un centavo de dólar por libra de café que se exporte.

V. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Según lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, “*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*”.

Por otra parte, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 expresa lo siguiente:

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 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.
- 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.

Parágrafo 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los Congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

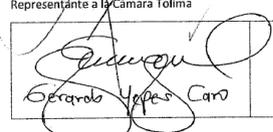
Parágrafo 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los Congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

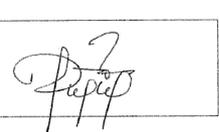
Parágrafo 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.

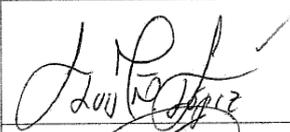
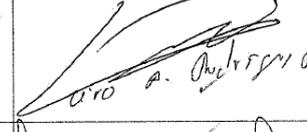
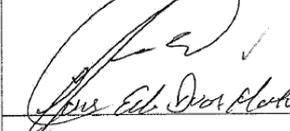
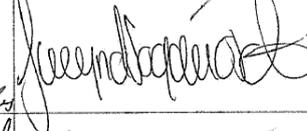
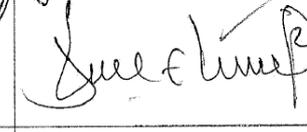
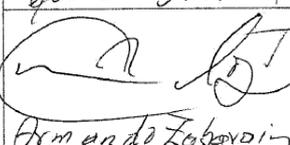
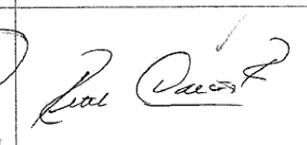
En tal sentido, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del presente proyecto de ley, estarían relacionadas con un posible beneficio o detrimento para quienes tengan, como actividad económica la caficultura o tengan algún pariente dentro de los grados de consanguinidad establecidos en la Ley 2003 de 2019 que sean caficultores registrados en el Sistema de Información Cafetera (SICA), y cumplan los requisitos para ser potenciales beneficiarios del Mecanismo de Estabilización Compensación del Ingreso Cafetero (MECIC) o cualquier otro de los mecanismos de compensación de estabilización de precios establecidos en la Ley 1969 de 2019.

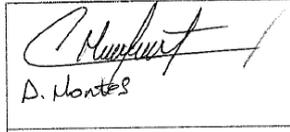
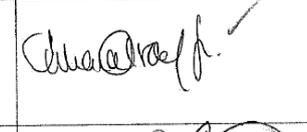
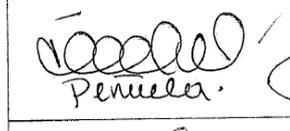
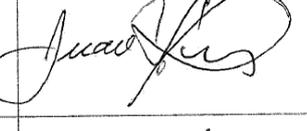
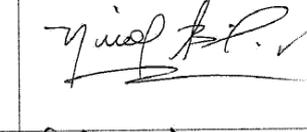
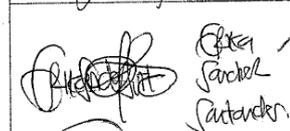
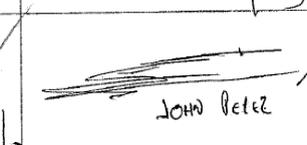
De los honorables Congresistas,


 ALEJANDRO MARTÍNEZ SÁNCHEZ
 Representante a la Cámara Toluima


 Gerardo López Caro


 Felipe

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 7 de Octubre del año 2024

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

No. 376 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: A.R. Alejandro Martínez Sánchez



SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 378 DE 2024
CÁMARA

por la cual se fijan límites a la tarifa del impuesto sobre el servicio de alumbrado público.

Bogotá, D. C., 8 de octubre de 2024

DOCTOR

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

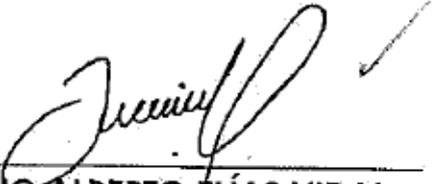
E. S. D.

Referencia:	Proyecto de ley, <i>por la cual se fijan límites a la tarifa del impuesto sobre el servicio de alumbrado público.</i>
Asunto:	Radicación de proyecto de ley

Respetuoso saludo.

En mi condición de senador de la república, en uso de mis atribuciones constitucionales y legales, por medio del presente escrito radico el proyecto de ley de la referencia y, en mi calidad de autor de la iniciativa, solicito comedidamente a su despacho que se proceda con el trámite correspondiente.

Atentamente,



JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
SENADOR DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 378 DE 2024
CÁMARA

por la cual se fijan límites a la tarifa del impuesto sobre el servicio de alumbrado público.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Con el propósito de evitar un cobro excesivo que perjudique a los usuarios del servicio de energía eléctrica, especialmente a aquellos con baja capacidad económica, a los que están sujetos a tarifas elevadas o a los que requieren de altos consumos, y también para no desincentivar la instalación de sistemas de autogeneración, la presente ley tiene por objeto establecer unos límites al valor del impuesto sobre el servicio de alumbrado público. Estos topes buscan proteger a los contribuyentes de cargas tributarias que puedan afectar su capacidad de pago, su bienestar económico, su acceso continuo al servicio o su decisión de implementar soluciones de autogeneración.

Artículo 2º. Adiciónense dos incisos al artículo 351 de la Ley 1819 de 2016, los cuales quedarán así:

En todo caso, en los distritos y municipios donde el cobro del impuesto de alumbrado público esté asociado al servicio de energía eléctrica, la tarifa tendrá los siguientes límites: para los contribuyentes

del sector residencial de estrato 1, será igual a cero (0); para los demás contribuyentes del sector residencial, no podrá exceder el equivalente a 2 UVT por mes; y para los contribuyentes no pertenecientes al sector residencial, no podrá exceder el equivalente a 4 UVT por mes.

Asimismo, en los distritos y municipios en los que las personas naturales o jurídicas que autogeneren energía para su propio consumo sean sujetos pasivos del impuesto de alumbrado público, la tarifa no podrá exceder anualmente el equivalente a 24 UVT o el uno por mil (1 x 1.000) sobre el avalúo que sirve de base para liquidar el impuesto predial del respectivo inmueble, lo que resulte menor.

Artículo 3º. Transición. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley, los concejos municipales y distritales deberán, de ser necesario, modificar los acuerdos vigentes para que se ajusten a lo dispuesto esta ley.

Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.



JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
SENADOR DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETIVO Y SÍNTESIS DE LA INICIATIVA

La iniciativa tiene como propósito principal establecer límites al valor del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, con el fin de proteger a los usuarios de energía eléctrica, especialmente aquellos con menores ingresos, de cargas tributarias excesivas que puedan afectar su capacidad de pago, su bienestar económico, su acceso continuo al servicio o su decisión de implementar soluciones de autogeneración.

El proyecto de ley tiene un total de 4 artículos:

- El primero describe el objeto de la ley;
- El segundo adiciona dos incisos al artículo 351 de la Ley 1819 de 2016, fijando límites a la tarifa del impuesto de alumbrado público, diferenciando entre contribuyentes del sector residencial (separando a los de estrato 1 de los demás estratos), sectores no residenciales (comercial, industrial y oficial), y las personas naturales o jurídicas que autogeneren energía para su propio consumo.
- El tercero otorga un plazo para que los concejos municipales y distritales ajusten los acuerdos vigentes, en caso de ser necesario, de acuerdo con lo dispuesto en la ley.
- Finalmente, el cuarto aborda la vigencia.

2. CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Como ya ha quedado claro, el proyecto de ley consta de 4 artículos:

El **Artículo 1º** define el objeto del proyecto, que es establecer unos límites al valor del impuesto sobre el servicio de alumbrado público. A su vez, con estos límites se pretende la consecución de unos objetivos; los cuales podemos dividir en 2: De una parte, evitar un cobro excesivo que perjudique a los usuarios del servicio de energía eléctrica y por la otra no desincentivar la instalación de sistemas de autogeneración.

Como sabemos, en muchos de los municipios y distritos del país los concejos han optado, en virtud del principio de eficiencia tributaria, por asociar el cobro del impuesto de alumbrado público al servicio de energía eléctrica; lo que, en efecto, representa una gran ventaja en cuanto a la facilidad en el recaudo, pero representa un incremento en el valor de la factura que deben pagar los usuarios. Incremento que, afecta o perjudica, en mayor medida, a los usuarios con baja capacidad económica, a los que están sujetos a tarifas elevadas o a los que requieren de altos consumos.

En cuanto a los usuarios con baja capacidad económica, téngase en cuenta que estos suelen destinar una parte significativa de sus ingresos a cubrir necesidades básicas, entre las cuales el servicio de energía eléctrica es esencial. Al asociarse el impuesto de alumbrado público con la factura de energía, cualquier incremento en el valor que se paga por este servicio puede comprometer aún más su estabilidad financiera. La imposición de este tipo de tributo en contextos de bajos ingresos puede generar situaciones en las que los usuarios tengan que optar entre cubrir otras necesidades vitales o pagar su factura de energía, lo que podría llevar a la desconexión del servicio o a la desatención de otras necesidades incluso más importantes. Establecer límites al valor del impuesto busca precisamente evitar que esta carga tributaria sea excesiva para estos usuarios, protegiendo su capacidad de pago y garantizando que puedan mantener su bienestar económico sin tener que sacrificar el acceso a servicios esenciales como la electricidad.

Otro grupo de usuarios que puede verse afectado de manera significativa por el cobro del impuesto de alumbrado público son aquellos que están sujetos a tarifas elevadas en el servicio de energía eléctrica. Estas tarifas más altas suelen darse en regiones donde los costos de distribución son mayores o en municipios donde los precios de la energía están influidos por factores locales que incrementan el costo del servicio. Incluso si los usuarios no tienen una baja capacidad económica, el hecho de estar sujetos a tarifas elevadas implica una mayor presión financiera. Al añadir el impuesto de alumbrado público a la factura, se suma una carga adicional que, en muchas ocasiones, agrava la situación económica de los hogares o empresas en esas áreas. El aumento

en la factura puede convertirse en un desafío para mantener el acceso regular y continuo al servicio de energía. Por tanto, establecer límites al valor del impuesto de alumbrado público es fundamental para moderar el impacto económico sobre estos usuarios. Con estos topes, se busca garantizar que el impuesto no incremente de manera excesiva el costo total del servicio, brindando un alivio necesario para quienes ya enfrentan altos precios de la energía, independientemente de su capacidad económica.

El tercer grupo de usuarios que se ve afectado por el impuesto de alumbrado público son aquellos que requieren altos consumos de energía eléctrica. Estos usuarios pueden pertenecer tanto a sectores residenciales como no residenciales, como pequeñas y medianas empresas, comercios, e incluso instituciones públicas o privadas que dependen de un uso intensivo de energía para sus actividades diarias. En estos casos, el consumo elevado no siempre está relacionado con la capacidad económica, sino con la naturaleza de las actividades que realizan o las necesidades específicas de sus hogares o negocios.

El problema para estos usuarios surge cuando el impuesto de alumbrado público se asocia directamente al valor de la factura de energía, ya que un consumo alto implica un mayor pago no solo por el servicio, sino también por el impuesto. Esta situación puede generar una carga económica considerable que afecta tanto la rentabilidad de las empresas como el bienestar financiero de los hogares que dependen de un consumo elevado para cubrir sus necesidades.

En este contexto, establecer límites al valor del impuesto de alumbrado público es necesario para evitar que estos usuarios enfrenten un aumento en sus costos debido a su alto consumo. Los topes propuestos buscan garantizar que el pago del impuesto no crezca de manera automática junto con el consumo energético, protegiendo a estos usuarios de costos adicionales que podrían impactar negativamente sus finanzas y su acceso al servicio eléctrico.

En algunos municipios y distritos, no solo se asocia el cobro del impuesto de alumbrado público al servicio de energía eléctrica, sino que también se considera sujetos pasivos de este tributo a quienes autogeneran energía, liquidando el impuesto con base en la capacidad instalada de sus sistemas de generación.

Este enfoque puede desincentivar la adopción de tecnologías de autogeneración, como los paneles solares, ya que impone una carga tributaria a quienes buscan reducir su dependencia de la red eléctrica y promover el uso de energías renovables. Al calcular el impuesto con base en la capacidad instalada, se puede terminar gravando a estos autogeneradores de manera excesiva, aunque no dependan del suministro eléctrico convencional para su consumo diario, lo que podría ir en contra de los objetivos de sostenibilidad y eficiencia energética.

Establecer límites claros al impuesto de alumbrado público para los autogeneradores es necesario para evitar que se les impongan cargas fiscales que lleven a las personas a no optar por estas soluciones de generación propia. Los topes propuestos buscan asegurar que estos contribuyentes no enfrenten un impuesto que resulte incoherente con los beneficios obtenidos de su propio sistema, fomentando así la adopción de energías renovables y la reducción de la dependencia de la red eléctrica.

Así pues, como se indica en la parte final de este artículo, los topes propuestos buscan proteger a los contribuyentes de cargas tributarias que puedan afectar su capacidad de pago, su bienestar económico, su acceso continuo al servicio o su decisión de implementar soluciones de autogeneración.

El **Artículo 2º** adiciona dos incisos al artículo 351 de la Ley 1819 de 2016 (Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones), cuyo texto vigente es el siguiente:

ARTÍCULO 351. LÍMITE DEL IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. En la determinación del valor del impuesto a recaudar, los municipios y distritos deberán considerar como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio. Los municipios y distritos deberán realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio.

Se observa como en el texto vigente más que establecer un límite al impuesto sobre el servicio de alumbrado público lo que propone es un criterio de referencia que deben tener en cuenta los concejos en la determinación del valor del impuesto; esto es, el valor total de los costos estimados de prestación del servicio (para lo cual se debe contar con un estudio técnico, realizado con la metodología establecida por el Ministerio de Minas y Energía o la entidad que delegue dicho ministerio).

Por lo anterior, sin dejar de lado la referencia que deberán seguir teniendo en cuenta los distritos y municipios al establecer el valor del impuesto a recaudar, este proyecto de ley introduce límites claros y razonables a la tarifa del impuesto de alumbrado público, en línea con los principios tributarios de progresividad y equidad. Estos topes responden a las problemáticas expuestas en el artículo 1, tales como el impacto que este impuesto tiene sobre los usuarios con baja capacidad económica, aquellos sujetos a tarifas elevadas, los que requieren altos consumos de energía, y las personas o empresas que autogeneran su propia energía. Así, se aplican de manera adecuada los principios de equidad vertical y horizontal, permitiendo que quienes cuentan con mayor capacidad de pago contribuyan más, sin que se

vea afectado su acceso al servicio ni comprometido su bienestar económico.

El primer inciso que se adiciona con este artículo 2º se refiere a los distritos y municipios donde el cobro del impuesto de alumbrado público está asociado al servicio de energía eléctrica, estableciendo los siguientes topes o límites a la tarifa del impuesto:

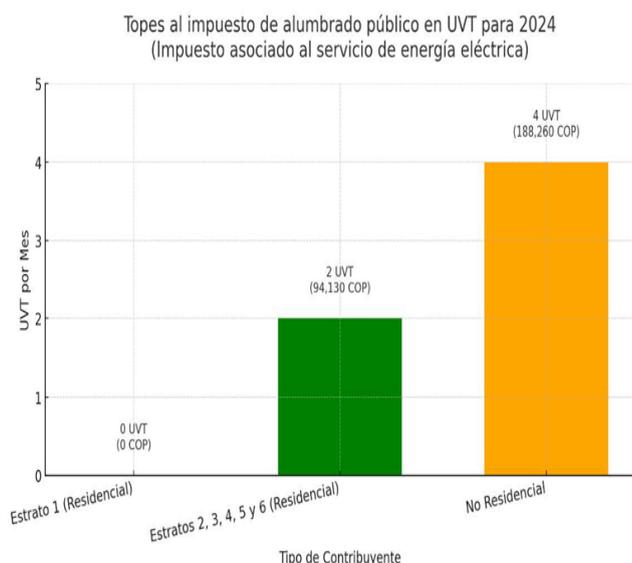
- Para los contribuyentes del sector residencial de estrato 1, la tarifa será igual a cero (0): Esta medida busca proteger a los hogares más vulnerables desde el punto de vista socioeconómico. El estrato 1 corresponde a la población con menores ingresos en el sistema de estratificación socioeconómica en Colombia, donde el acceso a servicios públicos como la energía eléctrica es fundamental para su calidad de vida. En algunas entidades territoriales, los contribuyentes del estrato 1 ya están exentos del pago del impuesto de alumbrado público, y esta iniciativa pretende extender ese beneficio a nivel nacional. Al establecer una tarifa de cero para este impuesto, se evita que estos hogares enfrenten una carga tributaria adicional que podría comprometer su capacidad de pago y dificultar su acceso a bienes y servicios básicos. De esta manera, se asegura un tratamiento preferencial, alineado con los principios de justicia social y equidad tributaria, garantizando que las personas con menores ingresos no se vean afectadas por un impuesto que, en su caso, podría ser injusto en relación con su capacidad económica.

- Para los demás contribuyentes del sector residencial, la tarifa no podrá exceder el equivalente a 2 UVT por mes: Este límite busca asegurar que los hogares de estratos 2 en adelante no enfrenten un incremento considerable en el costo del impuesto de alumbrado público, evitando así que el valor de la factura de energía se vea afectado de manera desmesurada. El tope de 2 UVT mensuales establece una tarifa manejable y acorde a la capacidad económica de estos usuarios, sin comprometer el financiamiento del servicio. Además, al estar vinculada a la UVT, la tarifa se ajusta anualmente de acuerdo con la variación de esta unidad, lo que garantiza que su valor refleje las condiciones económicas del país y que no quede desactualizado con el tiempo. De este modo, se ofrece estabilidad y previsibilidad a los contribuyentes, asegurando que el impuesto siga siendo equitativo pese al paso del tiempo.

- Para los contribuyentes no pertenecientes al sector residencial, la tarifa no podrá exceder el equivalente a 4 UVT por mes: Este límite aplica a usuarios comerciales, industriales y oficiales, quienes generalmente tienen un mayor consumo energético que los hogares residenciales. El tope de 4 UVT mensuales busca equilibrar la necesidad de recaudo para financiar el servicio de alumbrado público con la protección de estos sectores frente a un aumento considerable en sus costos operativos. Mantener la tarifa dentro de este límite asegura que el impuesto no se convierta en una carga excesiva, preservando la viabilidad económica de las actividades productivas, comerciales y

administrativas. Además, la vinculación de la tarifa a la UVT permite que su valor se ajuste anualmente según las condiciones económicas del país, proporcionando previsibilidad a los contribuyentes no residenciales y garantizando la estabilidad en el recaudo sin afectar negativamente la competitividad de estos sectores.

Teniendo en cuenta que mediante la Resolución 187 del 28 de noviembre de 2023, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) fijó el valor de la UVT (Unidad de Valor Tributario) para el año 2024 en \$47.065, la siguiente gráfica muestra con claridad los valores correspondientes a los topes mensuales propuestos, de acuerdo con lo establecido para cada tipo de contribuyente:



El segundo inciso que se adiciona se refiere a los distritos y municipios donde las personas naturales o jurídicas que autogeneren energía para su propio consumo son sujetos pasivos del impuesto de alumbrado público. En estos casos, se fija un tope o techo a la tarifa del impuesto, que puede calcularse de dos maneras alternativas, aplicándose siempre la que resulte menor.

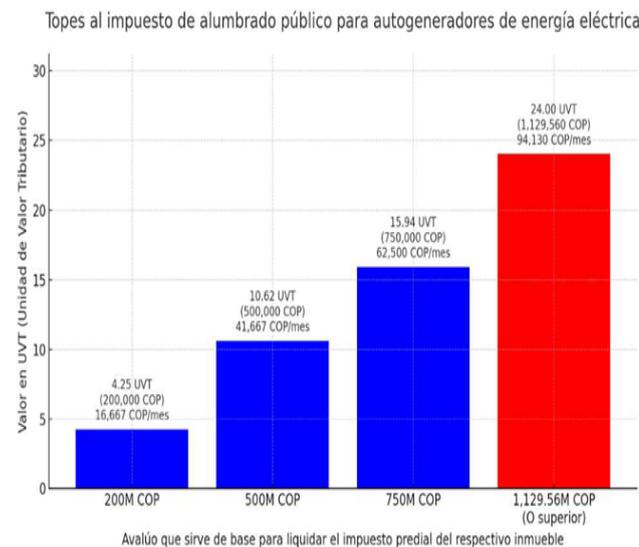
Por un lado, se establece el uno por mil (1 x 1.000) sobre el avalúo que sirve de base para liquidar el impuesto predial del respectivo inmueble, lo que significa que el impuesto está alineado con la capacidad contributiva del propietario o tenedor, basada en el valor del predio.

Por otro lado, se fija un límite máximo de 24 UVT anuales, el cual equivale al tope anual que pagarían los usuarios residenciales de estratos 2, 3, 4, 5 y 6, con un límite mensual de 2 UVT (que suman 24 UVT al año). Esto garantiza que, incluso para los autogeneradores con inmuebles de mayor valor, el impuesto no exceda un monto razonable, comparable con el de los usuarios residenciales.

De esta manera, los autogeneradores pueden beneficiarse de un trato similar al de los usuarios residenciales, al no pagar más de 24 UVT al año, sin importar el valor del inmueble. Además, si el avalúo del inmueble es menor, podrían obtener un beneficio aún mayor gracias a la aplicación del 1 x 1.000 sobre el avalúo. En cualquier caso, estos topes brindan un

incentivo claro para la adopción de tecnologías de autogeneración de energía, evitando cargas fiscales que puedan desincentivar su implementación.

A continuación, se presenta una gráfica que ilustra la aplicación de los topes para los autogeneradores de energía, tomando como referencia avalúos de predios de 200, 500 y 750 millones de pesos. La última columna corresponde a un avalúo de \$1.129.560.000, que es el valor a partir del cual, de acuerdo con el valor de la UVT para 2024, se aplicaría el tope máximo de 24 UVT anuales:



El **Artículo 3º** establece un periodo de transición de un año para que los concejos municipales y distritales puedan realizar los ajustes necesarios a los acuerdos vigentes en materia de alumbrado público, de modo que estos queden alineados con las disposiciones de la nueva ley. Este artículo se justifica porque, aunque los topes al impuesto se aplicarán de manera uniforme en todo el país, no todos los municipios y distritos tienen actualmente acuerdos que respeten los nuevos límites.

Durante este periodo, los concejos deberán revisar los acuerdos vigentes teniendo en cuenta el estudio técnico de referencia para la determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, elaborado de conformidad con la metodología establecida por el Ministerio de Minas y Energía o la entidad que este designe, tal como lo establece el artículo 351 de la Ley 1819 de 2016. Este criterio de referencia, que sigue vigente, deberá seguir siendo una herramienta clave para la determinación del valor del impuesto a recaudar.

El propósito de este artículo es evitar una implementación apresurada que pueda generar incertidumbre tanto para los contribuyentes como para las administraciones locales. Se busca garantizar que las autoridades territoriales cuenten con el tiempo necesario para revisar y ajustar los acuerdos existentes, armonizando las decisiones locales con los nuevos límites tributarios establecidos por esta ley, sin perder de vista el criterio técnico que ya está presente en la normativa actual. Así, se asegura que los municipios y distritos puedan adaptarse sin afectar la continuidad en la prestación del servicio

de alumbrado público ni la estabilidad en el recaudo del impuesto.

Finalmente, el **Artículo 4°** corresponde a la vigencia, la cual inicia con la promulgación de la ley.

3. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS

El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, dispone:

ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. <Artículo modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> 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 su vez, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los Congresistas en los siguientes términos:

ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS.

<Artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> 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 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.

Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los Congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los Congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:

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

interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio particular, actual y directo. **No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime al Congresista de identificar causales en las que pueda estar inmerso.**

4. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone:

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

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

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

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

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

Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:

35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los Congresistas –o las bancadas– tengan los conocimientos y

herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. **El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.** A él tendrían que acudir los Congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 –atrás reseñada– y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptualizado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.

36. Por todo lo anterior, **la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 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 artículo 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 y negrita fuera de texto)

Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional, se advierte que el proyecto será remitido al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectos de que se emita, por parte de esa cartera, un concepto sobre este y se pronuncie sobre sus aspectos e implicaciones fiscales.

En todo caso, preliminarmente, se considera que la iniciativa no tiene incidencia fiscal, en razón a que, si bien en el proyecto de ley se establece topos al valor que puede tener el impuesto sobre el servicio de alumbrado público, la determinación del valor del impuesto a recaudar seguirá teniendo como referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio y el «*estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio*», de que trata el artículo 351 de la Ley 1819 de 2016.

Atentamente,


JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
 SENADOR DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

El día 8 de octubre del año 2024
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley Acto Legislativo
 No. 378 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por: Alberto Elías Vidal
Alberto Elías Vidal
 SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 379 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se crea el artículo 36 A y se modifica el artículo 225 de la Ley 599 de 2000 sobre retractación en los delitos de Injurias y Calumnias.

Bogotá, D. C., octubre de 2024

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Proyecto de Ley, por medio del cual se crea el artículo 36 A y se modifica el artículo 225 de la Ley 599 de 2000 sobre retractación en los delitos de Injurias y Calumnias.

Respetado secretario,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración de la honorable Cámara de Representantes, El Proyecto de Ley, *por medio del cual se crea el artículo 36 A y se modifica el artículo 225 de la Ley 599 de 2000 sobre retractación en los delitos de Injurias y Calumnias.*

Lo anterior, con la finalidad de que se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la ley.

Cordialmente,


HERNÁN DARIÓ CADAVID MÁRQUEZ
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia

PROYECTO DE LEY NÚMERO 379 DE 2024
CÁMARA

por medio del cual se crea el artículo 36 A y se modifica el artículo 225 de la Ley 599 de 2000 sobre retractación en los delitos de Injuria y Calumnia.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar el régimen de la figura de retractación en los delitos de injuria y calumnia, buscando fortalecer el equilibrio entre el derecho a la libertad de expresión y los derechos al buen nombre y a la honra, garantizando que, además de la retractación pública, exista una sanción económica para el autor o partícipe, derivada del riesgo producido frente a los derechos tutelados de la víctima.

Artículo 2º. Adiciónese el artículo 36A a la Ley 599 de 2000 según el siguiente tenor:

Artículo 36A. Sanción económica. Habrá lugar a una sanción económica tasada por el Juez de conocimiento en los casos en que el autor o partícipe de los delitos de injuria o calumnia se retracte conforme a lo dispuesto en el artículo 225 de la presente ley.

La sanción económica no se considerará pena ni generará antecedentes ni derivará en la aplicación de ninguna de las penas privativas de otros derechos descritas en el artículo 43 de la presente ley.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 225 del Código Penal sobre la retractación en los delitos de injuria y calumnia, el cual quedará así:

Artículo 225. Retracción. No habrá lugar a pena si el autor o partícipe de cualquiera de las conductas previstas en este título se retractare voluntariamente antes de proferirse sentencia de primera o única instancia, siempre que la publicación de la retractación se haga a costa del responsable, se cumpla en el mismo medio y con las mismas características en que se difundió la imputación o en el que señale el funcionario judicial, en los demás casos.

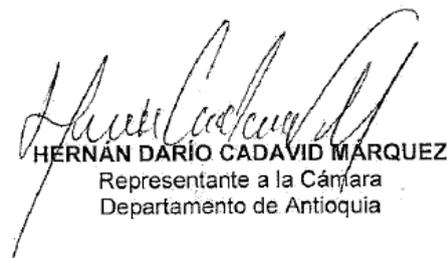
No se podrá iniciar acción penal, si la retractación o rectificación se hace pública antes de que el ofendido formule la respectiva denuncia.

En los casos en que el autor o partícipe se retracte será obligatorio el pago de una sanción económica que oscilará entre los 2 y los 13 salarios mínimos mensuales legales vigentes, tasada por el juez de conocimiento atendiendo a los criterios establecidos en el Libro I, Título IV, Capítulo Segundo de la presente ley en lo que sean aplicables.

Frente a la tasación de la sanción económica procederá el recurso de apelación que podrá ser interpuesto incluso por la víctima.

Los recursos obtenidos por concepto de sanciones económicas tendrán la destinación descrita en el artículo 42 de la presente ley.

Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.



HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa busca fortalecer la regulación de la retractación contemplada para los delitos de injuria y calumnia en el artículo 225 del Código Penal. La normativa actual otorga un trato preferente al victimario al permitirle retractarse, exonerándolo de responsabilidad penal, sin mayores consecuencias. Esta disposición deja en una situación de desventaja a la víctima, cuyos derechos fundamentales al buen nombre y a la honra ya han sido gravemente vulnerados por las afirmaciones injuriosas o calumniosas.

La retractación, tal como está regulada actualmente, beneficia de manera desproporcionada al autor del delito, ya que no impone sanciones suficientes para garantizar que dicha retractación sea completa, pública, oportuna y realizada en los mismos términos del agravio y además permite una perniciosa conducta consistente en injuriar o calumniar en un momento determinado teniendo presente que con la mera retractación, en el futuro, bastará, cuando en muchos casos el daño ya está hecho. Esto genera un desequilibrio entre la protección de los derechos fundamentales de la víctima y el ejercicio del derecho a la libertad de expresión del agresor, pues el simple hecho de retractarse puede no ser suficiente para restituir plenamente la dignidad de quien ha sido agraviado.

En este sentido, se propone crear una sanción económica en el Código Penal: no será una pena ni principal (como la multa) ni accesoria, como quiera que el autor o partícipe encontraría inconveniente tener un antecedente penal por la mera retractación; ni tampoco implicará una retribución para la víctima, como quiera que esta cuenta con los procesos de responsabilidad civil para tasar adecuadamente el daño. En ese sentido, se propone crear una sanción económica que no es pena y que procede exclusivamente en los casos de retractación, que además es tasada directamente por una autoridad judicial y que está sometida a control mediante el recurso de apelación.

Además, se plantea una modificación del artículo 225 del Código Penal que incluya la imposición de la sanción económica para aquellos que se retracten, con lo que se persigue que las persona no incurran en los delitos de injuria y calumnia de forma ligera,

por las exiguas consecuencias que esto trae. Esta sanción económica se plantea como una medida que no solo desincentive la calumnia y la injuria, sino que también garantice que la retractación no se convierta en un mero trámite para eludir la responsabilidad penal, sino en un acto serio y reparador.

Finalmente, el espíritu de esta modificación es garantizar que el derecho de la víctima al buen nombre y a la honra sea restablecido de manera efectiva, y que la libertad de expresión no se use como un pretexto para eludir la justicia. La sanción económica también busca asegurar que la retractación sea realizada con la misma visibilidad y contundencia con que se cometió el agravio, ya que la restitución del daño debe ser proporcional al perjuicio causado. Esta propuesta es coherente con el principio de proporcionalidad en la limitación de derechos, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en diversas decisiones, al equilibrar el derecho a la libertad de expresión con la protección de los derechos fundamentales de terceros.

I. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar el régimen de la figura de retractación en los delitos de injuria y calumnia, buscando fortalecer el equilibrio entre el derecho a la libertad de expresión y los derechos al buen nombre y a la honra, garantizando que, además de la retractación pública, exista una sanción económica para el autor o participe, derivada del riesgo producido frente a los derechos tutelados de la víctima.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

II.1 Marco Constitucional.

Como se mencionó, en la Constitución Política de Colombia existen diversos artículos que protegen los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra de las personas. Entre ellos, destacan los artículos 2, 15 y 21 de la Carta Magna, los cuales se enfocan en la protección de estos derechos esenciales en una sociedad democrática.

El Artículo 2° de la Constitución Política cita:

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

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.” (Negrilla y subrayado por fuera del texto original)

El Artículo 15 de la Constitución Política cita:

“Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.” (Negrilla y subrayado por fuera del texto original)

El Artículo 21 de la Constitución Política cita:

“Artículo 21. Se garantiza el derecho a la honra. La ley señalará la forma de su protección.” (Negrilla y subrayado por fuera del texto original)

III. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

El artículo 15 de la Constitución Política de Colombia establece que todas las personas tienen derecho fundamental al buen nombre y a la honra, lo que implica que cualquier ataque o menoscabo a estos derechos puede generar una afectación grave en la esfera personal, social y profesional de una persona. El buen nombre se refiere a la reputación o concepto que los demás tienen de una persona, basado en su comportamiento, sus cualidades y su integridad. La honra, por su parte, hace referencia al valor personal que una persona se otorga a sí misma y que debe ser reconocido y respetado por los demás.

En los delitos de injuria y calumnia, se ataca directamente la honra y el buen nombre de la víctima al proferir afirmaciones falsas o lesivas que menoscaban su dignidad. La injuria se configura cuando se irroga a alguien una imputación deshonrosa, mientras que la calumnia ocurre cuando se imputa a una persona un delito falso. En ambos casos, la consecuencia inmediata es el deterioro del buen nombre de la víctima, ya que la sociedad empieza a percibirla de una manera distorsionada, afectando sus relaciones personales, laborales y sociales.

El artículo 20 de la Constitución consagra el derecho fundamental a la libertad de expresión, permitiendo que todas las personas puedan expresar y difundir libremente sus pensamientos, ideas y opiniones. Sin embargo, la misma Constitución reconoce que la libertad de expresión no es un derecho absoluto y que su ejercicio debe estar limitado cuando entra en conflicto con otros

derechos fundamentales, como el derecho al buen nombre y a la honra.

Por otro lado, la libertad de expresión, en su esencia, es un pilar de las sociedades democráticas. Permite el libre flujo de ideas, la crítica a las instituciones, y es una herramienta fundamental para el debate público. Sin embargo, esta libertad encuentra su límite cuando se utiliza para propagar afirmaciones falsas que lesionan gravemente la integridad moral y reputacional de otros individuos. La Corte Constitucional ha sido clara en que el abuso de la libertad de expresión para fines injuriosos o calumniosos no está protegido por la Constitución.

IV. LEGISLACION VIGENTE

Sobre la legislación aplicable al asunto, es importante destacar que, se refiere al Título V del Código Penal colombiano, que aborda los delitos contra la integridad moral. En este contexto, se regulan específicamente los delitos de injuria y calumnia, así como lo relacionado con la retractación. A continuación, se detallan los aspectos clave de esta regulación:

“

TÍTULO V DELITOS CONTRA LA INTEGRIDAD MORAL

CAPÍTULO ÚNICO

DE LA INJURIA Y LA CALUMNIA

Artículo 220. Injuria. *El que haga a otra persona imputaciones deshonorosas, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Artículo 221. Calumnia. *El que impute falsamente a otro una conducta típica, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a setenta y dos (72) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

(...)

Artículo 225. Retracción. *No habrá lugar a responsabilidad si el autor o partícipe de cualquiera de las conductas previstas en este título, se retractare voluntariamente antes de proferirse sentencia de primera o única instancia, siempre que la publicación de la retractación se haga a costa del responsable, se cumpla en el mismo medio y con las mismas características en que se difundió la imputación o en el que señale el funcionario judicial, en los demás casos.*

No se podrá iniciar acción penal, si la retractación o rectificación se hace pública antes de que el ofendido formule la respectiva denuncia.”

V. JURISPRUDENCIA

El tema de la retractación en el contexto de la injuria y la calumnia ha sido objeto de un profundo análisis por parte de la Corte Constitucional de

Colombia. A lo largo de su jurisprudencia, la Corte ha abordado diversas facetas de este asunto, sentando precedentes importantes que reflejan la relación entre la protección de la honra y la libertad de expresión. A continuación, se presentan algunas sentencias clave que ilustran esta evolución jurídica.

- **Sentencia C-489 de 2002.** En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró constitucional el numeral 8 del artículo 82 del Código Penal, que establece como causal la extinción de la acción penal en caso de retractación. La Corte argumentó que esta disposición busca equilibrar el derecho a la libertad de expresión con la protección del buen nombre y la honra de las personas. Al permitir que la retractación extinga la acción penal, se promueve la posibilidad de reparación de los daños causados, enfatizando que el reconocimiento de un error puede ser un acto de responsabilidad que contribuye a la dignidad de la víctima.

- **Sentencia T-213 de 2004.** La Corte Constitucional ha establecido que la honra se ve afectada tanto por la difusión de información errónea como por opiniones tendenciosas que atacan la dignidad de una persona. En este sentido, la sentencia subraya que “(...) la prevalencia prima facie de la libertad de expresión frente a estos derechos constitucionales, puede ser objeto de distinción. La primacía de la libertad de opinión en la tensión con el buen nombre será reforzada, de manera que sólo opiniones insultantes o absolutamente irrazonables, serán objeto de reproche constitucional. Por su parte, tratándose de la honra, se demanda que la opinión guarde una estrecha relación con los hechos en los que se apoya. Así, no solo se trata de opiniones insultantes las que merecen reproche constitucional, sino también opiniones que, a la luz de los hechos, resultan excesivamente exageradas, siempre y cuando tengan como propósito directo cuestionar a la persona en sí misma (...)”, enfatizando que solo las opiniones insultantes o irrazonables deben ser sancionadas.

Asimismo, se requiere que las opiniones guarden una relación estrecha con los hechos en que se fundamentan; así, no solo las expresiones claramente ofensivas son objeto de reproche, sino también aquellas que, aunque no sean despectivas, resultan excesivamente exageradas y buscan cuestionar a la persona en sí misma. Esto establece un equilibrio esencial entre la libertad de expresión y la protección del buen nombre, garantizando que el debate público no se convierta en un ataque personal injustificado.

- **Sentencia C-417 de 2009.** Esta sentencia es fundamental para entender la relación entre la libertad de expresión y los derechos al buen nombre y a la honra. La Corte declaró inexecutable el numeral primero del artículo 224 del Código Penal, que impedía aportar pruebas en casos de injuria y calumnia si el sujeto ya había obtenido una sentencia absolutoria sobre los hechos. La Corte sostuvo que esta restricción no solo limitaba el derecho a la defensa, sino que

también afectaba el acceso a la justicia de las víctimas de injurias y calumnias. Este pronunciamiento refuerza la importancia de garantizar un equilibrio justo entre los derechos en conflicto y la posibilidad de que las víctimas busquen la reparación efectiva.

- **Sentencia C-635 de 2014.** En esta ocasión, la Corte Constitucional reafirmó pronunciamientos anteriores y subrayó que la retractación es un acto constitucional y legítimo. La Corte recordó que la retractación debe ser considerada en el marco de los derechos fundamentales, y su ejercicio puede contribuir a la restauración del buen nombre de la víctima. La Corte también señaló que, para que la retractación tenga efecto, debe cumplir con ciertos requisitos de completitud, publicidad y oportunidad. Este pronunciamiento destaca la importancia de regular adecuadamente la retractación para asegurar que cumpla su función reparadora, en lugar de convertirse en un mero formalismo.

Estos pronunciamientos de la Corte Constitucional subrayan la necesidad de una regulación efectiva de la retractación en los delitos de injuria y calumnia, reconociendo tanto el derecho a la libertad de expresión como la importancia de proteger el buen nombre y la honra de las personas. La jurisprudencia establece un marco claro en el que la retractación puede ser vista como un medio legítimo de reparación, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos por la Corte para garantizar su efectividad y proporcionalidad.

VI. LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN: LA PROPORCIONALIDAD

El abuso de la libertad de expresión cuando se emplea para injuriar o calumniar a otro individuo puede generar consecuencias legales. En este contexto, la retractación se convierte en una oportunidad para corregir el error y restaurar el equilibrio entre los derechos en conflicto. Sin embargo, la retractación no debe ser vista como una vía para evadir la responsabilidad penal, especialmente si esta no cumple con los criterios mencionados anteriormente.

La Corte Constitucional ha establecido que la libertad de expresión no es una “carta blanca” para violar los derechos al buen nombre y a la honra de las personas. En la Sentencia C-417 de 2009, la Corte afirmó que, aunque el derecho a la libertad de expresión es fundamental, este debe ser ponderado cuando entra en conflicto con otros derechos, especialmente cuando se difunden falsedades que afectan de manera grave la dignidad de las personas. En este sentido, la imposición de sanciones adicionales a una retractación tardía o insuficiente no viola el principio de libertad de expresión, sino que actúa como un medio proporcional para proteger los derechos fundamentales de terceros.

VII. PROPORCIONALIDAD EN LA LIMITACIÓN DE DERECHOS

El principio de proporcionalidad es esencial para garantizar que cualquier medida que limite un derecho constitucional, como la libertad de expresión, sea adecuada y necesaria para lograr un fin legítimo. En el caso de los delitos de injuria y calumnia, la limitación de la libertad de expresión mediante la imposición de una sanción económica por una retractación insuficiente responde a la necesidad de proteger derechos fundamentales, como el buen nombre y la honra.

La Corte Constitucional, en varias decisiones, ha reafirmado que las sanciones por el abuso de la libertad de expresión son válidas siempre que se justifiquen en la necesidad de proteger otros derechos y que se apliquen de manera proporcional. En este caso, sanción económica es una medida que busca equilibrar los derechos de ambas partes: la retractación protege el derecho a la libertad de expresión del agresor al permitirle enmendar el daño, pero la sanción adicional asegura que el derecho al buen nombre de la víctima sea restaurado de manera efectiva.

En conclusión, la adición de sanciones a la retractación en los delitos de injuria y calumnia está constitucionalmente justificada, ya que protege derechos fundamentales, se ajusta al principio de proporcionalidad, y previene la impunidad, asegurando que las víctimas obtengan una reparación adecuada. Esta medida refuerza el respeto por los derechos al buen nombre y la honra sin afectar indebidamente la libertad de expresión.

VIII. ANALISIS DE IMPACTO FISCAL.

Este proyecto de ley no ordena gasto público, no tiene afectación y no tiene injerencia presupuestal alguna, en el entendido que, modifica el artículo 225 del Código Penal, buscando fortalecer el equilibrio entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho al buen nombre y la honra, garantizando que la retractación en los delitos de injuria y calumnia no se convierta en una herramienta dilatoria o inefectiva.

Así, se da cumplimiento a lo establecido en la Ley 819 del 9 de julio de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.* que en su artículo 7 dispone que todos los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Contemplando así la obligatoriedad de incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

IX. CONFLICTO DE INTERESES.

De conformidad con el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, *por la cual se*

modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún Congresista, teniendo en cuenta que, modifica el artículo 225 del Código Penal, buscando fortalecer el equilibrio entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho al buen nombre y la honra, garantizando que la retractación en los delitos de injuria y calumnia no se convierta en una herramienta dilatoria o inefectiva.

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

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

En el mismo sentido, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

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

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

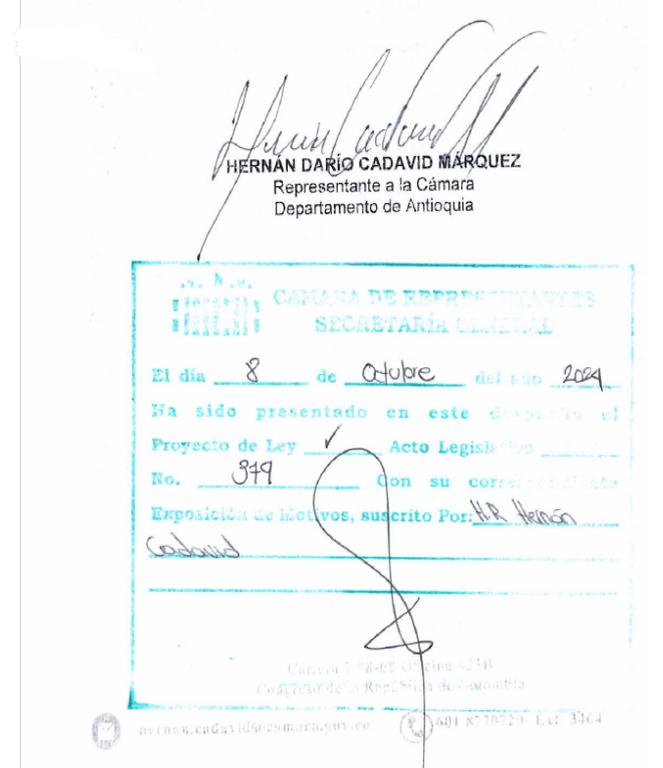
y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

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

Es de aclarar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5ª de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

Por las razones expuestas, someto a consideración de los honorables Congresistas esta iniciativa parlamentaria.

Cordialmente,



CONTENIDO

Gaceta número 1829 - Miércoles, 30 de octubre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES		Págs.
PROYECTOS DE LEY		
Proyecto de Ley número 376 de 2024 Cámara, por medio de la cual se fortalece la financiación del Fondo de Estabilización de Precios del Café.	1	
Proyecto de Ley número 378 de 2024 Cámara, por la cual se fijan límites a la tarifa del impuesto sobre el servicio de alumbrado público.....	9	
Proyecto de Ley número 379 de 2024 Cámara, por medio del cual se crea el artículo 36A y se modifica el artículo 225 de la Ley 599 de 2000 sobre retractación en los delitos de Injuria y Calumnia.	15	