



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1486

Bogotá, D. C., viernes, 20 de octubre de 2023

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 69 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 17 de octubre de 2023

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria General

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 144 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 69 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

Respetada Secretaria Martínez,

De manera atenta y en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, ponemos a consideración de los honorables Representantes que integran dicha comisión el informe de **ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 144 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 69 de 1993 y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,

Cordialmente,

WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba
Coordinador Ponente.

CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca
Ponente.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 69 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

El presente informe del proyecto de ley se estructura en ocho (8) secciones que se detallan a continuación:

Trámite y Contenido.

Objeto.

Constitucionalidad y Legalidad.

Impacto Fiscal.

Circunstancias o Eventos que Podrían Generar Conflictos de Interés.

Exposición de motivos.

Conveniencia o Conclusión.

Proposición.

TRÁMITE Y CONTENIDO:

- **El Proyecto de Ley número 144 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 69 de 1993 y se dictan otras disposiciones**, fue presentado por los honorables Representantes *Andrés Guillermo Montes Celedón, Fernando David Niño Mendoza, Ángela María Vergara González, Andrés Felipe Jiménez Vargas, Juliana Aray Franco, Julio Roberto Salazar Perdomo y Wadith Alberto Manzur Imbett*, y radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 16 de agosto de 2023, cuya publicación se hizo en la *Gaceta del Congreso* número 1190 del 04 de septiembre de 2023.

Posteriormente el proyecto de ley fue remitido por competencia a la Comisión Tercera Constitucional

Permanente; con lo anterior la Mesa Directiva, mediante oficio número — del — de septiembre de 2023, se permite designar como ponentes de la iniciativa a los honorables Representantes *Christian Munir Garcés Aljure* y como coordinador ponente a *Wadith Alberto Manzur Imbett*.

Texto que se propone para primer debate en la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes para primer debate con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Ponencia Positiva, en los siguientes términos:

OBJETO:

El proyecto de ley busca darle estabilidad operacional presupuestaria al incentivo de la prima de riesgo de los seguros agropecuarios que se comercializan en el país, mediante la asignación de porcentajes específicos a las fuentes de recursos distintas al Presupuesto General de la Nación, de tal forma que se blinde financieramente y no se incurran en riesgos o incertidumbres por disminuciones en el presupuesto nacional que pongan en riesgo la actividad aseguradora agropecuaria.

CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD:

Con fundamento a los lineamientos Constitucionales, en particular con el artículo 150, numeral 1 corresponde al Congreso interpretar, reformar y derogar las leyes con la finalidad de propender al interés y bien general.

Asimismo, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 “*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*”, artículos relativos a la designación de los ponentes, plazo para rendir la ponencia y presentación, y publicación de la ponencia, respectivamente.

Ahora bien, respecto de lo anterior y en virtud de la materia que se pretende regular por medio de este proyecto de ley, es importante hacer alusión al artículo 65 de la Constitución Política, el cual establece “*La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.*” (Negrilla fuera del texto).

Este artículo señala la especial protección que el Estado debe otorgar a la producción de alimentos como un asunto fundamental para la seguridad humana, siendo la alimentación un elemento básico para la sostenibilidad de la vida y del equilibrio social de las naciones. El artículo, por consiguiente, protege el sector agropecuario, a los productores agrícolas y la producción de alimentos como una tarea fundamental de Estado que tiene directa relación con las garantías para el acceso a los

alimentos, la reducción del hambre, la seguridad y la soberanía alimentaria, y, por ende, su acción para reducir la pérdida de alimentos en el país.

El artículo 66 constitucional reafirma que “*Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.*” (Negrilla fuera del texto).

Ampliando el marco legal, este proyecto de ley encuentra su conveniencia, en los numerales 3 y 9 del artículo 3º de la Ley 1152 de 2007, pues, por un lado, su objeto se encamina a “*Establecer nuevos instrumentos orientados a mejorar la eficiencia y eficacia de las actividades que adelanta el Estado para el mejoramiento de la productividad del sector agropecuario, pesquero y forestal en el medio rural.*” Y, por otro lado, a “*Fortalecer el sistema de incentivos a la capitalización rural, el acceso a factores de desarrollo empresarial y tecnología y Asistencia Técnica.*”

En concordancia, el objeto del presente proyecto se fundamenta en la Ley 101 de 1993, artículo 84. “*Incentivo Estatal al Pago de las Primas. El Estado concurrirá al pago de las primas que los productores agropecuarios deban sufragar para tomar el seguro a que se refiere el artículo 1º de la Ley 69 de 1993. Para el efecto, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, podrá fijar valores porcentuales diferenciales sobre el monto de dichas primas que deberán ser asumidos a título de incentivo por el Estado, con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, en un rubro especial asignado para tal efecto al Ministerio de Agricultura en el Presupuesto Nacional.*”

“*Para la efectividad y agilidad en el pago de este incentivo, el Ministerio de Agricultura podrá celebrar contratos de fiducia con sujeción a las disposiciones legales pertinentes.*”

Seguidamente, es necesario recalcar la importancia de la Ley 69 de 1993, por la cual se establece el Seguro Agropecuario en Colombia, se crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones en materia de crédito agropecuario, al igual que Ley 2178 de 2021, por medio de la cual se otorga seguridad jurídica y financiera al seguro agropecuario y se dictan otras disposiciones a favor del Agro.

Lo anteriormente expuesto, fundamenta la constitucionalidad y legalidad que ostenta como marco normativo para continuar el trámite legislativo de la propuesta planteada por los autores en el proyecto de ley que permitirá y dará garantías al desarrollo y aseguramiento agropecuario de nuestro país; así mismo y de manera estratégica, contribuir con el fomento y fortalecimiento de una política de aseguramiento en el territorio.

IMPACTO FISCAL:

En cumplimiento a lo establecido en la Ley 819 de 2003 “*Por la cual se dictan normas orgánicas*

en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, específicamente en lo referido en su 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.

...”. (Subrayado fuera de texto).

La Corte Constitucional en su Sentencia C-502 de 2007 resalta la importancia y precisa el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, contemplando que las mismas guarden concordancia con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades:

“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”. (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Es importante tener presente que en el contenido del proyecto de ley se establece la fuente de ingreso y el porcentaje que equivale a no menos del dos por ciento (2%) de las utilidades de las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, cuya misionalidad esté involucrada con el sector agropecuario, tal cual lo refiere el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. En atención a la jurisprudencia citada para dar soporte al impacto fiscal de la iniciativa, es preciso tener claridad a lo determinado por la Corte Constitucional, ya que la carga de demostrar la inconveniencia del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo corresponde y es competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin que ello genere un poder de veto al legislativo para adelantar y llevar a cabo su ejercicio de la función legislativa.

CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS:

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales; sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada Congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 1° antes mencionado, se encuentran: “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; y el 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.”.

Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas con el objeto o alcance de la iniciativa.

Es preciso aclarar que los conflictos de interés son de carácter personal y corresponde a cada uno de los congresistas evaluarlos, teniendo presente que lo referido anteriormente no los exonera de examinar

cuidadosamente las posibles circunstancias que pueden dar lugar a un conflicto de interés para conocer y votar este tipo de iniciativas.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

¿QUÉ ES EL SEGURO AGROPECUARIO?

La herramienta de seguro agropecuario que actualmente tiene la Ley 69 de 1993 es un mecanismo que implementa el Gobierno nacional a través del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (FNRA) que es una cuenta sin personería jurídica y es administrada por el Fondo de Financiamiento para el Sector Agropecuario (Finagro). Se trata de un mecanismo de aseguramiento que permite a productores y unidades agropecuarias proteger sus activos o *stock* de producción de eventualidades no previsibles que los dañen parcial o totalmente.

¿QUÉ RIESGOS CUBRE?

El artículo 3° de la Ley 69 de 1993, modificado por el artículo 75 de la Ley 1450 de 2011, indica que la cobertura de este seguro abarca el amparo sobre los perjuicios causados por los riesgos naturales biológicos ajenos al control del tomador, asegurado o beneficiario que afecten las actividades agropecuarias. Adicionalmente, el Decreto número 2458 de 2018 dispone, adicional a lo anterior, que el seguro agropecuario ampara el lucro cesante, toda vez que este sea un objeto estipulado expresamente en el contrato de la póliza.

¿QUIÉNES PUEDEN EXPEDIR PÓLIZAS?

El artículo 2° de la Ley 69 de 1993 se refiere a la clase de entidades que pueden contraer los riesgos y expedir las pólizas a favor de los solicitantes, entre los cuales existen:

- Entidades aseguradoras públicas o privadas vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.
- La Caja de Crédito Agrario y Minero, así como sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del Estado que tengan por objeto operaciones con seguros. Este tipo de entidades estarán en la obligación de expedir las pólizas en el caso de que no haya entidades privadas para hacerlo.
- Las entidades de seguros del exterior directamente o por conductos autorizados y debidamente vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia.

¿CÓMO SE CALCULA LA PRIMA DE RIESGO?

La Ley 69 de 1993 en su artículo 4° indica que este cálculo se realiza teniendo en cuenta el mapa de riesgos que implica la probabilidad de ocurrencia o recurrencia de los eventos que afectan los bienes o activos protegidos.

¿QUÉ FUNCIÓN TIENE EL FONDO NACIONAL DE RIESGOS AGROPECUARIOS?

Creado por el artículo 6° de la Ley 69 de 1993, esta cuenta tiene entre otras, las siguientes funcionalidades:

- Subsidiar las primas de seguros que amparen a los productores, siempre y cuando la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario apruebe su conveniencia.
- Financiar los costos necesarios para el fortalecimiento técnico del Seguro Agropecuario y de pilotos de nuevos diseños de aseguramiento
- Otorgar subsidios, apoyos o incentivos para la implementación de instrumentos de gestión de riesgos en el sector agropecuario, forestal, pesquero y de la acuicultura, tales como derivados financieros climáticos, coberturas de precios o de riesgo cambiario
- Obtener información que no sea de carácter público. Para efectos de la información que reposa en entidades públicas, esta no tendrá costo alguno para Finagro y las otras entidades que defina el Gobierno nacional, el cual además definirá las condiciones de acceso a ella.

¿DE DÓNDE SURGEN LOS RECURSOS DEL FONDO?

- Las partidas que se asignen en el Presupuesto General de la Nación.
- Un porcentaje de los recursos provenientes de las primas pagadas en seguros agropecuarios a que se refiere esta ley, determinado periódicamente por el Gobierno nacional, y sin exceder el 20% del valor neto de las mismas.
- Los recursos que tome a título de créditos internos o mediante cualquier mecanismo financiero.
- Donaciones, aportes de entidades u organismos internacionales y entidades públicas o particulares, así como las utilidades del mismo fondo.

¿CÓMO SE ENCUENTRA ACTUALMENTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEGURO AGROPECUARIO?

Para la vigencia 2023, el Fondo Nacional de Aseguramiento Agropecuario tiene asignados recursos por cerca de cien mil millones de pesos corrientes (\$100.000.000.000), con los cuales se subsidia el 80% de la prima de riesgo a los pequeños productores, 60% a los medianos productores y 50% a los grandes productores; adicionalmente, los productores en municipios PDET y población joven y mujeres rurales tendrán un 5% adicional (Ministerio de Agricultura 2022).

Según el informe de empalme del Gobierno nacional 2022, “entre 2018 y mayo de 2022 se aseguraron 744.526 hectáreas de producción agrícola por un valor de \$5,33 billones, con un subsidio de \$185.791 millones de pesos. Adicionalmente, se aseguraron por primera vez en la historia 62.869 cabezas de ganado bovino y porcino, 198.000 aves y 9.540 toneladas de

producción piscícola por un valor de \$197.543 millones”.

La distribución de las hectáreas aseguradas a diciembre de 2021 corresponde principalmente a: 30% plantaciones forestales; 20% banano; 18,3% caña de azúcar; 12,1% arroz; 6% maíz; 1,5% caucho; 1,4% café; 1,1% papa; 1,1% cacao y 7,8%, entre otros (aguacate, soya, plátano, yuca, lima Tahití, palma de aceite, frijol, y 56 cultivos más). (Ministerio de Agricultura, 2022).

Recientemente, la Ley 2178 de 2021 adiciona nuevas coberturas para el seguro agropecuario, ampliando el espectro de alcance de esta herramienta para que contemple reparaciones e indemnizaciones por concepto de riesgos naturales meteorológicos, geológicos, biológicos, antrópicos, de mercado y comercialización, transporte, entre otros, resultantes de factores extraordinarios e incontrolables al productor, ajenos al control del tomador, asegurado y beneficiario de fuerza mayor o caso fortuito y que afecten la producción agropecuaria y la estabilidad de los ingresos de los productores.

¿POR QUÉ SE REQUIERE ESTE REFORZAMIENTO?

El mundo padece los efectos de un cambio climático que se encuentra en el límite de la irreversibilidad. Según la Organización Meteorológica Mundial -OMM- (2022), la temperatura terrestre ha aumentado cerca de 1,2 grados Celsius comparado a la temperatura de los períodos preindustriales. Este incremento resulta particularmente alarmante, teniendo en cuenta que según lo dispuesto en el Acuerdo de París (ONU, 2016), 1,5 grados Celsius es un límite de tolerancia al cambio climático y marca también un nivel de tolerancia y resiliencia de nuestra civilización ante los inminentes cambios a nivel de clima a lo largo del globo terrestre. La OMM proyecta que hay un 20% de probabilidad de que en el año 2024 se alcance un aumento general de la temperatura global de 1,5 grados Celsius, dados los niveles actuales de insostenibilidad de la raza humana. El superar la barrera de los 1,5 grados y pensar en llegar a la barrera de los 2 grados, significa, según el sexto informe de evaluación de IPCC, “*En algunas regiones será imposible el desarrollo resiliente al clima si el calentamiento global supera los 2 grados Celsius*”. Ante este escenario que se hace cada vez más factible, resulta necesario empezar a evaluar lo que ha sido el impacto del cambio climático en Colombia de las últimas décadas.

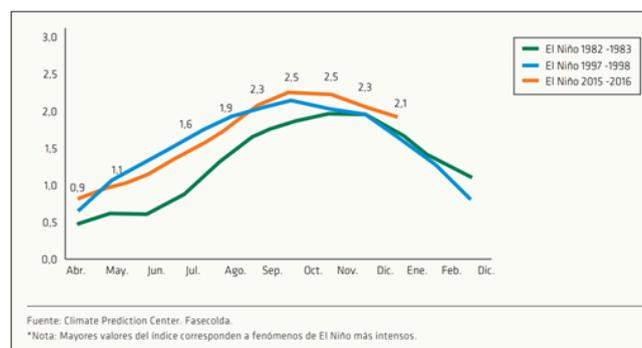
Colombia no ha sido ajeno a los efectos del cambio climático; incluso desde décadas como los 80 y 90 se viene observando un nivel de incidencia mayor de las catástrofes naturales. Y hablando de las dos décadas más recientes, el nivel de incidencia se ha incrementado hasta puntos en los que se ha visto en riesgo la vida de la sociedad misma en varias zonas del país. Con el cambio climático en marcha, los fenómenos del Niño y de la Niña cada vez son más severos. El fenómeno del Niño ocurrido entre

2015 y 2016 es uno de los que ha tenido los efectos más preocupantes en su tipo desde 1950, teniendo una persistencia e incidencia bastante superiores al promedio. Su impacto fue notable; durante su duración, 54 municipios del país registraron temperaturas por encima de los 40 grados Celsius, afectando principalmente a los departamentos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Huila, La Guajira, Magdalena y Nariño (Ideam, 2016), durante el 2015 se registró una disminución del volumen de lluvias del país de hasta 30%.

Con las anomalías climáticas llegaron los efectos sobre el sector agropecuario, principalmente en la producción y sostenibilidad de los cultivos y *stock* de animales. Según la SAC (2016) en su balance del sector agropecuario, la sequía fue tan considerable que los cultivos de algunos productos tuvieron reducciones drásticas en su producción, debido a la disminución de las áreas sembradas, el rendimiento por hectárea y la baja calidad de los productos como el maíz (-18,4%), sorgo (-36,7%), cebada (-41,3%), trigo (-42,9%) y algodón (-22,8); fueron algunos de los más afectados por la extrema sequía de aquel entonces, lo que perjudicó profundamente a los productores agrícolas y pecuarios, impulsando la presión sobre el precio de los productos del campo que en diciembre de 2016 era del 10,8%.

La siguiente gráfica correspondiente a un informe de Fasescolda sobre el impacto del fenómeno del Niño en Colombia indica que la incidencia del mencionado fenómeno ha sido la más importante de las que se tengan registros.

GRÁFICA 1. COMPARACIÓN EN LA INTENSIDAD DE LOS FENÓMENOS DEL NIÑO EN 2 PERIODOS DISTINTOS.



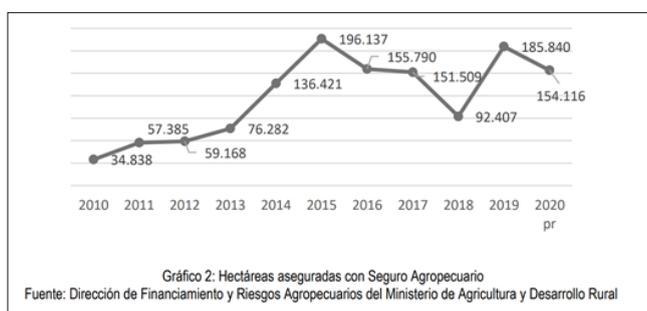
De acuerdo con un informe de la Unidad de Gestión del Riesgo y Desastres, 719 municipios de 28 departamentos del territorio nacional presentaron algún tipo de afectación y se declararon 367 calamidades públicas por desabastecimiento parcial y racionamiento de agua; lo anterior, sumado a un informe del DNP (2018) sobre el impacto del fenómeno, indica que cerca de 1,2 millones de hectáreas de uso agrícola se vieron perjudicadas y 40.100 animales murieron por la falta de alimento e hidratación. El costo total para el país sobre la atención y recuperación de las zonas afectadas fue de 1,6 billones de pesos.

Por otro lado, se encuentra el fenómeno de la Niña en el que imperan los períodos lluviosos y de bajas

temperaturas; el más recordado fue el del bienio 2010-2011, que, según las fuentes del Estado, afectó 1.030 municipios del país. Un total de 3.480.451 personas, pertenecientes a 810.238 familias, resultaron afectadas por las lluvias e inundaciones; además, hubo un saldo de 556 heridos, y otras 79 personas desaparecidas. Así mismo, las intensas precipitaciones dejaron 1,2 millones de hectáreas de cultivos destruidos, decenas de carreteras y puentes, así como acueductos, escuelas, edificaciones públicas y casi 13.500 viviendas en todo el país, mientras cerca de medio millón más de casas han resultado dañadas.

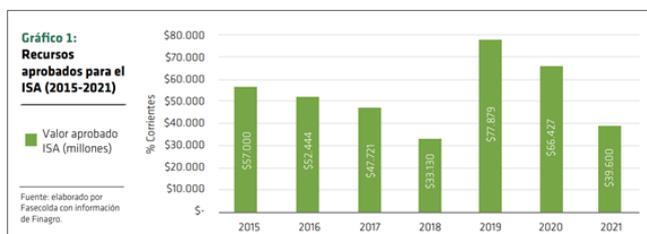
Colombia siente la más reciente versión del fenómeno de la Niña que se ha afianzado durante los años 2020, 2021 y 2022, y por sus consecuencias, puede ser el más devastador que se haya visto en Colombia. Esta versión de la anomalía meteorológica a corte de octubre de 2022, con un total de 2.058 eventos críticos, ha dejado a más de 196.000 familias afectadas en 860 municipios de todo el país, 184 personas fallecidas, 255 heridos y 28 desaparecidas; de igual forma, las lluvias dejan un saldo de 981 viviendas destruidas, 44.742 casas averiadas, además de 1.764 vías, 14 centros de salud, 206 centros educativos, 34 centros comunitarios y 19.509 hectáreas de tierra afectadas.

GRÁFICA 2. HECTÁREAS ASEGURADAS CON SEGURO AGROPECUARIO



Como es posible identificar en la gráfica 2, el histórico de número de hectáreas aseguradas del país ha ido aumentando significativamente hasta el año 2015; posteriormente se denota una disminución hasta el 2018 y un nuevo recorte en el 2020. Es importante identificar las razones de la repentina disminución del aseguramiento de bienes agropecuarios; para ello, contrastaremos la información de hectáreas aseguradas con el presupuesto anual destinado para financiar el Incentivo al Seguro Agropecuario (ISA).

GRÁFICA 3. RECURSOS APROBADOS PARA ELISA ENTRE 2015 Y 2021



Según la gráfica 3, el presupuesto aprobado para financiar el ISA empezó a decaer desde el 2015 hasta el 2018, alcanzando su punto más bajo

en toda la serie temporal, con un nuevo repunte de recursos en 2019 y decayendo durante 2020 y 2021. Lo anterior indica una fuerte correlación entre la cantidad de terreno asegurado y la cantidad de recursos destinados a subsidiar las primas de riesgo, dejando en evidencia que los productores no tienen la capacidad de asumir el pago de la prima sin la ayuda del Gobierno.

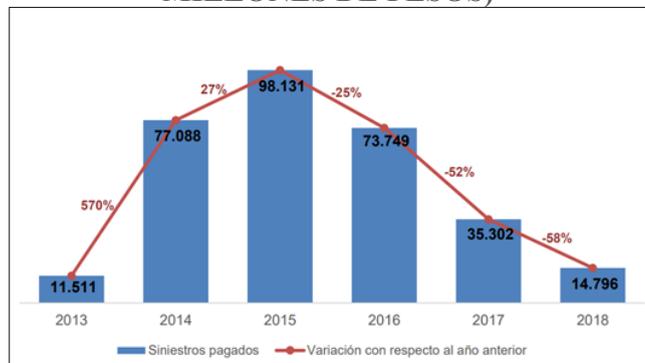
GRÁFICA 4. PRIMAS EMITIDAS ANUALMENTE 2013-2018 (VALORES EN MILLONES DE PESOS)



Fuente: Fasecolda 2018.

La gráfica 4 muestra el comportamiento de la expedición de primas de riesgo, año tras año, y es evidente que estas muestran una alta dependencia de los recursos para subsidio de prima, como se puede observar en 2015, cuando se expidieron el mayor número de pólizas, coincidiendo con el mayor número de áreas aseguradas y el mayor presupuesto para ayuda a las primas. En contraste, se encuentra el 2018 cuando se expidieron menos primas; igualmente se aseguraron menor cantidad de hectáreas y hubo menor presupuesto.

GRÁFICA 5. SINIESTROS PAGADOS ANUALMENTE 2013-2018 (VALORES EN MILLONES DE PESOS)



Fuente: Fasecolda 2018.

La consecuencia se materializa en la cantidad de siniestros que son efectivamente pagados a los asegurados, y como es evidente, en el 2018 fue el año con menos daños reconocidos en razón a la baja cobertura que tuvo el aseguramiento en dicho año, respuesta que es directa y proporcional a la falta de presupuesto para el ISA. En consecuencia, existe una sensibilidad importante entre la motivación a adquirir un seguro agropecuario y la disponibilidad de recursos para subsidiar las primas de riesgo de las que dispone el ISA, ya que el monto que debe ser asumido por el productor es bastante bajo y esto resulta un buen incentivo también para los aseguradores para ampliar la oferta de productos.

Dadas las anteriores consideraciones de tipo climático a las que el campo colombiano se enfrenta, resulta fundamental brindar una estabilidad en el presupuesto de subsidio a la prima de riesgos agropecuario, para generar certidumbre y confianza entre productores y aseguradores, con la garantía de que un mercado naciente y una herramienta tan importante como el seguro agropecuario, pueda tener continuidad a través de los años, transmitiendo la certeza de que en cada vigencia habrá recursos para seguir fomentando el aseguramiento de antiguos y nuevos productores.

CONVENIENCIA O CONCLUSIÓN

El presente proyecto de ley sometido a trámite constitucional, que inicia su discusión por la Cámara de Representantes, cumple con los requisitos legales y constitucionales para proceder con su estudio y discusión, teniendo presente su publicación en la *Gaceta del Congreso* número 1190 del 04 de septiembre de 2023 y su objeto, el cual cuenta con un fin loable y pretende la iniciativa legislativa que se genera un mecanismo de aseguramiento en todo el territorio nacional que garantice un óptimo respaldo y les brinde garantías a todos aquellos campesinos, agricultores y comercializadores agrarios, tener una mejor expectativa y condiciones a la hora de iniciar sus proyectos productivos y la comercialización de los mismos, mediante una fuente de recursos fija para el ISA, para con ello, no depender de la discrecionalidad del Gobierno nacional para asignar los recursos en cada vigencia en el Presupuesto General de la Nación.

Es necesario destacar la importancia del desarrollo rural, orientado al crecimiento económico, a la equidad social y la sostenibilidad ambiental; seguidamente, la política de desarrollo rural debe trascender y buscar el aumento en la rentabilidad rural para incrementar los ingresos de los productores, especialmente los pequeños y medianos, y generar mayores oportunidades de empleo productivo en las áreas rurales, disminuyendo los impactos ambientales y que se propenda siempre a la conservación y protección del medio ambiente; todo ello en una perspectiva de mediano y largo plazo, y la promoción de condiciones de transparencia, eficacia, celeridad y efectividad en las actuaciones del Estado.

En el cumplimiento de nuestra responsabilidad de estudiar y presentar esta ponencia, el 4 de octubre de 2023 se envió una copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Agricultura y a Finagro. Esto se hizo con el propósito de que, en el ámbito de sus competencias, emitieran su opinión y determinaran el costo asociado a esta iniciativa. Hasta la fecha, no hemos recibido una respuesta por parte de estas entidades. No obstante, es importante resaltar que tanto la Superintendencia de Sociedades como la Superintendencia de Industria y Comercio han expresado su apoyo al proyecto de ley. Han argumentado que es necesario garantizar la protección del sector agropecuario frente a diversas

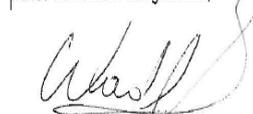
calamidades que puedan surgir y que afecten su desarrollo.

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y los argumentos expuestos, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar **PONENCIA POSITIVA** y, en consecuencia, solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar **PRIMER DEBATE** al **Proyecto de Ley número 144 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se modifica la Ley 69 de 1993 y se dictan otras disposiciones, conforme al texto propuesto.

De los honorables Congresistas,

De los honorables Congresistas,



WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba
Coordinador Ponente.



CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca
Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 69 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese un numeral 7 al artículo 8º de la Ley 69 de 1993, sobre los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, el cual quedará así:

Artículo 8º. Recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios. Serán recursos del FNRA los siguientes:

1. Las partidas que le sean asignadas en el Presupuesto General de la Nación, en los términos del artículo 86 de la Ley 101 de 1993. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público garantizará los recursos para el financiamiento del Fondo Nacional de Riesgo Agropecuario con un presupuesto no inferior al valor aprobado el año anterior en el marco del incentivo al Seguro Agropecuario.
2. Un porcentaje de los recursos provenientes de las primas pagadas en seguros agropecuarios a que se refiere esta Ley, determinado periódicamente por el Gobierno nacional, y sin exceder el 20% del valor neto de las mismas.
3. Los Recursos que tome a título de créditos internos o mediante cualquier mecanismo financiero, que se desarrolle para obtener con cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas que regulen el crédito público.

4. Las donaciones, aportes y contrapartidas que le otorguen organismos nacionales o internacionales, multilaterales, privados o públicos.
5. Recursos aportados por las entidades públicas o particulares a través de convenios o transferencias.
6. Las utilidades del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios.
7. Un porcentaje correspondiente a no menos del dos por ciento (2%) de las utilidades del Gobierno nacional en las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, cuya misionalidad esté involucrada con el sector agropecuario. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 2°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,


WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
 Representante a la Cámara
 Departamento de Córdoba
 Coordinador Ponente.


CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
 Representante a la Cámara
 Departamento del Valle del Cauca
 Ponente.

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

Bogotá D.C., 17 de octubre de 2023. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley No.144 de 2023 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 69 DE 1993 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT y CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaría General,


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
 DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
 177 DE 2023 CÁMARA**

*por medio del cual se fortalece la figura
 del defensor del consumidor financiero.*

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

Comisión Tercera Constitucional

Cámara de Representantes

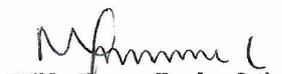
Bogotá

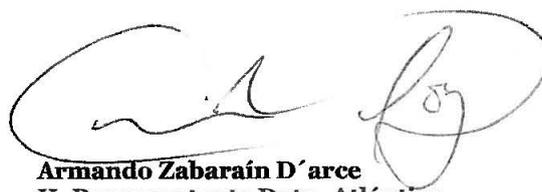
**Referencia: Informe de Ponencia para Primer
 Debate al Proyecto de Ley número 177 de 2023
 Cámara.**

Cumpliendo el honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y en atención a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley número 177 de 2023 Cámara, por medio del cual se fortalece la figura del defensor del consumidor financiero**".

De los Honorables Representantes,


Daniel Restrepo Carmona
 H. Representante
 Coordinador Ponente


Wilder Iberson Escobar Ortiz
 H. Representante
 Coordinador Ponente


Armando Zabaraín D'Arce
 H. Representante Dpto. Atlántico
 Ponente

1. Trámite legislativo:

- **El Proyecto de Ley número 177 de 2023 de Cámara titulado, por medio del cual se fortalece la figura del defensor del consumidor financiero**, fue radicado el día 30 de agosto de 2023, por los honorables Congresistas *Carlos Andrés Trujillo González* y *Daniel Restrepo Carmona* ante la Secretaría General de la Corporación. Dicho texto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1164 de 2023.

El presente proyecto de ley es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes la cual, mediante oficio notificado el 29 de septiembre de 2023, por el que fueron designados como ponentes los Honorables Representantes *Armando Antonio Zabaraín D'Arce*, *Wilder Iberson Escobar Ortiz* y como ponente coordinador el Honorable Representante *Daniel Restrepo Carmona*.

2. Objeto y contenido del proyecto:

La iniciativa sometida a estudio cuenta con cuatro (4) artículos, a través de los cuales se busca generar autonomía, eficacia, poder de decisión e independencia en la figura del Defensor del Consumidor Financiero.

3. Marco Constitucional y Jurisprudencial:

El proyecto de ley sometido a estudio se encuentra dentro del marco establecido tanto en la Constitución Política como en las demás normas que regulan la materia.

En primer lugar, encontramos el artículo 150 de nuestra Carta Política, que en su numeral 12 establece que:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...) d. Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;

(...)

En la Constitución Política de 1991, encontramos un primer referente a la materia en el preámbulo, al indicarnos que la organización de la Nación se encuentra estructurada en aras de la búsqueda de la justicia y la igualdad, dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo.

¹En este sentido encontramos el artículo 78 constitucional, el cual sienta las bases para fomentar la solidaridad entre los titulares del derecho del consumo.

Con relación al derecho del consumo, encontramos que la Corte Constitucional en la Sentencia C-1141 de 30 de agosto de 2000. (Magistrado Ponente: doctor Eduardo Cifuentes Muñoz) considera que:

- La Constitución ordena la existencia de un campo de protección en favor del consumidor, inspirado en el propósito de restablecer su igualdad frente a los productores y distribuidores dada la desigualdad real en que se desenvuelve la persona que acude al mercado en pos de la satisfacción de sus necesidades humanas. Sin embargo, la Constitución no entra a determinar los supuestos específicos de protección, tema este que se desarrolla a través del ordenamiento jurídico. El programa de protección, principalmente, se determina a partir de la ley, los reglamentos y el contrato.

En la misma sentencia antes citada, indicando:

- El derecho del consumidor, cabe advertir, tiene carácter poliédrico. Su objeto, en efecto, incorpora pretensiones, intereses, y situaciones de orden sustancial (calidad de bienes y servicios, información); de orden procesal (exigibilidad judicial de garantías, indemnización de perjuicios por productos defectuosos, acciones de clase, etc.); de orden participativo (frente a la administración pública y los órganos reguladores).

Decreto número 4327 de 2005 artículo 72 Entidades vigiladas: Corresponde a la Superintendencia Financiera de Colombia, ejercer la inspección y vigilancia de las entidades previstas

¹ 4 Artículo 78.- La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

en el numeral 2 del artículo 325 del Decreto número 663 de 1993, y las normas que lo modifiquen o adicionen, las entidades y actividades previstas en el numeral primero del párrafo 3° del artículo 75 de la Ley 964 de 2005; y las demás normas que modifiquen o adicionen dichas disposiciones. En todo caso, la Superintendencia Financiera de Colombia, ejercerá inspección y vigilancia respecto de todos aquellos que, a la entrada en vigencia del presente decreto, se encontraban sujetos a la inspección y vigilancia de la Superintendencia de Valores o de la Superintendencia Bancaria de Colombia, así como respecto de quienes determine la ley o el Gobierno nacional).

²En segundo lugar, a nivel procesal partiendo del artículo 88 de la Constitución Política de Colombia que preceptúa que la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella, ³En efecto, la posibilidad de que el consumidor afectado pueda ser representado por la liga de consumidores, así como el reconocimiento de efecto ultra partes a la sentencia que declare la responsabilidad del fabricante o productor, bien pueden considerarse como puntos de partida de lo que hacia el futuro habrá de ser la protección de los intereses colectivos y difusos, o de las acciones de grupo. Así entonces, deben existir las vías judiciales óptimas que garanticen la protección del grupo social de los consumidores.

4. Marco Legal

El contexto normativo que enmarca el régimen de protección al consumidor financiero está dado principalmente por las disposiciones de la Ley 1328 de 2009, la cual tiene por objeto establecer los principios y reglas que rigen la protección de los consumidores de las entidades vigiladas por la SFC.

la Ley 1328 del año 2009 en su artículo 13 establece las funciones del Defensor del Consumidor Financiero, a saber:

- a) Atender de manera oportuna y efectiva a los consumidores financieros de las entidades correspondientes.
- b) Conocer y resolver en forma objetiva y gratuita para los consumidores, las quejas que estos le presenten, dentro de los términos y el procedimiento que se establezca para tal fin, relativas a un posible incumplimiento de la entidad vigilada de las normas legales, contractuales o procedimientos internos que rigen la ejecución de los servicios o productos que ofrecen o prestan, o respecto de la calidad de los mismos.

² 5 Bejarano Guzmán, Ramiro. Las acciones populares. Fórum Pacis, 1993, p. 19.

³ <https://www.emercatoria.edu.co/Paginas/Volumen7/PDF01/consumidor.pdf>

- c) Actuar como conciliador entre los consumidores financieros y la respectiva entidad vigilada en los términos indicados en la Ley 640 de 2001, su reglamentación, o en las normas que la modifiquen o sustituyan. Para el efecto, el consumidor financiero y la entidad vigilada podrán poner el asunto en conocimiento del respectivo Defensor, indicando de manera explícita su deseo de que el caso sea atendido en desarrollo de la función de conciliación. Para el ejercicio de esta función, el Defensor deberá estar certificado como conciliador de conformidad con las normas vigentes.

El documento en el cual conste la conciliación realizada entre la entidad vigilada y el consumidor financiero deberá estar suscrito por ellos y el Defensor del Consumidor Financiero en señal de que se realizó en su presencia, prestará mérito ejecutivo y tendrá efectos de cosa juzgada, sin que requiera depositarlo en Centro de Conciliación. El incumplimiento del mismo dará la facultad a la parte cumplida de hacerlo exigible por las vías legales respectivas.

- d) Ser vocero de los consumidores financieros ante la respectiva entidad vigilada.
- e) Efectuar recomendaciones a la entidad vigilada relacionadas con los servicios y la atención al consumidor financiero, y en general en materias enmarcadas en el ámbito de su actividad.
- f) Proponer a las autoridades competentes las modificaciones normativas que resulten convenientes para la mejor protección de los derechos de los consumidores financieros.
- g) Las demás que le asigne el Gobierno nacional y que tengan como propósito el adecuado desarrollo del SAC.

De la aplicación de esta normativa, debemos analizar algunas de las funciones que han sido designadas al defensor del cliente así:

Es por ello que, con el Decreto número 690 de 2003: “artículo 2° se establecieron objetivos para poner en regulación el funcionamiento

El defensor del cliente de las entidades vigiladas tendrá como funciones ser vocero de los clientes o usuarios ante la respectiva institución, y conocer y resolver de forma objetiva y gratuita las quejas individuales, dentro de los términos aquí establecidos, que estos le presenten relativas a un posible incumplimiento por parte de la entidad vigilada, de las normas legales o internas que rigen el desarrollo o ejecución de los servicios o productos que ofrecen o prestan, o respecto de la calidad de los mismos”.

Con esta disposición se le impone al defensor del cliente una carga referida a tener total conocimiento de las normas que regulan las obligaciones de las entidades vigiladas por la Superintendencia

Financiera, e identificar en forma efectiva las infracciones que hayan cometido en el ejercicio de su actividad; es esta una manifestación de la responsabilidad profesional que a ellos les es endilgada, se trata de que el encargado de ejercer estas funciones debe estar suficientemente capacitado, no solo en el conocimiento de la normativa correspondiente sino también en la forma de recepcionar las quejas y reclamos presentados por los usuarios del sistema financiero; sin embargo es importante resaltar que la norma existente no contempló la independencia y autonomía de esta figura que realmente garantice total transparencia a la toma de decisiones por parte de la entidad financiera a favor de los consumidores financieros en Colombia.

Por otra parte, tiene una carga de diligencia en cuanto al análisis del contenido de la queja, carga que será cumplida en forma óptima si se cumple con la primera.

De no ser así, esta figura no estaría cumpliendo uno de los fines que ineludiblemente surge de la lectura de las disposiciones que regulan el tema, que es descongestionar y reducir el volumen de reclamaciones presentadas ante la Superintendencia Financiera; sin embargo, la norma presenta vacíos jurídicos que deja a la toma de estas decisiones a las mismas entidades financieras prestadoras de los servicios generados a los consumidores. Actualmente, los esfuerzos no solo se centran en la búsqueda de un marco regulatorio más amplio, sino en elevar una garantía de independencia en la medida en que debemos aceptar que no todas ellas tienen el mérito suficiente para llegar a esta instancia.

⁴La Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) publicó las estadísticas de quejas que recibió de las entidades que vigila para junio de 2022. Las cifras dejan ver que para ese mes se recibieron 585.656 reclamos de los usuarios.

Del total, 76% correspondieron a establecimientos bancarios, 10% a las compañías de seguros, 3% a las compañías de financiamiento, 4% a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), 3% del Régimen de Prima Media y 4% de otros establecimientos.

Total quejas por resolver cuarto trimestre		
Diciembre - 2022		
FECHA	NOMBRE ENTIDAD	TOTAL POR RESOLVER
31/12/2022	Total Sistema Financiero	585.656
31/12/2022	Todos los Bancos	452.452
Fuente: SFC Formatos 378 y 379.		
*Datos con corte a septiembre 30 de 2022, fecha de procesamiento de la información 8 mayo de 2023.		
*No se incluyen las quejas inadmitidas y/o rechazadas, trasladadas a la SFC y las desistidas		

⁴ <https://www.larepublica.co/finanzas/las-quejas-de-los-usuarios-del-sector-financiero-aumentaron-14-2-a-14-584-en-junio-3455797>

Quejas de los principales productos de los bancos Diciembre - 2022				
FECHA	NOMBRE ENTIDAD	PRODUCTO	TOTAL POR RESOLVER	Participación %
31/12/2022	TODOS LOS BANCOS	TOTAL GENERAL	585.656	100
31/12/2022	TODOS LOS BANCOS	CUENTA DE AHORROS	219.884	48,6
31/12/2022	TODOS LOS BANCOS	TARJETA DE CRÉDITO	112.000	24,8
31/12/2022	TODOS LOS BANCOS	CRÉDITO DE CONSUMO Y/O COMERCIAL	91.422	20,2
31/12/2022	TODOS LOS BANCOS	CUENTA CORRIENTE	13.350	3,0
31/12/2022	TODOS LOS BANCOS	CRÉDITO DE VIVIENDA	5.946	1,3

*Datos con corte a septiembre 30 de 2022, fecha de procesamiento de la información 08 mayo de 2023.

**No se incluyen las quejas inadmitidas y/o Rechazadas, Trasladas a la SFC y las Desistidas

Los derechos de los consumidores se ven garantizados por instrumentos como el del Defensor del Cliente, figura regulada en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero como la persona encargada de ser el vocero de los clientes ante la institución respectiva, y además conocer y resolver las quejas de estos relativas a la prestación de los servicios. Sin embargo, a pesar de haber sido creado como un medio para garantizar la protección de los consumidores del sector financiero y asegurador, al defensor del cliente se le ve en la realidad como un dependiente más de la entidad financiera, que se torna como un filtro de quejas y reclamos, evitando así que el quejoso llegue a iniciar un trámite ante la Superintendencia Financiera.

Para garantizar su independencia se exige que el defensor esté separado de la administración de las entidades financieras y su nombramiento este a cargo de la Superintendencia Financiera a través de una convocatoria pública.

5. Conclusiones:

Por los argumentos expuestos debo concluir los siguientes puntos: La protección del derecho del consumidor en Colombia, a nivel constitucional se funda en los principios de justicia social, libertad económica y solidaridad, a partir de los cuales se ha venido desarrollando la legislación garantista de los derechos y obligaciones que de allí se derivan tales como los deberes de seguridad e información en las relaciones de consumo, el control de prácticas abusivas, la prohibición de la publicidad engañosa, el control de cláusulas abusivas; y las garantías y responsabilidades por daños derivados de productos y servicios.

6. Declaración de impedimentos e impacto fiscal

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto según artículo 286 de la misma ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

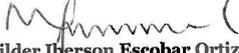
Además de lo anterior, en cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 es preciso determinar que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal tras la modificación realizada e incluida en el pliego de modificaciones anteriormente presentado, toda vez que no ordena gasto adicional dentro del Presupuesto General de la Nación, ni tampoco otorga beneficios tributarios de ningún tipo.

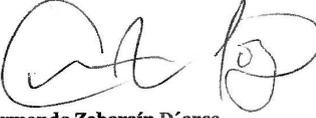
PROPOSICIÓN

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, Presentamos informe de Ponencia Positiva y en consecuencia solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, dar trámite y aprobar el **Proyecto de Ley número 177 de 2023 Cámara**, por medio del cual se fortalece la figura del defensor del consumidor financiero junto con el texto que se propone para primer debate.

De los H. Representantes,


Daniel Restrepo Carmona
H. Representante
Coordinador Ponente


Wilder Iberson Escobar Ortiz
H. Representante
Coordinador Ponente


Armando Zabaraín D'arce
H. Representante Dpto. Atlántico
Ponente

TEXTO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 177 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se fortalece la figura del defensor del consumidor financiero.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. generar autonomía, eficacia, poder de decisión e independencia al Defensor del Consumidor Financiero.

Artículo 2º. Modifíquese, el artículo 15 de la Ley 1328 de 2009, el cual quedará así:

Artículo 15. Pronunciamientos del Defensor del Consumidor Financiero. Las decisiones que adopte el Defensor del Consumidor Financiero serán obligatorias cuando, sin perjuicio del trámite conciliatorio que se pueda adelantar de acuerdo con lo señalado en el literal c) del artículo 13 de la Ley 1328 de 2009, los consumidores y las entidades vigiladas así lo acuerden de manera previa y expresa. Igualmente, serán obligatorias para las entidades vigiladas las decisiones del Defensor del Consumidor Financiero.

Artículo 3º. Modifíquese, el artículo 18 de la Ley 1328 de 2009, el cual quedara así:

Artículo 18. Designación y requisitos de los Defensores del Consumidor Financiero. Los Defensores del Consumidor Financiero deberán estar inscritos en el Registro de Defensores del Consumidor Financiero que será implementado por la Superintendencia Financiera de Colombia en la forma que establezca el Gobierno nacional y su designación será de la siguiente forma:

La Superintendencia Financiera de Colombia, realizará una convocatoria pública única para cada periodo, en la cual se recibirán las postulaciones a defensor del cliente financiero de las entidades que están obligadas conforme al artículo 13 de la Ley 1328 de 2009, mediante publicación en su portal web, la que se sujetará a las formalidades que determine la Superintendencia Financiera de Colombia.

La Superintendencia Financiera de Colombia, mediante acto administrativo conformará un equipo evaluador y establecerá el procedimiento a seguir para la verificación de la documentación presentada por los postulantes junto con el correspondiente modelo de evaluación, elección y mecanismos de desempate en al caso de presentarse.

El equipo evaluador presentará el informe que consolida los resultados de la verificación de requisitos y evaluación de la documentación presentada, sobre la base del cual creará una lista de elegibles.

La Superintendencia Financiera de Colombia de la lista de elegibles, designará para cada una de las entidades al defensor del cliente financiero, lo cual constará en un acto administrativo expedido por la Superintendencia Financiera de Colombia, Los resultados del proceso de designación del defensor del cliente financiero se publicarán en la página web institucional y se notificará al postulante y a la entidad financiera correspondiente.

Parágrafo I: Se deben dejar como mínimo 5 elegibles libres en caso de requerirse, para completar el periodo, en caso de presentarse alguno de los casos contemplados en el artículo 19 de la Ley 1328 de 2009. En todo caso no puede quedar ninguna entidad sin defensor de Consumidor Financiero.

Parágrafo II: Se podrá designar un mismo defensor del cliente financiero para un máximo de dos (2) entidades financieras clasificadas como pequeñas teniendo la cuenta del total de sus activos.

Parágrafo III: Los defensores del cliente financiero actuarán por un periodo de dos (2) años. Cuando el defensor del cliente, deje de ser tal, no podrá actuar en la misma entidad financiera, sino después de transcurridos dos (2) años.

Artículo 4°. Vigencia. la presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


Daniel Restrepo Carmona
H. Representante
Coordinador Ponente


Wilder Ibersson Escobar Ortiz
H. Representante
Coordinador Ponente


Armando Zabaraín D'arce
H. Representante Dpto. Atlántico
Ponente

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

Bogotá D.C., 17 de octubre de 2023. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positiva** para Primer Debate del Proyecto de Ley No.177 de 2023 Cámara, "POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECE LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL CONSUMIDOR FINANCIERO", suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara DANIEL RESTREPO CARMONA, WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ y ARMANDO ANTONIO ZABARÍN D'ARCE, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO LEY
NÚMERO 179 DE 2023 CÁMARA**

por medio de la cual se crea la contribución de turismo extranjero para el departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, octubre 17 de 2023

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA

Presidente Comisión Tercera Constitucional

Cámara de Representantes

Asunto. Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara al Proyecto de Ley número 179 de 2023 Cámara, por medio de la cual se crea la contribución de turismo extranjero para el departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones.

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a **rendir Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto Ley número 179 de 2023 Cámara, por medio de la cual se crea la contribución de turismo extranjero para el departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones**, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Trámite legislativo.
2. Objeto del proyecto.
3. Normatividad constitucional y legal.
4. Justificación.
5. Impacto fiscal
6. Modificaciones al texto y texto propuesto

7. Conflicto de intereses
8. Proposición.

Cordialmente,


JULIANA ARAY FRANCO
Coordinadora ponente


ÁNGELA MARÍA VERGARA
Ponente


SARAY ROBAYO BECHARA
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se crea la contribución de turismo extranjero para el departamento de bolívar y se dictan otras disposiciones.

1. TRÁMITE LEGISLATIVO

- **El proyecto de Ley número 179 de 2023 Cámara, por medio de la cual se crea la tasa proformación y talentos deportivos,** fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 30 de agosto de 2023 por el honorable Representante *Andrés Guillermo Montes Celedón*, honorable Representante *Juliana Aray Franco*, honorable Representante *Ángela Vergara Gonzáles*.

El 27 de septiembre del 2023, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, por medio de correo electrónico designó como ponentes de la iniciativa a las honorables Representantes *Juliana Aray Franco*, *Ángela Vergara González* y *Saray Elena Robayo Bechara*.

El día 6 de octubre de 2023 se radicó una solicitud de concepto al Ministerio de Hacienda, Cotelco, y de la misma forma a la Anato. Así mismo, el 27 de septiembre de 2023, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, envió un concepto a la Comisión Tercera de la Cámara respecto a la iniciativa legislativa en cuestión.

2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución Política como fundamento normativo, establece y determina en su artículo 1°, que “Colombia es un Estado social de Derecho, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. En su artículo 8°, otorga la responsabilidad al Estado de “proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”. Seguidamente en su artículo 54, obliga al “Estado a ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran”, importante esto para la creación y capacitación de los emprendimientos que se pretenden impulsar.

En su artículo 72, “El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado...”. En el numeral 8 del artículo 95, nos otorga como colombianos la responsabilidad de “Proteger

los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”; en concordancia con estos dos artículos, uno de los principales objetivos del proyecto es la preservación de escenarios turísticos y culturales, fundamentales para promover e incentivar el turismo en la región.

Ampliando el fundamento constitucional, podemos encontrar uno de los más importantes, el artículo 150, en sus numerales 4 y 12, “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:”, “4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”, “12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.

LEY 590 DE 2000 “Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas”, en su artículo 1°, literales a), f), g) h) y j) dispone los criterios para el apoyo, estímulo y fortalecimiento de las Mipymes.

“a) Promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos, el aprovechamiento productivo de pequeños capitales y teniendo en cuenta la capacidad empresarial de los colombianos”;

...

“f) Señalar criterios que orienten la acción del Estado y fortalezcan la coordinación entre sus organismos; así como entre estos y el sector privado, en la promoción del desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas;

g) Coadyuvar en el desarrollo de las organizaciones empresariales, en la generación de esquemas de asociatividad empresarial y en alianzas estratégicas entre las entidades públicas y privadas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas;

h) Apoyar a los micro, pequeños y medianos productores asentados en áreas de economía campesina, estimulando la creación y fortalecimiento de Mipymes rurales”;

...

“j) Crear las bases de un sistema de incentivos a la capitalización de las micro, pequeñas y medianas empresas”.

3. OBJETO

La presente ley tiene por objeto crear la contribución al turismo extranjero para el Departamento de Bolívar por vía aérea y marítima, como una fuente de recursos que tengan como finalidad la preservación, construcción y restauración

de escenarios turísticos y culturales, y la creación del Fondo del Emprendimiento Bolívar.

Se busca enfrentar dos grandes problemas que tiene el departamento: (1) uno de ellos es el deterioro de las estructuras relevantes y simbólicas que jalonan el turismo en el departamento, muy especialmente las localizadas en el Distrito de Cartagena de Indias, que posee gran parte de la infraestructura arquitectónica que transmite su historia y su cultura; (2) el segundo problema que se busca abordar es la creciente inequidad y pobreza que se viene presentando en todo el territorio.

El objetivo de este proyecto en parte es combatir esta problemática, dando la capacidad presupuestal y operativa al gobierno departamental mediante los recursos que se recauden con esta contribución de turismo extranjero, para generar oportunidades donde las personas puedan estructurar y llevar a cabo proyectos de emprendimiento de gran impacto social, los cuales no solo les generarán ingresos y empleos formales, sino que se genere un tejido empresarial y social que permita una mejor capacidad de gobernanza y empoderamiento en los distintos territorios.

4. JUSTIFICACIÓN

En Colombia, entre enero y julio de 2023, la cifra de visitantes no residentes ascendió a 3'246.478, comparado con 2'453.223 viajeros que se recibieron en 2022; es decir que estuvo un 32,3% por encima¹.

La constante llegada de turistas extranjeros a través de diversas modalidades, ya sea aérea, marítima o terrestre, es de incalculable importancia en el desarrollo económico y cultural del departamento de Bolívar. Es bien sabido que Cartagena es uno de los destinos turísticos de Colombia que acoge tanto residentes colombianos como visitantes extranjeros. Según datos de la Aeronáutica Civil, para el 2022 la ciudad de Cartagena recibió aproximadamente 572.636 pasajeros internacionales, lo cual nos indica aumento del 6% en comparación a 2019² y como de la misma forma se puede evidenciar en cuadros elaborados por los autores de la presente iniciativa.

Tabla 3. Relación de visitantes extranjeros por terminal de llegada 2019

Relación de llegada de visitantes extranjeros Cartagena-Bolívar 2019												
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Por aeropuerto de Cartagena	49.041	47.854	49.224	40.676	37.338	38.148	43.870	43.044	34.685	37.546	37.546	60.370
Por crucero internacional	55.348	51.142	50.027	39.598	5.013	5.342	4.199	4.919	4.016	29.800	60.216	No informa

Fuente: tomado del texto original PL 179 de 2023C

¹ <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/visitantes-no-residentes-en-primeros-siete-meses>

² <https://www.aerocivil.gov.co/prensa/noticias/Pages/Cifras-record-para-el-transporte-aereo--primer-semester-de-2022-cierra-con-22.683.175-pasajeros-movilizados-y-454.032-tonel.aspx>

Tabla 4. Relación de visitantes extranjeros por terminal de llegada 2022

Relación de llegada de visitantes extranjeros Cartagena-Bolívar 2022												
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Por aeropuerto de Cartagena	31.407	34.655	40.659	48.727	40.220	37.039	43.818	40.940	35.393	38.067	41.808	48.665
Por crucero internacional	2.794	16.485	18.567	No informa	4.120	13.289	39.523	55.683

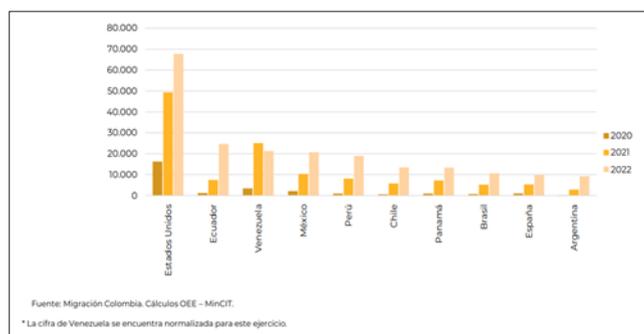
Fuente: tomado del texto original del PL 179 de 2023C

Ahora bien, tomando como referencia la Unidad de Valor tributario que está aprobada por la DIAN para el año 2023 de un valor de \$42.412 pesos, y el total de turistas extranjeros que ingresaron en 2022 que fue de 631.807 personas, utilizando una proyección sencilla, se estima que al año el departamento de Bolívar podría recaudar una cifra por este impuesto de entre \$26.535.894.000 y \$35.144.788.624 de pesos.

Una primera impresión sobre la presente iniciativa es, si la imposición de esta contribución podría afectar la afluencia de turismo extranjero al departamento de Bolívar. Para generar un juicio concluyente sobre cómo afecta las decisiones de turismo, se necesitan analizar factores como la relación del ingreso del visitante extranjero, su nacionalidad, y el tamaño de la contribución con relación a la elasticidad de la curva de demanda de turismo extranjero. Estos factores harán posible establecer qué tanto influye la decisión de visitar Bolívar en función de pagar esta tarifa.

En primer lugar, es necesario revisar los perfiles de los ciudadanos extranjeros que visitan el territorio, donde según los informes de turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; para el mes de octubre de 2022 las principales naciones que visitan el país son para los estadounidenses, tal como indica la ilustración 1 a continuación:

Ilustración 1. Top 10 país de residencia de extranjeros no residentes en Colombia octubre 2020 - 2022



En este sentido, los dos primeros lugares del top se tratan de nacionalidades que manejan como moneda el dólar americano, siendo una moneda que ha ganado una fortaleza considerable durante 2022 respecto al peso colombiano y que, pese a leves caídas, continúa en una posición fuerte durante 2023. En un artículo publicado por el diario *La República*, para un extranjero que gasta en dólares se ha vuelto un 17,1% más económico el hospedaje en un hotel como el Hilton de Cartagena, entre febrero y octubre

de 2022, es decir, en febrero pagaba una tarifa de \$114 USD por noche y en octubre pagó \$95 USD la noche. Lo anterior, denota que una ciudad como Cartagena es de especial atractivo turístico gracias a que es un destino asequible para el ingreso de los estadounidenses. Con los visitantes de Ecuador sucede una situación similar en razón a que la moneda que circula en dicho país también es el dólar americano.

¿Por qué recaudar la contribución a través de un Fondo?

La creación de un fondo se erige como la estrategia óptima para el eficiente manejo de los recursos públicos. Este mecanismo aporta autonomía en la planificación y ejecución de proyectos, esquivando las interrupciones que a menudo los ciclos políticos imponen. Además, actúa como un vehículo de inversión que unifica a nivel nacional, departamental, distrital y de la sociedad civil, fomentando una mayor transparencia y acceso a diversas fuentes de financiamiento.

La dinámica, flexibilidad y agilidad de un fondo lo convierten en un aliado inclusivo y eficaz en la ejecución presupuestaria, con procesos de fiscalización que siguen estándares internacionales. Su capacidad para focalizar recursos donde más se necesitan, y su papel como mecanismo de cofinanciación de planes, programas y proyectos, lo consagran como la elección más lógica para maximizar el impacto de la inversión pública.

¿Por qué destinar recursos al emprendimiento del departamento de Bolívar?

El gobierno departamental será no solo responsable de ofrecer la bolsa de recursos a través del Fondo de Emprendimiento Bolívar, sino que también acompañará el proceso de estructuración de los proyectos de emprendimientos para que a la hora de usar el capital semilla, estos proyectos ya llevan unas bases sólidas que permite vencer una de las barreras del emprendimiento en Colombia, donde según la agencia Innpulsa, aproximadamente 5 de cada 10 empresas creadas en Colombia sobreviven después de 5 años. Este factor es clave para la construcción de tejido empresarial y social en función de su permanencia en el tiempo.

La cantidad de recursos que se pretende ofrecer en el Fondo de Emprendimiento Bolívar es sumamente determinante si lo que se quiere es llegar a una amplia oferta de proyectos, por lo que es imperioso hacer una proyección aterrizada de lo que sería el recaudo de esta contribución. Basados en los informes de turismo mensual que reporta el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para el año 2019, tomado como un año de comportamiento normal prepandemia, la ciudad de Cartagena, entre vuelos internacionales y cruceros, reporta un total de 828.652 visitantes extranjeros, aclarando que lo anterior no contempla los visitantes que llegan a otras terminales aéreas como Bogotá.

Experiencias comparadas.

Caso San Andrés y Providencia

El departamento de San Andrés, mediante el Decreto número 2762 de 1991 y la Ordenanza 020 de 2006, en el capítulo XIX, artículos del 258 al 267, creó e implementó la contribución denominada “Tarjeta turística y uso de la infraestructura pública turística”, la cual, es una imposición a toda aquella persona que ingrese al archipiélago de forma temporal a realizar actividades de turismo. Según la normatividad, los recursos recaudados por este hecho son invertidos en la recuperación y mantenimiento de la infraestructura turística pública y en la conservación de los recursos naturales del archipiélago. Es importante tener presente que la composición de la isla en sí, es una estructura turística, incluyendo a sus pobladores, por lo que la destinación de la inversión de estos recursos no solo se limita a mantener y renovar estructuras físicas, sino que también se invierten en programas sociales, por lo que su uso es muy diverso dentro del presupuesto departamental.

Para el año 2023, esta tarjeta turística tiene un costo de \$139.000 pesos colombianos mediante el decreto departamental 0005 del 4 de enero, que incrementó el valor un 19% respecto al año 2022. Esta tarjeta le permite al usuario mayor de 4 años de edad, permanecer por un periodo de 4 meses continuos o discontinuos dentro del territorio de San Andrés y Providencia.

A pesar de lo que se puede llamar como un precio alto, este no ha sido un inconveniente para la demanda turística del archipiélago, donde según un informe de la Cámara de Comercio territorial, en 2021 ingresaron 1.095.556 visitantes entre nacionales y extranjeros, de hecho, el 70% del PIB de San Andrés se compone de ingresos provenientes del turismo y la relación de ingreso no ha demostrado una tendencia a la baja.

Caso Quintana Roo, México

El estado de Quintana Roo, en el sureste de México, está compuesto por varios municipios, incluidos Cancún, Cozumel, Playa del Carmen e Isla Mujeres. La región es un popular destino de vacaciones debido a su clima tropical, océano cristalino, selva de manglares, cenotes y sitios arqueológicos mayas.

A partir del 1° de abril de 2021, los turistas que visitan la región y tienen 15 años o más deben pagar un nuevo impuesto obligatorio de visitante. El objetivo de este impuesto es generar ingresos para crear puestos de trabajo y financiar el desarrollo de la industria turística. El nuevo impuesto es de \$224 pesos mexicanos, aproximadamente \$10 - \$11 USD por persona, y se cobrará antes de que los visitantes salgan de México.

Este ha sido un caso de éxito y referente a tener en cuenta, ya que en reporte del sector turismo, el Secretario de turismo de este estado mexicano indicó que el 2022 fue un año sorpresivo para la recuperación del turismo que se preveía en niveles

pre pandemia hacía el año 2024. El balance inesperado deja como saldo un total de 18 millones de turistas, lo que es, incluso, superior al último nivel de antes de la pandemia que fue el 2019, con un saldo de 16 millones de turistas. Lo anterior es un punto de suma importancia para la presente exposición, en razón a que este caso demuestra que la imposición de una tarifa no limita la demanda de turismo, y que la adecuada inversión de los recursos que se recaudan, solo termina incentivando más al turista a seguir disfrutando de las mejoras que se reflejan de las inversiones, y posicionar al destino por atractivos de alta calidad, más que por precios.

El turismo en el estado de Quintana Roo se caracterizó por mucho tiempo por ser tradicional, es decir, una demanda básica de sol y playa, y esto ocasionó varios perjuicios sociales y ambientales que despertaron la necesidad de diversificar la oferta turística y voltearla hacía alternativas sostenibles que resguardaran la multiculturalidad demográfica y el patrimonio arquitectónico turístico. Esto hizo que destinos como Cancún hicieran una revolución de la infraestructura turística hacía modalidades como el turismo académico, arqueológico, cultural, deportivo, aventura, etc; donde los recursos recaudados por el impuesto han servido para apoyar esta transformación, incluso, el Gobierno estatal tiene proyectado implementar un grupo de nuevos impuestos para continuar con la revolución

del turismo, que, sumados a los cerca de \$180 millones de dólares que recauda el actual impuesto, conformarán una bolsa de recursos que posicionará al Estado como destino multi turístico.

5. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el cual señala que “(...) 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 (...)”; es preciso determinar que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal, toda vez que no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios de ningún tipo.

Particularmente, el artículo referido de la Ley 819 de 2003, ha sido objeto de fallo por parte de la Corte Constitucional, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Sentencia C-502 de 2007, el cual señala que los incisos del artículo 7º, “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”.

Por lo expuesto, la iniciativa legislativa no genera costos fiscales y cumple con lo requerido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

MODIFICACIONES AL TEXTO ORIGINAL

Texto original	Texto propuesto	Observaciones
<p>“Por medio de la cual se crea la contribución de turismo extranjero para el departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones.”</p> <p>El Congreso de Colombia, DECRETA:</p>	<p>“Por medio de la cual se <u>incentiva</u> el turismo extranjero para el departamento de bolívar y se dictan otras disposiciones.”</p> <p>El Congreso de Colombia, DECRETA:</p>	<p>Se modifica el título del proyecto para que se armonice el objetivo principal de esta iniciativa legislativa.</p>
<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear la contribución al turismo extranjero para el departamento de Bolívar, como una fuente de recursos que tengan como finalidad la preservación y construcción de escenarios turísticos y culturales, y la creación del Fondo del Emprendimiento Bolívar.</p>	<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto <u>incentivar</u> el turismo extranjero para el departamento de Bolívar, <u>a través de la creación de una contribución destinada a fomentar acciones encaminadas a las actividades turísticas y culturales</u>, y la creación del “Fondo de Emprendimiento Proturismo de Bolívar”</p>	<p>se cambia la redacción para que se armoniza el artículo al objeto de la iniciativa legislativa.</p>
<p>Artículo 2º. Contribución Turismo Extranjero. Créese una contribución de carácter monetario, recaudada y administrada por el Departamento de Bolívar, cuya destinación será el financiamiento de proyectos de construcción y preservación de escenarios turísticos y culturales, así como proyectos de ecoturismo; de la misma manera, la estructuración del Fondo de Emprendimiento que será administrado por la entidad territorial departamental.</p>	<p>Artículo 2º. Contribución Turismo Extranjero. <u>Facúltase a la Asamblea Departamental para que se cree</u> una contribución de carácter monetario, recaudada y administrada por el Departamento de Bolívar, cuya destinación será el financiamiento de proyectos de <u>fomento turístico</u> y preservación de escenarios turísticos y culturales, así como proyectos de ecoturismo; y de la misma manera, para la estructuración del “Fondo de Emprendimiento Proturismo de Bolívar” el cual será administrado por la entidad territorial departamental.</p>	<p>Se faculta a la Asamblea Departamental de Bolívar</p>

Texto original	Texto propuesto	Observaciones
<p>Artículo 3°. Hecho generador y sujeto pasivo. El hecho generador de la contribución turística extranjera está constituido por el ingreso, vía marítima o aérea, de personas naturales de ciudadanía extranjera no residentes en el territorio nacional, mayores de 14 años de edad, al departamento de Bolívar, sin perjuicio del tipo de actividad que pretendan desarrollar dentro del territorio departamental.</p> <p>Teniendo presente que dicha contribución solo se pagará una sola vez por vigencia o año en que el turista extranjero ingrese al territorio del departamento de Bolívar.</p> <p>Parágrafo. Quedan exentos de pago de la presente contribución:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. los diplomáticos acreditados ante el Gobierno nacional que desempeñen labores consulares al interior del departamento de Bolívar. 2. Representantes oficiales de gobierno de otros países que ingresen al departamento de Bolívar en el marco de las funciones propias de sus cargos. 3. Funcionarios de organismos internacionales humanitarios o de Derechos Humanos que vayan a ejecutar labores o actividades relacionadas con la misión de su organización. 4. Los miembros de tripulación de los navíos de carga comercial y turística. 5. Los miembros de tripulación de aeronaves comerciales y turísticas. 	artículo eliminado	
<p>Artículo 4°. Responsable de la contribución para el turismo extranjero. El responsable del cobro y recaudo de esta contribución será la Gobernación del departamento de Bolívar.</p> <p>Parágrafo. Para efectos de la práctica del cobro y recaudo, la Asamblea Departamental reglamentará la materia.</p>	<p>Artículo 3°. Responsable de la contribución para el turismo extranjero. El responsable del cobro y recaudo de esta contribución será la Gobernación del departamento de Bolívar.</p> <p>Parágrafo. Para efectos de la práctica del cobro y recaudo, la Asamblea Departamental reglamentará la materia.</p>	Se ajusta la numeración. el artículo no tiene cambios sustanciales
<p>Artículo 5°. Tarifa de la contribución para el turismo extranjero. La tarifa de esta contribución será el monto unitario en moneda legal colombiana que deberá pagarse por cada persona que pretenda ingresar al territorio departamental, sea por vía aérea o marítima. La tarifa será el equivalente a una (1) Unidad de Valor Tributario (UVT) por persona.</p>	<p>Artículo 4°. Tarifa de la contribución para el turismo extranjero. La tarifa de esta contribución será el monto unitario en moneda legal colombiana que deberá pagarse por cada persona que pretenda ingresar al territorio departamental, sea por vía aérea o marítima. La tarifa será el equivalente, a <u>máximo</u> una (1) Unidad de Valor Tributario ((UVT) por persona.</p> <p>Parágrafo. Dicha contribución solo se pagará una sola vez por año en que el turista extranjero ingrese al territorio del departamento de Bolívar.</p>	se ajusta la numeración.
No hay equivalente	<p>Artículo nuevo</p> <p>Artículo 5°. Fondo de Emprendimiento Proturismo de Bolívar. Créese el “Fondo de Emprendimiento Proturismo de Bolívar” el cual será el encargado de ejecutar de manera oportuna y eficiente los recursos recaudados por medio de la contribución al turismo extranjero del cual trata el artículo 2° del presente proyecto de ley.</p>	

Texto original	Texto propuesto	Observaciones
	<p>El “<i>Fondo de Emprendimiento Proturismo de Bolívar</i>” será una cuenta adscrita al departamento de Bolívar sin personería jurídica, separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar el origen y destinación de los recursos.</p>	
<p>No hay equivalente</p>	<p>artículo nuevo Artículo 6°. Recursos del Fondo de Emprendimiento Proturismo de Bolívar. El fondo se compondrá de recursos que provienen de la contribución de la cual trata el artículo 2° de la presente ley; y además, podrán provenir y/o apropiarse a partir de las siguientes fuentes: a. Los recursos del Presupuesto General de la Nación que, de acuerdo con la disponibilidad, puedan destinarse a la financiación de programas o proyectos dentro del objeto del Fondo de Emprendimiento Proturismo de Bolívar. b. Los recursos que provengan de operaciones de crédito público celebradas por el Distrito o por el Departamento con la banca multilateral, entidades de fomento o gobiernos extranjeros. c. Los recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título. Parágrafo. Las entidades del orden nacional, territorial o particulares podrán aportar recursos a través de esquemas de cofinanciación para el desarrollo de los proyectos que sean identificados, estructurados y gestionados por el Fondo a que se refiere la presente ley.</p>	
<p>Artículo 6°. Destinación específica. Destínesse los siguientes porcentajes del valor anual recaudado de la presente contribución de la siguiente forma: a. Cincuenta por ciento (50%) para proyectos que se pretendan ejecutar dentro del territorio departamental y distrital, cuyo objetivo sea la construcción y preservación de escenarios turísticos y culturales. b. Cincuenta por ciento (50%) destinado para el fomento y fortalecimiento del emprendimiento, mediante la creación del Fondo de Emprendimiento Bolívar, el cual será una cuenta adscrita al departamento de Bolívar sin personería jurídica, separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar el origen y destinación de los recursos. Parágrafo 1°. El porcentaje del que habla el literal “a)” de este artículo, será administrado y ejecutado por el Instituto de Cultura y Turismo del departamento de Bolívar - Icultur. Dichos recursos se distribuirán en un cincuenta por ciento</p>	<p>Artículo 7°. Destinación específica. Destínesse los siguientes porcentajes del valor anual recaudado de la presente contribución de la siguiente forma: a. Cincuenta por ciento (50%) para proyectos que se pretendan ejecutar dentro del territorio departamental y distrital, cuyo objetivo sea <u>al fomento turístico</u> y preservación de escenarios turísticos y culturales. b. Cincuenta por ciento (50%) destinado para el fomento y fortalecimiento de <u>los emprendimientos relacionados directa e indirectamente con el turismo dentro del departamento, mediante la creación del “Fondo de Emprendimiento Proturismo de Bolívar”, el cual será administrado y ejecutado por el departamento de Bolívar.</u></p>	<p>Se eliminan los párrafos que venían en el articulado original, debido a que los recursos serán administrados directamente por el Fondo y de esta manera se armoniza con el objeto del proyecto.</p>

Texto original	Texto propuesto	Observaciones
<p>(50%) para el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena de Indias y el cincuenta por ciento (50%) restante para el departamento de Bolívar.</p> <p>Para el cumplimiento de lo establecido en lo correspondiente a la administración de los recursos por parte del Instituto de Cultura y Turismo del departamento de Bolívar (Icultur), se creará un fondo departamental denominado, “Fondo para la Cultura y el Turismo - Foncultur Bolívar”; al cual se le dará un manejo como cuenta especial en el presupuesto, separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar el origen y destinación de los recursos.</p> <p>Parágrafo 2°. El porcentaje del que habla el literal “b)” de este artículo, será administrado y ejecutado por el departamento de Bolívar en cabeza de la Secretaría de Emprendimiento y Desarrollo Empresarial.</p>		
<p>Artículo 7°. Secretaría de Emprendimiento y Desarrollo Empresarial. La Secretaría de Emprendimiento y Desarrollo Empresarial será un órgano que hará parte de la estructura orgánica de la administración departamental. Este ente será el administrador del Fondo de Emprendimiento Bolívar, y será el encargado de ejecutar los gastos operativos, administrativos y de inversión para el cumplimiento de su misionalidad.</p> <p>Parágrafo 1°. La Asamblea Departamental y la Gobernación del departamento de Bolívar, de acuerdo a cada una de sus competencias establecidas en la Constitución y la ley, crearán y reglamentarán lo pertinente a la Secretaría de Emprendimiento y Desarrollo Empresarial dentro de la estructura orgánica y planta administrativa de la Gobernación departamental, a su vez fijarán sus funciones y competencias por las cuales se regirá.</p> <p>Parágrafo 2°. Sin perjuicio de la organización orgánica que se le dé a la Secretaría de Emprendimiento y Desarrollo Empresarial, la composición presupuestaria operativa y de planta se basará en un porcentaje mínimo del tres por ciento (3%) y un máximo del seis por ciento (6%) de los recursos contemplados en el parágrafo 2° del artículo 6°.</p>	Se elimina el artículo.	
	<p>Artículo nuevo.</p> <p>Artículo 8°. Informe a la Asamblea Departamental. El “Fondo de Emprendimiento proturismo de Bolívar” deberá presentar un informe anual a la Asamblea Departamental, el cual deberá dar cuenta de la ejecución de los recursos.</p>	Artículo nuevo.

Texto original	Texto propuesto	Observaciones
Artículo 8°. Los entes departamentales tendrán seis meses a partir de la sanción presidencial de esta ley, para crear, reglamentar y desarrollar todos los aspectos necesarios para su implementación.	Artículo 9°. Los entes departamentales tendrán seis meses a partir de la sanción presidencial de esta ley, para crear, reglamentar y desarrollar todos los aspectos necesarios para su implementación.	Se modifica la numeración. sin modificaciones sustanciales.
Artículo 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 10. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Se modifica la numeración. sin modificaciones sustanciales.

7. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentren inmersos en alguna de estas causales. Sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 1° antes mencionado, se encuentran: “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; y el 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*”.

Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas con vinculación laboral.

8. PROPOSICIÓN

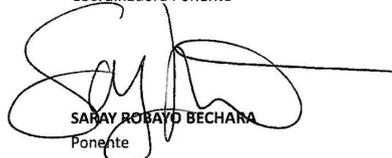
Con fundamento en las razones aquí expuestas, proponemos de manera respetuosa a la Honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de Ley número 179 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se crea la contribución de turismo extranjero para el departamento de Bolívar y se dictan

otras disposiciones, con el texto propuesto y las modificaciones incorporadas.

Firman los Honorables Congresistas,


 JULIANA ARAY FRANCO
 Coordinadora Ponente


 ANGELA MARIA VERGARA
 Ponente


 SARAY ROBAYO BECHARA
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se incentiva el turismo extranjero para el departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto incentivar el turismo extranjero para el departamento de Bolívar, a través de la creación de una contribución destinada a fomentar acciones encaminadas a las actividades turísticas y culturales, y la creación del “*Fondo de Emprendimiento Proturismo de Bolívar*”.

Artículo 2°. Contribución Turismo Extranjero. Facultase a la Asamblea Departamental para que se cree una contribución de carácter monetario, recaudada y administrada por el Departamento de Bolívar, cuya destinación será el financiamiento de proyectos de fomento turístico y preservación de escenarios turísticos y culturales, así como proyectos de ecoturismo; y de la misma manera, para la estructuración del “*Fondo de Emprendimiento Proturismo de Bolívar*”, el cual será administrado por la entidad territorial departamental.

Artículo 3°. Responsable de la contribución para el turismo extranjero. El responsable del cobro y recaudo de esta contribución será la Gobernación del departamento de Bolívar.

Parágrafo. Para efectos de la práctica del cobro y recaudo, la Asamblea Departamental reglamentará la materia.

Artículo 4°. Tarifa de la contribución para el turismo extranjero. La tarifa de esta contribución será el monto unitario en moneda legal colombiana que deberá pagarse por cada persona que pretenda ingresar al territorio departamental, sea por vía aérea o marítima. La tarifa será el equivalente, a máximo una (1) unidad de valor tributario (UVT) por persona.

Parágrafo. dicha contribución solo se pagará una sola vez por año en que el turista extranjero ingrese al territorio del departamento de Bolívar.

Artículo 5°. Fondo de Emprendimiento Proturismo de Bolívar. Créese el “Fondo de Emprendimiento Proturismo de Bolívar”, el cual será el encargado de ejecutar de manera oportuna y eficiente los recursos recaudados por medio de la contribución al turismo extranjero del cual trata el artículo segundo del presente proyecto de ley.

El “Fondo de Emprendimiento Proturismo de Bolívar” será una cuenta adscrita al Departamento de Bolívar sin personería jurídica, separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar el origen y destinación de los recursos.

Artículo 6°. Recursos del Fondo de Emprendimiento Proturismo de Bolívar. El fondo se compondrá de recursos que provienen de la contribución de la cual trata el artículo segundo de la presente ley; y además, podrán provenir y/o apropiarse a partir de las siguientes fuentes:

- Los recursos del Presupuesto General de la Nación que, de acuerdo con la disponibilidad, puedan destinarse a la financiación de programas o proyectos dentro del objeto del Fondo de Emprendimiento Proturismo de Bolívar.
- Los recursos que provengan de operaciones de crédito público celebradas por el Distrito o por el Departamento con la banca multilateral, entidades de fomento o gobiernos extranjeros.
- Los recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.

Parágrafo. Las entidades del orden nacional, territorial o particulares podrán aportar recursos a través de esquemas de cofinanciación para el desarrollo de los proyectos que sean identificados, estructurados y gestionados por el Fondo a que se refiere la presente ley.

Artículo 7°. Destinación específica. Destínesse los siguientes porcentajes del valor anual recaudado de la presente contribución de la siguiente forma:

- Cincuenta por ciento (50%) para proyectos que se pretendan ejecutar dentro del territorio

departamental y distrital, cuyo objetivo sea al fomento turístico y preservación de escenarios turísticos y culturales.

- Cincuenta por ciento (50%) destinado para el fomento y fortalecimiento de los emprendimientos relacionados directa e indirectamente con el turismo dentro del departamento, mediante el “Fondo de Emprendimiento proturismo de Bolívar” conforme al artículo quinto de la presente ley y el cual será administrado y ejecutado por el Departamento de Bolívar.

Artículo 8°. Informe a la Asamblea Departamental. El “Fondo de Emprendimiento proturismo de Bolívar” deberá presentar un informe anual a la Asamblea Departamental, el cual deberá dar cuenta de la ejecución de los recursos.

Artículo 9°. Los entes departamentales tendrán seis meses a partir de la sanción presidencial de esta ley, para crear, reglamentar y desarrollar todos los aspectos necesarios para su implementación.

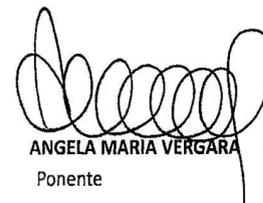
Artículo 10. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el diario oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De las honorables Congresistas,

De las honorables Congresistas,



JULIANA ARAY FRANCO
Coordinadora Ponente



ANGELA MARIA VERGARA
Ponente



SARAY ROBAYO BECHARA
Ponente

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

Bogotá D.C., 18 de octubre de 2023. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positiva** para Primer Debate del Proyecto de Ley No.179 de 2023 Cámara, “**POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA CONTRIBUCIÓN DE TURISMO EXTRANJERO PARA EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, suscrita por las Honorables Representantes a la Cámara JULIANA ARAY FRANCO, ANGELA MARÍA VERGARA GONZÁLEZ y SARAY ROBAYO BECHARA, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 213 DE 2023 CÁMARA**

por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos.

Bogotá D. C., octubre 10 de 2023

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Honorable Representante

ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN

Vicepresidenta Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley número 213 de 2023 Cámara,
por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos.

Respetuoso saludo,

En cumplimiento de los deberes legales que implica la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con los artículos 150, 151, 152, 153, 154 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos poner a consideración de los honorables Representantes de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, el **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 213 de 2023 Cámara,** *por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos.*

De los Honorables Congresistas,


OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena


SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba


ÓSCAR DARIO PÉREZ PINEDA
Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 213 DE 2023 CÁMARA**

por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos.

El informe de ponencia se estructura de la siguiente manera:

- I. Antecedentes del proyecto de ley
- II. Objeto del proyecto de ley
- III. Contenido de los proyectos de ley radicados
- IV. Marco Constitucional, legal y jurisprudencial del proyecto de ley
- V. Consideraciones de conveniencia de los ponentes
- VI. Impacto fiscal
- VII. Conflicto de intereses
- VIII. Pliego de modificaciones
- IX. Proposición

**I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO
DE LEY**

- **El Proyecto de Ley número 213 de 2023 Cámara,** *por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos,* fue radicado el 6 de septiembre de 2023 por el honorable Representante *Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa* y fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1297 de 2023.

El 27 de septiembre del año en curso, fuimos notificados por la Secretaría de la Comisión Tercera Constitucional Permanente sobre la designación que nos hiciera la Mesa Directiva como Coordinadores Ponentes al representante *Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa* y la Representante *Katherine Miranda Peña* y como ponentes a la Representante *Saray Elena Robayo Bechara* y al Representante *Óscar Darío Pérez Pineda*.

Desde el equipo de ponentes, se procedió a solicitar concepto jurídico al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que en el ejercicio de sus funciones y sus competencias, presenten concepto respecto al impacto fiscal que pueda generar este proyecto de ley.

El 10 de octubre del año en curso, fuimos notificados sobre la solicitud de relevo como ponente del proyecto de ley de la honorable Representante *Katherine Miranda Peña*; solicitud que acorde a la comunicación recibida, fue acogida por la Mesa Directiva y la Secretaría de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objeto reducir el IVA de los aceites vegetales comestibles y margarinas del 19% al 5%. Para ello, se incluyen estos bienes de primera necesidad para los hogares colombianos en el artículo 468-1 del Estatuto Tributario - Bienes GRAVADOS CON LA TARIFA DEL CINCO POR CIENTO (5%).

**III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY
RADICADO**

- **El Proyecto de Ley número 213 de 2023 Cámara,** *por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y*

margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos consta de 3 artículos que versan sobre lo siguiente:

Artículo 1°. Presenta el objeto del proyecto de ley que busca la reducción del IVA del 19% al 5%, de los aceites vegetales comestibles y margarinas.

Artículo 2°. Pretende modificar el artículo 468-1 del Estatuto Tributario para adicionar las partidas referentes a aquellos bienes objeto del proyecto dentro de los bienes gravados con la tarifa del 5%.

Artículo 3°. Que refiere a la vigencia.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL PROYECTO DE LEY

Respecto al marco constitucional, esta iniciativa encuentra asidero en los siguientes artículos de la Carta Política:

“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”.

Así mismo, el artículo 13 constitucional reza:

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

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

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

Y por su parte, el artículo 363 superior reza que:

“El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”.

En materia legal, a la luz del Estatuto Tributario, de manera general los bienes y servicios están gravados con el impuesto sobre las ventas (IVA) del 19%, tal como reza el siguiente artículo:

“Artículo 468. Tarifa general del impuesto sobre las ventas. *La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del diecinueve por ciento (19%) salvo las excepciones contempladas en este título.*

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

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

Con esta iniciativa, para cumplir con el objeto del proyecto de ley, se propone la inclusión de ciertos alimentos como aceites comestibles y margarinas elaborados a partir de materias primas vegetales dentro de aquellos bienes gravados con la tarifa del 5%, esto es, en el artículo 468-1. *Bienes gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%).*

Con base en lo anterior y los principios que fundan el sistema tributario, se presenta esta iniciativa legislativa para beneficio de todos los hogares colombianos al pretender reducir el IVA de productos como el aceite que hacen parte de la canasta básica familiar.

Respecto al marco jurídico en torno al trámite del proyecto de ley, en primer lugar, es menester resaltar que la Constitución Política en su artículo 150, otorga al Congreso la competencia legislativa y, así mismo, especifica las funciones que ejerce por medio de ellas. De igual modo, está fundamentado en las facultades constitucionales del Congreso de Colombia, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:

“Artículo 114. *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración. El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”.*

“Artículo 154. *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”. (Subrayado y negrita por fuera de texto).

Es así como, este proyecto de ley da cabal cumplimiento al precepto constitucional del inciso 4° del artículo 154 Superior, iniciando su trámite legislativo en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

La jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que “*la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que este proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como este, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República.*” (Sentencia C-1707 de 2000, M. P. Cristina Pardo Schlesinger).

Respecto al marco legal que atañe la competencia del Congreso, la Ley 5ª de 1992 contempla las siguientes disposiciones:

“Artículo 6°. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

(...)

2. *Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación”.*

“Artículo 139. Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios”.

“Artículo 140. Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

1. *Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.*

Entre tanto, la Ley 3ª de 1992 “*Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones*”, entrega competencias a la Comisión Tercera Constitucional Permanente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con las *disposiciones del siguiente artículo:*

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

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

(...)

Comisión Tercera.

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara

de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

(...)

V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Las grasas y aceites comestibles elaborados a partir de materias primas vegetales, son usados por los hogares colombianos para la preparación y acompañamiento de sus alimentos y por diferentes industrias alimenticias como insumos para sus productos.

Estos productos son indispensables para la alimentación humana y son consumidos de forma directa por los hogares colombianos en productos como aceites líquidos refinados, margarinas, o de forma indirecta en productos de panadería, pastelería, salsas, emulsificantes, helados, entre otros. A su vez, son insumo indispensable en la elaboración de medicamentos, leches infantiles, suplementos dietarios, suspensiones inyectables, alimento para animales, entre otros productos del hogar, cuidado personal y la industria oleoquímica.

Conforme a lo anterior, son bienes de primera necesidad, parte fundamental en la canasta básica familiar de los hogares colombianos. Según el Dane, el 64,3% de los hogares realizan al menos un gasto mensual en estos productos, ocupando de esta forma el séptimo puesto dentro de los alimentos que más adquieren los hogares colombianos.

Los aceites vegetales comestibles y las margarinas tienen una tarifa del 19% de IVA, lo cual se traduce en un precio especialmente alto de estos alimentos, que finalmente, debe ser asumido directamente por parte de los consumidores.

Estos productos son bienes de primera necesidad, que todo hogar colombiano incluye dentro de su canasta básica consumir para la preparación de sus alimentos en sus hogares. El carácter necesario e insustituible implica la inexistencia de otro producto que pueda ser reemplazado para suplir las funciones que tienen los aceites vegetales comestibles y las margarinas. Por lo cual, indistintamente del estrato económico, familias con altos o bajos ingresos, se ven en la necesidad de adquirir este tipo de productos sin importar el precio de los mismos.

Los productos objeto de reducción de IVA de este proyecto de ley, hacen parte de una industria nacional de aceites y grasas comestibles que las elaboran a partir de materias primas vegetales. Los productos elaborados, como ya ha sido mencionado, son usados por los hogares para la preparación y acompañamiento de sus alimentos, e incluso, por

el 26% de las exportaciones ecuatorianas de aceite de palma crudo a Colombia en volumen entraron subfacturadas mientras que, para el aceite de palma refinado, blanqueado y desodorizado (RBD) el valor fue de 44%.

- Violación normativa:** Representada en la omisión del cumplimiento normativo vigente para el ejercicio de la actividad. Las mafias de aceites de cocina usado reutilizado incumplen los estándares constitucionales y legales para la producción y comercialización de alimentos para consumo humano; la legislación tributaria (al evadir el pago de impuestos), salud (al no cumplir estándares de calidad e inocuidad de alimentos), aduanera (al eludir el cumplimiento de los requisitos en materia de comercio exterior), ambiental (destinar aceites de cocina usados para consumo humano, cuando su uso legalmente solo es permitido para actividades industriales, en procesos de economía circular), laboral (al obligar a la fuerza laboral que necesita recursos para subsistir, a participar en la producción de aceites ilegales, degradando el empleo), los derechos del consumidor, entre otros que afectan el desarrollo del país.
- Hurto de materias primas:** Ante el incentivo de IVA diferencial, los agentes ilegales recurren al hurto de materias primas, usando los frutos vegetales en procesos clandestinos de transformación y comercialización, que carecen de trazabilidad.

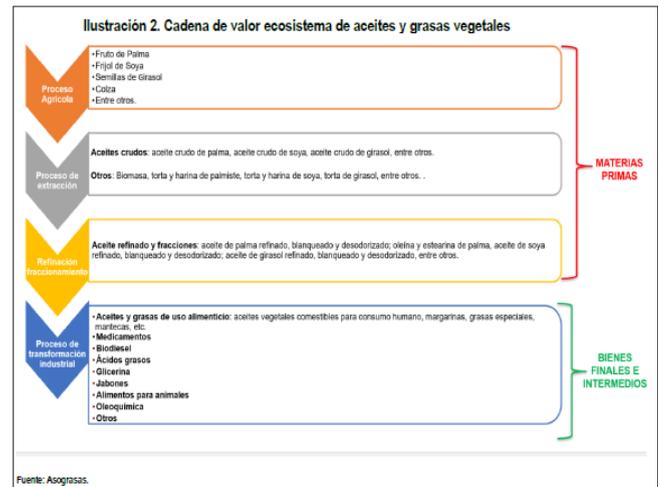
Estas prácticas han generado que, actualmente, la percepción de ilegalidad en el mercado de aceites y grasas comestibles sea bastante alta. Una encuesta interna realizada por Asograsas a sus empresas afiliadas encontró que, en lo corrido de 2023, la percepción de ilegalidad del sector es del 28,3%.

Con base en lo anterior, cabe resaltar que esta iniciativa sería de gran importancia e impacto nacional pues, además de conducir a que los hogares colombianos puedan adquirir estos productos a menor costo, también contribuiría a desincentivar la ilegalidad en sus diferentes modalidades, pero, además, se fortalecería la industrial legal que los produce y que genera alrededor de 9000 empleos directos en el país, registran ingresos operacionales por 10,2 billones de pesos y representan para el Estado un recaudo de 879.000 millones de pesos por concepto de IVA.

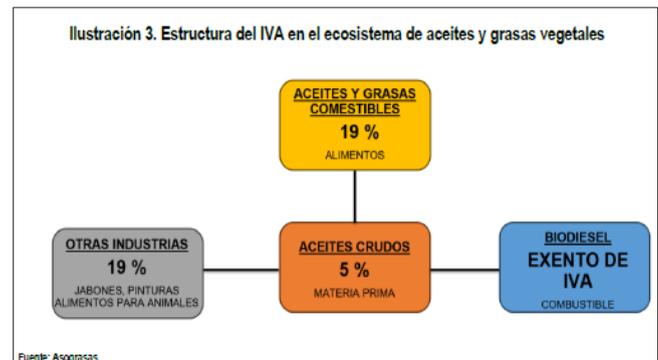
Datos recientes de la firma Raddar indican que los hogares colombianos gastaron 7,6 billones de pesos en productos del sector y, por su parte,

el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), encontró que el 64,3% de los hogares realizan un gasto mensual en estos productos.

El siguiente diagrama muestra la cadena de valor de aceites y grasas vegetales:



Con base en lo anterior y teniendo en cuenta la estructura de la cadena productiva, el siguiente diagrama muestra el valor del IVA para algunos de los bienes productos del proceso de transformación industrial:



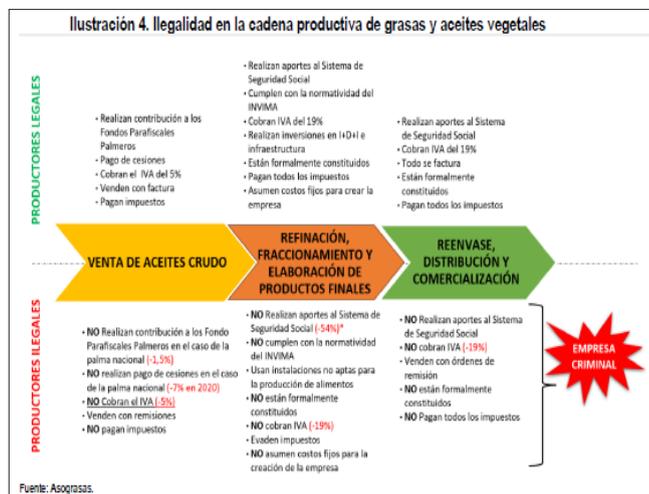
La gráfica anterior muestra la tarifa diferencial que tiene nuestro sistema tributario a la fecha para estos bienes que son producto final de una misma materia prima que, a la fecha, está gravada con un IVA del 5%, muy inferior al de los aceites y grasas comestibles, bienes que hacen parte de los productos de la canasta básica familiar.

Asograsas, representación gremial de la industria de grasas y aceites comestibles ante entidades públicas y privadas a nivel nacional e internacional, plantea los siguientes posibles efectos de esta tarifa diferencial del impuesto sobre las ventas - IVA:

- Percepción de ilegalidad en el mercado de 28.3% aproximadamente.
- Incentiva prácticas ilegales en el sector como: contrabando, evasión y elusión de IVA.
- En periodos de precios altos de los aceites crudos como el actual, las prácticas ilegales se incrementan.
- No hay garantía de que las empresas ilegales cumplan con normas sanitarias ni buenas prácticas de manufactura.

- Las empresas ilegales ganan cada vez más participación en el mercado, poniendo en riesgo la generación de empleo formal, la posibilidad de innovación y desarrollo de las empresas que operan bajo la legalidad.
- El IVA a los aceites comestibles afecta más a los hogares de bajos ingresos pues ocupan el puesto 8 en ponderación del gasto según el Dane.

La siguiente gráfica (Asograsas, 2018), presenta un comparativo entre los producción legal e ilegal logrando evidenciar cómo afecta la ilegalidad en la cadena productiva de los aceites y grasas comestibles:



Habida cuenta de lo anterior, se tiene que el IVA vigente para las grasas y aceites comestibles no es un tema menor, pues, además del impacto a la economía de los hogares colombianos, también existe una asociación a la ilegalidad que pone en riesgo principios de equidad, pero, aún más importante, la salud de los colombianos.

Ahora, es menester aclarar que, con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica a través del Decreto número 507 del 1° de abril del 2020, “Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto número 417 de 2020”, se adoptaron medidas especiales para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, dándole competencias al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y al Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural para fijar los listados de productos considerados de primera necesidad.

A través de la Resolución número 000078 del 1° de abril del 2020 “Por medio de la cual se fija el listado de productos de primera necesidad, mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria de la Emergencia Económica, y Ecológica”, los ministerios precitados fijaron el listado de estos productos, entre los cuales se

consideró a los aceites vegetales comestibles como uno de estos alimentos de primera necesidad que requieren especial protección.

Así las cosas, es relevante que el Congreso de la República de Colombia tome medidas para la reducción del IVA de estos alimentos, con base en las siguientes consideraciones:

- **Violación a los principios tributarios de Equidad y Progresividad al tener un IVA diferencial entre el aceite crudo y el aceite apto para consumo humano.**

El aceite apto para consumo humano al tener un IVA de 19% diferente al de su materia prima (aceite crudo) con un IVA del 5%, transgrede los principios de equidad y progresividad, pues se debe tener en cuenta un examen de la capacidad real de pago de los consumidores. Al no tener en cuenta este principio, se vuelve un sistema regresivo que repercute negativamente en la mayoría de hogares colombianos.

Lo anterior repercute en la afectación de un sector de la población en mayor medida que a otro; además, incentiva la ilegalidad y evasión de impuestos. El Estado Social de Derecho se ve afectado en sus principios, porque al afectar a un sector más que a otro desvirtúa sus pilares constitucionales de equidad y progresividad.

En Sentencia C-397 de 2022, la Corte Constitucional ha sostenido que:

(...) “El principio de equidad tributaria ha sido definido por la Corte como una manifestación específica del principio general de igualdad y comporta la proscripción de formulaciones legales que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificados, ya sea porque se desconozca el mandato de igual regulación legal cuando no existan razones para un tratamiento desigual, o porque se desconozca el mandato de regulación diferenciada cuando no existan razones para un tratamiento igual. El principio de progresividad tributaria dispone que los tributos han de gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago (equidad horizontal) y han de gravar en mayor proporción a quienes disponen de una mayor capacidad contributiva (equidad vertical)”. (...).

- **Violación al principio de eficacia.**

La violación que se ocasiona en los productos con IVA diferencial recae en los hogares con menos recursos, según el desarrollo jurisprudencial (Sentencia C-776/2003), la eficacia en un impuesto debe tener en cuenta la perspectiva e impacto social que puede ocasionar, lo que se está ignorando, debido a que el consumidor final (lo hogares colombianos), son el responsable de pagar la tarifa general del IVA 19% en un producto de primera necesidad.

- **Violación al principio de igualdad.**

Este principio consagrado en la Constitución Política se transgrede en el momento en que se impone una responsabilidad fiscal, sin tener en cuenta la desigualdad social que podría ocasionar. Los aceites refinados, gravados con la tarifa general del IVA, afectan directamente a los hogares con menores ingresos, pues a los hogares con altos ingresos están en la capacidad de soportar esta carga, y ellos crea una desigualdad más grande, contraviniendo los presupuestos del Estado Social de Derecho, máxime cuando los aceites aptos para consumo humano significan un producto insustituible para la canasta básica familiar de alimentos.

- **Ilegalidad.**

La industria informa una legalidad del 28,3% en el territorio nacional. Este incentivo a la ilegalidad se da principalmente, porque los aceites refinados tienen un IVA del 19%, mientras que los aceites crudos manejan una tasa del 5%, de esta manera se incentiva al ilegal, pues sus productos ingresan al mercado mínimo un 14% por debajo del precio de un productor legal.

Desde el año 2012, cuando se implementó este IVA diferencial entre crudos y refinados, los aceites legales perdieron presencia en el mercado, desplazados por marcas provenientes de una industria paralela que no paga impuestos; no cumple normas laborales, sanitarias, ni tiene buenas prácticas de manufactura, sin perjuicio, además del impacto negativo que estos aceites legales pueden tener en la salud de quienes lo consumen, afectando gravemente la industria nacional, la generación de empleo, el progreso, la posibilidad de innovación y desarrollo dentro de las empresas que operan bajo la legalidad.

Igualar el IVA de los aceites aptos para consumo humano al de los aceites crudos, se traduciría en una disminución de la ilegalidad con resultados positivos para el recaudo fiscal, pues los legales ganarían participación en el mercado y, per se, tanto el recaudo de impuestos como la generación de empleo aumentaría.

- **Impacto a la salud.**

Los aceites vegetales comestibles de la industria nacional legal requieren un proceso de refinación que los convierte en aptos para el consumo humano, sin mencionar la fortificación en vitaminas que estos obtienen debido a su proceso.

Un estudio de Asograsas y la Universidad Javeriana, luego de analizar diversas muestras de aceites ilegales, concluyó que estos productos no aptos para el consumo humano, además de representar un engaño para el consumidor, tiene efectos nocivos en la salud pública, ante la existencia de agentes patógenos y tóxicos,

con hallazgos significativos de hongos, heces de animales, heces humanas y otros residuos no aptos para consumo humano.

Los agentes patógenos y tóxicos que contienen los aceites ilegales, conforme a estudios científicos nacionales e internacionales, aumentan el riesgo de padecer enfermedades que afectan la salud y el bienestar de los colombianos, tales como cáncer, alteraciones del metabolismo, cuadros neurodegenerativos, cerebrovasculares, colesterol; entre otras enfermedades no transmisibles, como lo son la diabetes, hepatitis, cardiopatías, aterosclerosis, dislipidemias, colesterol, desnutrición infantil, obesidad, afecciones respiratorias crónicas; entre otras, que, según la Organización Mundial de la Salud, representan en su conjunto el 70% del número total de muertes anuales en el mundo, representando una amenaza grave para el desarrollo social y económico.

El panorama en América es aún más preocupante; según la Organización Panamericana de la Salud, el 81% de las muertes se asocian a este tipo de enfermedades de los cuales el 36,4% tiene lugar en personas menores de 70 años.

- **Impacto sobre el medio ambiente.**

El IVA diferencial entre aceites crudos y refinados, incentiva la destinación ilegal del aceite de cocina usado hacia el consumo humano, impidiendo su uso en actividades lícitas de economía circular, como la producción de biodiésel de segunda generación necesario para la transición energética y descarbonización de la economía.

Lo anterior, ha impedido el desarrollo de una industria nacional para el aprovechamiento del aceite de cocina usado, relegando a Colombia en el objetivo de fabricar biocombustibles de segunda generación, los cuales, según estudios vigentes reducen las emisiones contaminantes en un 92%.

Según Fedepalma, actualmente solo el 1% de los aceites de cocina usado, se destinan a actividades de economía circular, siendo exportado en su mayoría ante la inexistencia de infraestructura nacional para su aprovechamiento; por lo cual, el 99% restante, que no es objeto de recolección y aprovechamiento lícito, se convierte en insumo para las mafias que causan daños irreparables en la salud pública, al ser sometido a procesos de blanqueo, reenvasado, comercialización y reutilización para consumo humano; así como en el medio ambiente, ante su disposición inadecuada en alcantarillas, ecosistemas y otras zonas de especial protección de la estructura ecológica nacional.

Con base en todo lo aquí expuesto, este proyecto de ley representa principalmente un impacto positivo para todos los hogares colombianos, pues implicaría la reducción en los costos de uno de

los productos que más adquieren los colombianos para la canasta básica familiar.

Además, es menester mencionar y no es un tema menor que, este proyecto de ley materializa los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia: Potencia Mundial de la Vida”, que propenden garantizar que todos los alimentos ofrecidos en el mercado sean sanos y seguros para los consumidores, con altos estándares de sanidad e inocuidad; impulsar medidas para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada, de manera justa y equitativa; así como asegurar una real y efectiva democratización y distribución de alimentos.

VI. IMPACTO FISCAL

Como ha sido expuesto por el autor en su proyecto de ley, esta iniciativa legislativa, pese a que no ordena gasto, sí podría generar un impacto fiscal frente al recaudo de recursos públicos por causa de la reducción del IVA de estos productos del 19% al 5%. En tal sentido, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se solicitó concepto de impacto fiscal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a esta iniciativa que, en todo caso, tal como reza la ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

Además, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que se relacionan a continuación:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

- i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;
- ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al

Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto’; (Negrita y subrayado por fuera de texto).

- iii) *en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’, y*
- iv) *el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.*

Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, como coordinador ponente de estas iniciativas legislativas acumuladas, recurrí al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitando emitir concepto frente a este proyecto de ley y considerando que, si bien, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la experticia en materia económica y funcionarios capacitados para ello.

Así mismo, otro precedente jurisprudencial constitucional proferido por la Corte en Sentencia C-490 de 2011 sostiene que:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra

una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este proyecto de ley curse trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa, pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado 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...”.

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

En tal sentido, se solicita dar trámite al proyecto de ley considerando que el día XX de octubre del año en curso, se solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se está a la espera de la respuesta por parte de esta cartera.

VII. CONFLICTOS DE INTERESES

En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir “... las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación...” de esta iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que reza 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 el ejercicio de sus funciones.

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

- *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.

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

Al respecto, cabe recordar que la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo del Honorable Consejo de Estado, en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley No genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, en razón a que se trata de una norma de carácter general, impersonal y abstracta que tendría efectos jurídicos para cualquier persona del territorio nacional que no materializa una situación concreta que pueda enmarcar un beneficio particular, actual o directo para los congresistas.

No obstante, es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, de conformidad con las disposiciones del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

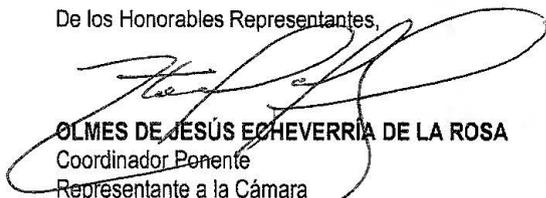
PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2023 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
Título: “Por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos”.	Título: “Por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos”.	Sin modificaciones.
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto reducir el IVA de los aceites vegetales comestibles y margarinas del 19% al 5% modificando el Estatuto Tributario en su artículo 468-1 para incluir estos alimentos de primera necesidad para los hogares colombianos en la categoría de bienes gravados con la tarifa del 5%.	Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto reducir el IVA de los aceites vegetales comestibles y margarinas del 19% al 5% modificando el Estatuto Tributario en su artículo 468-1 para incluir estos alimentos de primera necesidad para los hogares colombianos en la categoría de bienes gravados con la tarifa del 5%.	Sin modificaciones.
Artículo 2º. Modifíquese el artículo 468-1 del Estatuto Tributario e inclúyase las siguientes subpartidas: 1507909000 Los demás aceites de soja (soya) y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente. 1511900000 Los demás aceites de palma y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente. 1513291000 Aceites de almendra de palma o de babasú, y sus fracciones. 1516200000 Grasas y aceites vegetales y sus fracciones, parcial o totalmente hidrogenados.	Artículo 2º. Modifíquese el artículo 468-1 del Estatuto Tributario e inclúyase las siguientes subpartidas: <u>15.07.90.10.00 Los demás aceites de soja (soya) y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar con adición de sustancias desnaturalizantes en una proporción inferior o igual al 1%.</u> 15.07.90.90.00 Los demás aceites de soja (soya) y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente. 15.11.90.00.00 Los demás aceites de palma y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente. <u>15.12.19.10.00 Los demás aceites de girasol y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.</u> <u>15.12.29.00.00 Los demás aceites de algodón y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.</u> <u>15.13.19.00.00 Los demás aceites de coco (de copra) y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.</u> 15.13.29.10.00 Los demás aceites de almendra de palma (<u>palmiste</u>), y sus fracciones, <u>incluso refinados, pero sin modificar químicamente.</u> <u>15.14.19.00.00 - Los demás aceites de nabo (de nabina) o de colza con bajo contenido de ácido erúico y sus fracciones.</u> <u>15.14.99.00.00 Los demás aceites de nabo (de nabina), colza o mostaza, y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.</u> <u>15.15.29.00.00 Los demás aceites de maíz y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.</u> 15.16.20.00.00 Grasas y aceites, vegetales y sus fracciones, parcial o totalmente hidrogenados, <u>interesterificados, reesterificados o elaidinizados, incluso refinados, pero sin preparar de otro modo.</u> <u>15.17.10.00.00 Margarina- excepto la margarina líquida.</u>	Se incluyen nuevas subpartidas arancelarias relativas a aceites y margarinas derivados de otras materias primas extraídos de la página oficial de la DIAN.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2023 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
	<u>15.17.90.00.00 Las demás margarinas, mezclas o preparaciones alimenticias de grasas o aceites, animales, vegetales o de origen microbiano, o de fracciones de diferentes grasas o aceites, de este capítulo, excepto las grasas y aceites alimenticios o su fracciones de la partida 15.16.</u>	
Artículo 3°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Artículo 3°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Sin modificaciones.

IX. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente proponemos a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **dar primer debate y votar positivamente el Proyecto de Ley número 213 de 2023 Cámara, por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos.**

De los Honorables Representantes,


OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
 Coordinador Ponente
 Representante a la Cámara
 Departamento del Magdalena


SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Departamento de Córdoba


ÓSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto reducir el IVA de los aceites vegetales comestibles y margarinas del 19% al 5% modificando el Estatuto Tributario en su artículo 468-1 para incluir estos alimentos de primera necesidad para los hogares colombianos en la categoría de bienes gravados con la tarifa del 5%.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 468-1 del Estatuto Tributario e inclúyase las siguientes subpartidas:

15.07.90.10.00 Los demás aceites de soja (soya) y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar con adición de sustancias desnaturalizantes en una proporción inferior o igual al 1%.

15.07.90.90.00 Los demás aceites de soja (soya) y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.11.90.00.00 Los demás aceites de palma y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.12.19.10.00 Los demás aceites de girasol y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.12.29.00.00 Los demás aceites de algodón y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.13.19.00.00 Los demás aceites de coco (de copra) y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.13.29.10.00 Los demás aceites de almendra de palma (palmiste), y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.14.19.00.00 - Los demás aceites de nabo (de nabina) o de colza con bajo contenido de ácido erúxico y sus fracciones.

15.14.99.00.00 Los demás aceites de nabo (de nabina), colza o mostaza, y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.15.29.00.00 Los demás aceites de maíz y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

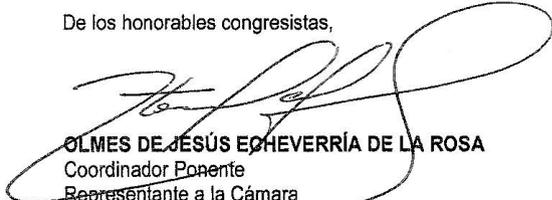
15.16.20.00.00 Grasas y aceites, vegetales y sus fracciones, parcial o totalmente hidrogenados, interesterificados, reesterificados o elaidinizados, incluso refinados, pero sin preparar de otro modo.

15.17.10.00.00 Margarina - excepto la margarina líquida.

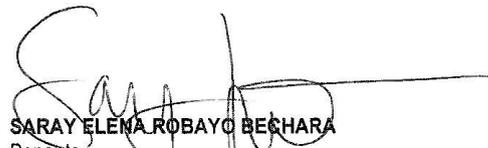
15.17.90.00.00 Las demás margarinas, mezclas o preparaciones alimenticias de grasas o aceites, animales, vegetales o de origen microbiano, o de fracciones de diferentes grasas o aceites, de este capítulo, excepto las grasas y aceites alimenticios o sus fracciones de la partida 15.16.

Artículo 3°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,



OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
 Coordinador Ponente
 Representante a la Cámara
 Departamento del Magdalena



SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Departamento de Córdoba



ÓSCAR DARIO PÉREZ PINEDA
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia

CONTENIDO

Gaceta número 1486 - Viernes, 20 de octubre de 2023

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS**

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 144 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 69 de 1993 y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate, texto que se propone para primer debate en la Comisión Tercera y texto propuesto al proyecto de ley número 177 de 2023 Cámara, por medio del cual se fortalece la figura del defensor del consumidor financiero.....	8
Informe de ponencia para primer debate en Cámara y texto propuesto al Proyecto Ley número 179 de 2023 Cámara, por medio de la cual se crea la contribución de turismo extranjero para el departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones.....	12
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 213 de 2023 Cámara, por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos.	22