

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - Nº 171

Bogotá, D. C., miércoles, 18 de marzo de 2026

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA EL PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 257 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se crea y regula el “Cemento para el Desarrollo”.

Bogotá D.C., 17 de marzo de 2026 DOCTOR JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS SECRETARIO COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA comision6senado@gmail.com <table><tr><td>REFERENCIA:</td><td>PROYECTO DE LEY 257 DE 2025 SENADO «POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA Y REGULA EL “CEMENTO PARA EL DESARROLLO”»</td></tr><tr><td>ASUNTO:</td><td>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE</td></tr></table> En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República presento informe de ponencia para el primer debate del Proyecto de Ley 257 de 2025 Senado «Por medio de la cual se crea y regula el “Cemento para el Desarrollo”». Atentamente, JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL SENADOR DE LA REPÚBLICA	REFERENCIA:	PROYECTO DE LEY 257 DE 2025 SENADO «POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA Y REGULA EL “CEMENTO PARA EL DESARROLLO”»	ASUNTO:	INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE	INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA El Proyecto de Ley 257 de 2025 Senado «Por medio de la cual se crea y regula el “Cemento para el Desarrollo”» es un proyecto de iniciativa parlamentaria, del cual soy autor. Fue presentado en la Secretaría del Senado de la República el 16 de septiembre de 2025 y publicado en la Gaceta 1834 de 30 de septiembre de 2025. El proyecto fue remitido a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, cuya mesa directiva me designó como ponente para primer debate. La referida designación fue informada por el secretario de la Comisión, Jorge Eliecer Laverde Vargas, mediante comunicación de 18 de noviembre de 2025. II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY El texto del proyecto de ley radicado es el siguiente: PROYECTO DE LEY 257 DE 2025 SENADO «Por medio de la cual se crea y regula el “Cemento para el Desarrollo”» EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: Artículo 1. Objeto. Con el propósito de reducir los costos de las obras públicas y, de esta forma, optimizar los recursos públicos y facilitar la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura con interés social y económico para la comunidad, el
REFERENCIA:	PROYECTO DE LEY 257 DE 2025 SENADO «POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA Y REGULA EL “CEMENTO PARA EL DESARROLLO”»				
ASUNTO:	INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE				

objeto de la presente ley es crear y regular la producción, precio, destinación y control del "Cemento para el Desarrollo". Artículo 2. Cemento para el Desarrollo. Créase el "Cemento para el Desarrollo" como una categoría de cemento destinada exclusivamente a ser utilizada como insumo en la construcción de obras públicas; constituida por el veinte por ciento (20%) del cemento producido en el país, elaborado con los mismos estándares y la misma calidad del cemento común u ordinario, el cual se ofrecerá por los productores en el mercado a un precio inferior, según lo establecido en la presente ley. Parágrafo. Entiéndase por cemento común u ordinario el cemento producido por las cementeras que no hace parte de la categoría de "Cemento para el Desarrollo". Artículo 3. Producción del Cemento para el Desarrollo. Las cementeras productoras o fabricantes, nacionales o extranjeras, ubicadas en todo el territorio nacional, producirán el "Cemento para el Desarrollo", cumpliendo los mismos requisitos, parámetros y estándares de calidad previstos en las normas pertinentes para la producción del cemento común u ordinario. En cada cementera, el "Cemento para el Desarrollo" representará el veinte por ciento (20%) del total de su producción, según lo determinen los índices de producción que el fabricante reporte ante la Superintendencia de Industria y Comercio, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional para tal efecto. Artículo 4. Empaque o presentación del Cemento para el Desarrollo. El empaque del "Cemento para el Desarrollo" deberá llevar impresa la denominación "Cemento para el Desarrollo" en forma visible, permanente, legible y fácilmente identificable para los compradores de este. Parágrafo. En la reglamentación de que trata el artículo 10 de esta ley, el Gobierno Nacional establecerá las características, especificaciones técnicas y diseño del empaque que identificará al "Cemento para el Desarrollo". Artículo 5. Precio de venta del Cemento para el Desarrollo por parte de la cementera productora. El "Cemento para el Desarrollo" creado por la presente ley, vendido por el fabricante tanto al consumidor final como a terceros comercializadores	o distribuidores, tendrá un precio de venta que deberá ajustarse a los siguientes parámetros: - Será fijado por la cementera productora. - Será establecido de tal manera que no obligue a las cementeras a incurrir en pérdidas económicas derivadas de la venta a precios por debajo de los costos de producción. - En todo caso, deberá ser inferior al del cemento común u ordinario. - El menor valor del "Cemento para el Desarrollo" provendrá de una reducción de al menos el cincuenta por ciento (50%) del margen bruto de ganancia de la cementera, respecto del cemento común u ordinario. Parágrafo. Las cementeras estarán obligadas a suministrar información sobre sus costos de producción y márgenes de ganancia a la Superintendencia de Industria y Comercio. Dicha información se presentará con la periodicidad, forma y detalle que fije el Gobierno Nacional en la reglamentación que se expida de conformidad con el artículo 10 de la presente ley. La Superintendencia de Industria y Comercio mantendrá la confidencialidad de la información recibida y únicamente la utilizará para ejercer sus competencias de inspección, vigilancia y control, en relación con el cumplimiento de lo previsto en esta ley. Artículo 6. Precio de venta del Cemento para el Desarrollo por parte de terceros comercializadores o distribuidores. El precio de venta del "Cemento para el Desarrollo", cuando es vendido por terceros comercializadores o distribuidores al consumidor final, deberá ser inferior al del cemento común u ordinario en idéntica proporción al aplicado por la cementera productora del cemento objeto de la transacción, según lo establecido en el artículo anterior. Artículo 7. Destino y uso exclusivo del Cemento para el Desarrollo. El "Cemento para el Desarrollo" se destinará de manera exclusiva para consumo nacional y ser utilizado como insumo en la construcción de obras públicas.
Para garantizar lo dispuesto en este artículo, la entidad o autoridad contratante de la obra pública en la que se utilizará el "Cemento para el Desarrollo" deberá expedir en favor del consumidor final correspondiente un certificado que autorice su adquisición. Dicho documento deberá contener de manera expresa la cantidad de "Cemento para el Desarrollo" que se autoriza comprar. La compra solamente se podrá realizar cuando el consumidor final entregue al vendedor el original de la referida certificación. Parágrafo. Sin perjuicio de la eventual responsabilidad penal a que haya lugar, quien expida la certificación a la que se refiere el inciso segundo de este artículo y la emita con información falsa o con el propósito de defraudar el cumplimiento de la destinación específica del "Cemento para el Desarrollo", incurrirá en falta disciplinaria gravísima. Artículo 8. Control sobre la producción, precio y destinación del "Cemento para el Desarrollo". Para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley: - La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá sus funciones de inspección, vigilancia y control, en relación con el cumplimiento de esta ley. - En la reglamentación que expida el Gobierno Nacional se deberán establecer mecanismos de monitoreo y verificación que permitan corroborar: - Que en cada cementera el "Cemento para el Desarrollo" represente el veinte por ciento (20%) del total de su producción. - Que la calidad del "Cemento para el Desarrollo" sea la misma que la del cemento común u ordinario. - Que el empaque del "Cemento para el Desarrollo" cumpla con lo dispuesto en el artículo 4 de esta ley y en la reglamentación correspondiente. - Que el precio del "Cemento para el Desarrollo" cumpla con los parámetros establecidos en los artículos 5 y 6 de esta ley, según sea el caso.	e) Que el "Cemento para el Desarrollo" sea efectivamente utilizado como insumo para la construcción de obras públicas. Artículo 9. Sanciones por el incumplimiento de lo establecido en la presente ley. El incumplimiento de lo señalado en esta ley dará lugar a la imposición de sanciones, por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, así: - Si la cementera no tuviere la producción de "Cemento para el Desarrollo" en el porcentaje de ley, incurrirá en las siguientes sanciones: Primera oportunidad: Multa hasta por un valor de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv). Reincidencia: Cierre temporal de la empresa por un término de hasta cuatro (4) meses. - Si la calidad del "Cemento para el Desarrollo" es inferior a la del cemento común u ordinario, la cementera productora incurrirá en las siguientes sanciones: Primera oportunidad: Multa hasta por un valor de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv). Reincidencia: Cierre temporal de la empresa por un término de hasta cuatro (4) meses. - Si el empaque del "Cemento para el Desarrollo" no cumple con lo dispuesto en el artículo 4 de esta ley y en la reglamentación correspondiente la cementera productora incurrirá en multa hasta por un valor de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv). - Si el precio del "Cemento para el Desarrollo" no cumple con los parámetros establecidos en los artículos 5 y 6 de esta ley, la cementera productora o el tercero comercializador o distribuidor, según sea el caso, incurrirá en multa por un valor equivalente a cuatro (4) veces el precio facturado de todo el "Cemento para el Desarrollo" que se pruebe que se vendió a precio irregular.

5. Si el "Cemento para el Desarrollo" se vende sin recibir la certificación contemplada en el inciso segundo del artículo 7 de esta ley o a sabiendas de que no será efectivamente utilizado como insumo para la construcción de obras públicas, la cementera productora o el tercero comercializador o distribuidor, según sea el caso, incurrirá en multa por un valor equivalente a cuatro (4) veces el precio facturado de todo el "Cemento para el Desarrollo" que se pruebe que se vendió sin el cumplimiento de este requisito o con el conocimiento de la finalidad defraudatoria. El comprador del "Cemento para el Desarrollo" que adquiera el producto sin aportar la referida certificación o con conocimiento de su destinación indebida también será sancionado de acuerdo con lo establecido en el presente numeral. Parágrafo. En la reglamentación a que se refiere el artículo siguiente el Gobierno Nacional podrá definir: - De ser necesario, reglas especiales en el procedimiento para imponer las sanciones contempladas en este artículo. - Los criterios para determinar la tasación de la multa en el caso de los numerales 1, 2 y 3 de este artículo. Artículo 10. Reglamentación. Dentro de los seis (6) meses siguientes al inicio de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, a través de las entidades competentes de acuerdo con sus funciones, deberá expedir la reglamentación detallada y necesaria para su implementación y cumplimiento. Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación. III. OBJETO Y DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA INICIATIVA En general, el proyecto de ley de "Cemento para el Desarrollo" se presenta como una iniciativa con el potencial de generar beneficios importantes para el país, tanto en términos de reducción de costos en obras públicas como de impulso al desarrollo económico y social.	La iniciativa legislativa tiene como objetivo principal crear y regular una nueva categoría de cemento denominado "Cemento para el Desarrollo", destinado exclusivamente a ser utilizado como insumo en la construcción de obras públicas. Con esto se busca reducir los costos de dichas obras, optimizar el uso de los recursos públicos y facilitar la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura en beneficio de las comunidades en los que se ejecutan tales proyectos. El "Cemento para el Desarrollo" estaría constituido por el veinte por ciento (20%) del cemento producido en el país, manteniendo los mismos estándares y calidad del cemento común u ordinario. Sin embargo, se vendería al consumidor final a un precio inferior ajustado para no generar pérdidas a las cementeras, pero con una significativa reducción en el margen de ganancia; incentivando, así, su uso en obras públicas y haciéndolo más asequible. Al reducir los costos de construcción de obras públicas, se podrán optimizar los recursos disponibles, permitiendo que se ejecuten más proyectos con el mismo presupuesto. Esto es especialmente relevante en un contexto donde la eficiencia en el uso de los recursos contribuye de mejor manera al desarrollo y el bienestar social. Al establecer parámetros claros para la producción, precio y destinación del "Cemento para el Desarrollo", se asegura que el producto llegue efectivamente a los proyectos de infraestructura pública. Además, se fortalece la vigilancia y el control sobre la calidad del cemento y su uso exclusivo en obras públicas, garantizando así que los beneficios esperados se materialicen de manera efectiva. Finalmente, cabe destacar que esta iniciativa fomenta una mayor responsabilidad social por parte de las cementeras, al requerirles que contribuyan al desarrollo del país mediante la producción y venta de cemento a un precio más bajo para obras a cargo del Estado. Esto no solo mejora la imagen de estas empresas, sino que también contribuye al desarrollo económico y social de las comunidades donde se llevan a cabo los proyectos de infraestructura. IV. CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO El proyecto de ley tiene un total de once artículos:
El ARTÍCULO 1 establece el objeto de la ley, que es la creación y regulación de una nueva categoría de cemento destinada a la construcción de obras públicas: el "Cemento para el Desarrollo". Este artículo sienta las bases para reducir los costos de dichas obras, optimizar los recursos públicos y facilitar la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura de interés social y económico. Se especifica que el propósito de la ley es reducir los costos de las obras públicas a través de la creación del "Cemento para el Desarrollo"; la cual se encuentra consagrada en el artículo 2 del proyecto. Se señala que el "Cemento para el Desarrollo" estará regulado en términos de producción, precio, destinación y control: Como se verá más adelante, la producción se regula en los artículos 3 y 4; el precio en los artículos 5 y 6, la destinación en el artículo 7 y el control en los artículos 8 y 9. En el ARTÍCULO 2 se crea el "Cemento para el Desarrollo". Se explica que es una categoría especial de cemento con las siguientes características: - Está destinada exclusivamente a ser utilizada como insumo en la construcción de obras públicas. - Debe representar el 20% del total del cemento producido en el país. - Debe elaborarse con los mismos estándares y la misma calidad del cemento común u ordinario. - Se debe ofrecer por los productores en el mercado a un precio inferior, respecto del cemento común u ordinario. Este artículo tiene un PARÁGRAFO en el que se aclara que cuando en la ley se hace referencia al cemento común u ordinario, se refiere al cemento que no es "Cemento para el Desarrollo". Es decir, el "Cemento para el Desarrollo" no se trata de un tipo especial de cemento; es el mismo cemento que producen las cementeras. El punto es que del cemento	que produce cada una de las cementeras, el 20% debe destinarse exclusivamente para obras públicas y venderse más barato, en atención al beneficio social que se obtiene por su utilización. En los artículos subsiguientes se desarrollan cada uno de los aspectos enunciados: La destinación para obras públicas, el porcentaje mínimo que debe representar la producción de "Cemento para el Desarrollo" en cada cementera productora, su calidad y el precio inferior en relación con el cemento común u ordinario. El ARTÍCULO 3 regula la producción del "Cemento para el Desarrollo". Se abordan aquí tres aspectos de la producción: - Los sujetos obligados a la producción del "Cemento para el Desarrollo". - La calidad con la que se debe producir el "Cemento para el Desarrollo". - Cuánto "Cemento para el Desarrollo" deben producir los sujetos obligados. En cuanto a los sujetos obligados a la producción del "Cemento para el Desarrollo", el artículo establece que todas las cementeras, ya sean nacionales o extranjeras, ubicadas en el territorio nacional, estarán obligadas a su producción. De esta manera, se incluye a todas las cementeras con producción en cualquier parte del país, sin importar su origen, asegurando que siempre que se produzca cemento en Colombia, una parte se destine a conformar el inventario de "Cemento para el Desarrollo" disponible. Sobre la calidad del "Cemento para el Desarrollo", se indica que su producción se debe hacer cumpliendo los mismos requisitos, parámetros y estándares de calidad previstos en las normas pertinentes para la producción del cemento común u ordinario. Esto quiere decir que el "Cemento para el Desarrollo", pese a ser un cemento que tendrá que venderse con un menor margen de ganancia, no puede ser un cemento de inferior calidad. Como se sostuvo previamente, la idea no es que se fabrique un tipo diferente de cemento, sino que de la producción de cada cementera se destine un porcentaje para ser "Cemento para el Desarrollo".

La pregunta, entonces, es: ¿cuál es el porcentaje de la producción que las cementeras deben destinar para el “Cemento para el Desarrollo”? La respuesta se introduce en este artículo, estableciendo que el “Cemento para el Desarrollo” deberá corresponder al veinte por ciento (20%) del total del cemento que fabrique cada cementera.

Para determinar la cantidad específica que en cada caso corresponderá al veinte por ciento (20%) de la producción, se señala que cada fabricante deberá reportar sus índices de producción a la Superintendencia de Industria y Comercio, y a partir de ese dato, deberá liquidar el veinte por ciento (20%) correspondiente. Se especifica que la reglamentación que el Gobierno haga de la ley deberá incluir la normativa sobre este reporte.

Para poder hacerse una idea de cuánto “Cemento para el Desarrollo” estaría disponible aplicando el porcentaje contemplado en el proyecto de ley, se puede tomar como referencia la estadística de producción de cemento gris para el año 2024, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE:

AÑO	MES	TOTAL TONELADAS PRODUCCIDAS	ESTIMADO TONELADAS “CEMENTO PARA EL DESARROLLO”
2024	Ene	1'006.078	201.215,60
	Feb	1'091.777	218.355,40
	Mar	1'114.426	222.885,20
	Abr	1'146.361	229.272,20
	May	1'093.703	218.740,60
	Jun	1'069.210	213.842,00
	Jul	1'155.669	231.133,80
	Ago	1'189.179	237.835,80
	Sep	1'109.917	221.983,40
	Oct	1'180.815	236.163,00
	Nov	1'121.219	224.243,80
	Dic	1'145.357	229.071,40
TOTAL		13'423.711	2'483.526,60

¹ Información disponible en internet: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/estadisticas-de-cemento-gris/historicos-estadisticas-de-cemento-gris>

En este ejemplo, de las 13'423.711 toneladas de cemento gris que se fabricaron en 2024, 2'483.526,60 toneladas habrían sido “Cemento para el Desarrollo”, destinadas a obras públicas. Esto habría resultado en una reducción del costo de dichas obras, generando un beneficio general al optimizar los recursos públicos disponibles para su financiación, permitiendo así la realización de un mayor número de obras o, en su defecto, la destinación de los recursos remanentes a otros rubros de inversión social.

El **ARTÍCULO 4** del proyecto establece una exigencia específica para el empaque del “Cemento para el Desarrollo”. Indica que el empaque debe llevar impresa de manera visible, clara, permanente y fácilmente identificable la denominación “Cemento para el Desarrollo”. El objetivo de esta disposición es garantizar que se pueda identificar fácilmente este producto en el mercado, evitando confusiones y facilitando el control sobre su producción, comercialización y destinación.

Vale la pena poner de presente aquí que, al establecer esta obligación en el empaque, tácitamente se impide la venta a granel del “Cemento para el Desarrollo”; la cual dificultaría considerablemente la trazabilidad requerida para hacer cumplir la ley en los términos que se plantean en la iniciativa. Al exigir un etiquetado específico en el empaque, se facilita el seguimiento del producto desde su origen hasta su destino final. Esto permite un control más riguroso de la calidad y de la correcta destinación de este cemento.

Este artículo también tiene un **PÁRRAFO** en el que se indica que las características, especificaciones técnicas y diseño del empaque que identificará al “Cemento para el Desarrollo” deberán estar contenidas en la reglamentación que el Gobierno Nacional haga de la ley, conforme al artículo 30 del proyecto.

El **ARTÍCULO 5** regula, específicamente, lo atinente al precio del “Cemento para el Desarrollo”. Como se dispuso con antelación; concretamente en los artículos 1 y 2 de este proyecto de ley, el objetivo principal del “Cemento para el Desarrollo” es reducir los costos de las obras públicas al disponer de un cemento en el mercado que pueda ser adquirido a un menor valor que el del cemento común u ordinario. Así pues, en este artículo se dispone que el precio de venta del “Cemento para el Desarrollo”, en las operaciones que las cementeras productoras o fabricantes hagan directamente con los consumidores finales o con terceros comercializadores o distribuidores, debe cumplir con cuatro parámetros (que obedecen a los cuatro numerales del artículo):

- **El precio lo fija la cementera productora o fabricante:** La regulación del precio del “Cemento para el Desarrollo” no establece un valor específico o fijo que deba ser aplicado por las cementeras en el momento de su venta. Sino que, manteniendo las condiciones de competencia propias del mercado, el precio lo determina el propio fabricante, quien, además de tener en cuenta los criterios que considere necesarios para definir los precios a los que venderá sus productos, deberá cumplir con los restantes parámetros que se enuncian en este artículo.
- **El precio se establece de tal manera que no obligue a las cementeras a incurrir en pérdidas económicas derivadas de la venta a precios por debajo de los costos de producción:** El precio se establece de manera que las cementeras no deban vender el “Cemento para el Desarrollo” a pérdidas. Por lo tanto, el precio nunca podrá ser inferior a los costos de producción. Esta regulación no busca afectar la viabilidad financiera de las cementeras o llegar a ser confiscatoria, sino que, como se verá en detalle al refeirnos al último criterio contenido en el artículo, limita razonablemente el margen de ganancia, en consideración al interés general y al beneficio social pretendido.
- **En todo caso, el precio debe ser inferior al del cemento común u ordinario:** El precio del “Cemento para el Desarrollo”, aunque fijado por la cementera, siempre será inferior al del cemento común u ordinario. Esta diferencia de precio garantiza que se cumpla el objetivo principal de esta categoría especial de cemento: ofrecer un insumo más económico para la construcción de obras públicas, sin comprometer la calidad. De esta manera, se reduce el costo total de las obras, permitiendo destinar más recursos a otros proyectos.
- **El menor valor del “Cemento para el Desarrollo” provendrá de una reducción de al menos el cincuenta por ciento (50%) del margen bruto de ganancia de la cementera, respecto del cemento común u ordinario:** El precio establecido por la cementera productora para el “Cemento para el Desarrollo” se debe fijar teniendo en cuenta el margen bruto de ganancia que tiene respecto del cemento común u ordinario. Téngase en cuenta que el margen bruto de ganancia representa la diferencia entre el costo de producción de un producto (en este caso, el cemento) y el precio al que se vende; es decir, es el beneficio

que obtiene la empresa por cada unidad vendida. Para el caso del “Cemento para el Desarrollo” la empresa cementera tendrá que disminuir, como mínimo, la mitad de su ganancia habitual por cada unidad de cemento destinada a esta categoría.

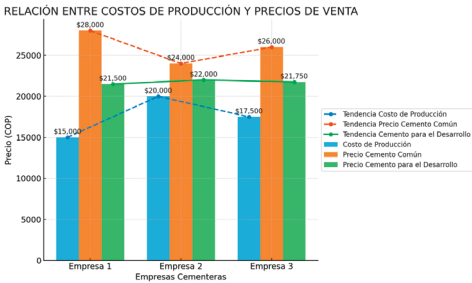
Para explicar mejor esta idea, se plantea a continuación un ejemplo, con valores hipotéticos, en el que se puede ver cuál sería la forma en la que se fijaría el precio del “Cemento para el Desarrollo”. Se usará como referencia tres empresas: La empresa 1, que tiene costos de producción bajos y margen bruto de ganancia alto; la empresa 2, que tiene costos de producción altos y margen bruto de ganancia bajo; y, finalmente, la empresa 3, que tiene costos de producción y margen bruto de ganancia medios.

CEMENTERA	COSTO DE PRODUCCIÓN (50 KILOS)	PRECIO DE VENTA CEMENTO	MARGEN BRUTO DE GANANCIA	% MARGEN DE GANANCIA
Empresa 1	\$15.000	\$28.000	\$13.000	86,67 %
Empresa 2	\$20.000	\$24.000	\$4.000	20,00 %
Empresa 3	\$17.500	\$26.000	\$8.500	48,57 %

Para fijar el precio del “Cemento para el Desarrollo” cada una de las cementeras debe reducir al menos en el 50% su margen bruto de ganancia así:

CEMENTERA	PRECIO DE VENTA CEMENTO	MARGEN BRUTO DE GANANCIA	% MARGEN DE GANANCIA	REDUCCIÓN DEL 50% DEL MARGEN BRUTO DE GANANCIA	PRECIO DE VENTA “CEMENTO PARA EL DESARROLLO”	% DESCUENTO “CEMENTO PARA EL DESARROLLO”
Empresa 1	\$28.000	\$13.000	86,67 %	-\$6.500	\$21.500	-23,21%
Empresa 2	\$24.000	\$4.000	20,00 %	-\$2.000	\$22.000	-8,33%
Empresa 3	\$26.000	\$8.500	48,57 %	-\$4.250	\$21.750	-16,35%

Con el fin de ilustrar de manera más clara la relación entre los costos de producción y los precios de venta del cemento, tanto en su modalidad común como en la categoría “Cemento para el Desarrollo”, a continuación, se presenta una gráfica comparativa:



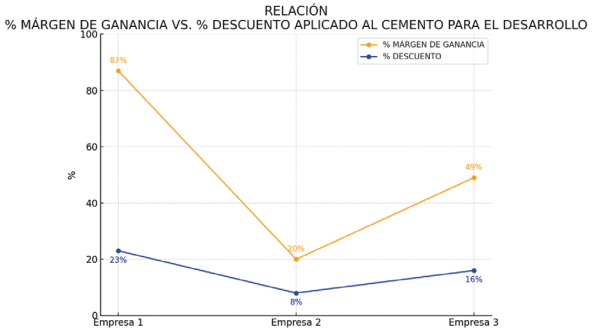
La gráfica que acompaña este análisis ilustra la relación entre los costos de producción y los precios de venta del cemento.

En primer lugar, destaca la disparidad en los costos de producción y en los precios del cemento común entre las distintas empresas cementeras. Estas diferencias son significativas y muestran cómo los costos de producción y los precios de venta del cemento común varían considerablemente entre una empresa y otra.

No obstante, el aspecto más relevante es la tendencia hacia la estabilización que se refleja en los precios del "Cemento para el Desarrollo". Gracias a la fórmula planteada en este proyecto de ley, que establece una reducción de al menos el cincuenta por ciento (50%) del margen de ganancia en comparación con el cemento común, el precio del "Cemento para el Desarrollo" se muestra más uniforme y estable entre las diferentes empresas, independientemente de la disparidad en las otras variables.

Ahora, se presenta una gráfica que ilustra la relación entre el porcentaje de margen de ganancia de las empresas cementeras y el porcentaje de descuento que deben aplicar al "Cemento para el Desarrollo", conforme a lo dispuesto en este proyecto de ley. Esta visualización permite destacar cómo, a medida que el margen de ganancia de una empresa es mayor, el descuento aplicado al precio del "Cemento para el Desarrollo"

también aumenta, reflejando el principio de proporcionalidad que se busca implementar.



La gráfica muestra claramente la relación directamente proporcional entre el margen de ganancia de las empresas cementeras y el descuento que deben aplicar al "Cemento para el Desarrollo". Como puede observarse, las empresas que obtienen un mayor margen de ganancia en la venta de cemento común son las que, en virtud de la fórmula propuesta, deben aplicar un mayor descuento al "Cemento para el Desarrollo". Este enfoque garantiza que el esfuerzo por reducir costos recaiga de manera proporcional sobre aquellas empresas que tienen una mayor capacidad para hacerlo, bajo la premisa de que "el que más gana, más descuento hace", promoviendo así una mayor equidad en el mercado y favoreciendo el uso eficiente de los recursos públicos en la construcción de obras.

Continuando con la explicación del articulado del proyecto, el artículo 5 tiene un **PARÁGRAFO** que establece la obligación de las empresas cementeras de suministrar información detallada sobre sus costos de producción y márgenes de ganancia a la Superintendencia de Industria y Comercio. Esta disposición es fundamental para

asegurar que la Superintendencia cuente con los insumos necesarios para ejercer adecuadamente sus funciones de inspección, vigilancia y control, garantizando que las empresas cumplan con lo dispuesto en esta ley.

La información deberá presentarse con la periodicidad, forma y detalle que determine el Gobierno Nacional en la reglamentación correspondiente, lo que otorga flexibilidad para adaptar los requerimientos a las condiciones específicas del mercado y a las necesidades de supervisión.

Además, se hace un énfasis importante en la confidencialidad de la información suministrada, lo que busca proteger los intereses comerciales de las cementeras, asegurando que dicha información solo se utilice para los fines previstos en la ley. Esto brinda garantías tanto a las empresas, respecto a la protección de su información sensible, como al Estado, en cuanto a su capacidad de supervisar el cumplimiento de los descuentos aplicados al "Cemento para el Desarrollo".

El **ARTÍCULO 6** del proyecto de ley reconoce que la venta de cemento no siempre es realizada directamente por las cementeras al consumidor final, sino que en muchas ocasiones intervienen terceros distribuidores o comercializadores. Estos intermediarios pueden incluir costos adicionales relacionados con su labor, como el transporte y su margen de ganancia. No obstante, el artículo garantiza que el precio del "Cemento para el Desarrollo" al consumidor final siempre sea inferior al del cemento común u ordinario, en la misma proporción que aplique la cementera productora.

Esta disposición asegura que, aunque los distribuidores puedan incluir sus márgenes de ganancia y otros costos operativos, el precio final del "Cemento para el Desarrollo" no se verá afectado en cuanto al descuento aplicado. De esta forma, se protege el objetivo principal de la ley: ofrecer un insumo más económico para las obras públicas, independientemente de los costos asociados a la distribución.

Así, el margen de ganancia del intermediario se mantiene, pero sin alterar la proporcionalidad del descuento que debe recibir el consumidor final respecto al cemento común. Este equilibrio busca mantener la participación de los distribuidores

sin que ello perjudique el beneficio económico que esperan obtener o el menor precio del "Cemento para el Desarrollo" destinado a los proyectos de infraestructura pública.

El **ARTÍCULO 7** del proyecto de ley establece de manera clara que el "Cemento para el Desarrollo" tendrá un destino y uso exclusivo: será utilizado únicamente en obras públicas dentro del territorio nacional. Esta disposición asegura que los beneficios económicos derivados de este insumo lleguen directamente a los proyectos de infraestructura, buscando que se logre un mayor impacto social y evita de manera expresa que el "Cemento para el Desarrollo" se exporte.

Para garantizar el control sobre este uso exclusivo, el artículo prevé un mecanismo mediante el cual la entidad o autoridad responsable de la obra pública debe emitir un certificado que autorice la adquisición del "Cemento para el Desarrollo" por parte del consumidor final. Este certificado será un requisito obligatorio para poder efectuar la compra y deberá detallar la cantidad exacta de cemento autorizado, lo que permite llevar un control sobre su destinación y evitar desvíos en su uso.

El **PARÁGRAFO** conduce a la aplicación de sanciones severas para quienes expidan estos certificados de manera fraudulenta, es decir, aquellos que emitan la certificación con información falsa o con el fin de eludir el cumplimiento de la destinación específica del "Cemento para el Desarrollo". Este tipo de conducta se considera una falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la responsabilidad penal a la que pueda dar lugar. De esta forma, se refuerza la responsabilidad de las entidades y se promueve la transparencia en el uso del "Cemento para el Desarrollo", asegurando que cumpla su función de reducir costos en proyectos públicos y promover el bienestar general.

El **ARTÍCULO 8** del proyecto de ley establece un marco claro para el control sobre la producción, precio y destinación del "Cemento para el Desarrollo", con el fin de garantizar el estricto cumplimiento de la ley y que los beneficios económicos lleguen a los proyectos de infraestructura pública.

Este artículo se organiza en dos partes: un primer numeral que define la responsabilidad de la Superintendencia de Industria y Comercio como la autoridad competente para ejercer sus funciones de inspección, vigilancia y control, en relación

con el cumplimiento de la ley; y un segundo numeral que señala los mecanismos de monitoreo y verificación que deben ser incluidos en la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional. El segundo numeral, a su vez, está estructurado en cinco literales que detallan los aspectos clave a controlar: El literal a) versa sobre la producción: Mecanismos para constatar que el "Cemento para el Desarrollo" represente el veinte por ciento (20%) del total de la producción de cada cementera, como lo exige la ley. El literal b) versa sobre la calidad: Mecanismos para verificar que el "Cemento para el Desarrollo" mantenga los mismos estándares de calidad que el cemento común u ordinario, garantizando que el precio reducido no afecte su integridad como insumo de construcción. El literal c) versa sobre el empaque: Mecanismos para controlar que el empaque del "Cemento para el Desarrollo" cumpla con lo dispuesto en el artículo 4 de la ley y en la reglamentación correspondiente, asegurando que el producto pueda ser identificado de manera adecuada. El literal d) versa sobre el precio: Mecanismos para asegurar que el precio del "Cemento para el Desarrollo" cumpla con los parámetros establecidos en los artículos 5 y 6, garantizando que el descuento aplicado por las cementeras se mantenga durante toda la cadena de comercialización. El literal e) versa sobre la destinación: Mecanismos para verificar que el "Cemento para el Desarrollo" sea utilizado exclusivamente como insumo para la construcción de obras públicas, garantizando que los beneficios económicos derivados de su menor valor en el mercado se apliquen en proyectos de infraestructura de interés general. El ARTÍCULO 9 del proyecto de ley define el régimen sancionatorio para las empresas y actores involucrados en la producción y comercialización del "Cemento para el Desarrollo" que incumplan lo dispuesto en la ley. A través de sanciones claras y	específicas, este artículo busca asegurar el cumplimiento de las normas y garantizar que el "Cemento para el Desarrollo" cumpla con los estándares y objetivos previstos en el proyecto. El artículo establece diferentes tipos de sanciones según la naturaleza del incumplimiento. Las sanciones son impuestas por la Superintendencia de Industria y Comercio y están organizadas de manera que se castigue la reincidencia de manera más severa, así como las acciones que tienen un mayor impacto en el incumplimiento de la ley. El régimen sancionatorio está estructurado en cinco numerales: - Incumplimiento en la producción: Si una cementera no cumple con el porcentaje de producción del "Cemento para el Desarrollo" (20% del total), se impondrán las siguientes sanciones: - Primera vez: Multa hasta por mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv). - Reincidencia: Cierre temporal de la empresa hasta por un término de cuatro (4) meses. Esta medida asegura que las cementeras cumplan con su obligación de destinar el porcentaje estipulado de producción, imponiendo una sanción financiera que en caso de reincidencia se agrava con el cierre temporal de la empresa. - Incumplimiento en la calidad: Si la calidad del "Cemento para el Desarrollo" es inferior a la del cemento común u ordinario, se impondrán las siguientes sanciones: - Primera vez: Multa hasta por mil (1.000) smlmv. - Reincidencia: Cierre temporal de la empresa hasta por un término de cuatro (4) meses.
Estas sanciones refuerzan la necesidad de mantener los estándares de calidad. - Incumplimiento en el empaque: Si el empaque del "Cemento para el Desarrollo" no cumple con lo dispuesto en el artículo 4 y en la reglamentación correspondiente, se impondrá una multa de hasta quinientos (500) smlmv. El correcto empaque es clave para identificar y controlar el uso del cemento. Esta sanción busca asegurar que no haya confusión entre el cemento común y el "Cemento para el Desarrollo". - Incumplimiento en el precio: Si el precio del "Cemento para el Desarrollo" no cumple con los parámetros de descuento establecidos en los artículos 5 y 6, ya sea por parte de la cementera productora o de un tercero distribuidor, se impondrá una multa equivalente a cuatro (4) veces el precio facturado de todo el "Cemento para el Desarrollo" vendido a un precio irregular. Esta sanción económica severa garantiza que los descuentos aplicados en el precio del cemento sean respetados. - Incumplimiento en la destinación y certificación: Si el "Cemento para el Desarrollo" se vende sin la certificación requerida (artículo 7) o con el conocimiento de que no será utilizado en obras públicas, tanto la cementera productora como el distribuidor, según sea el caso, será sancionado con una multa equivalente a cuatro (4) veces el precio facturado del cemento vendido en estas condiciones. Además, el comprador que adquiera el cemento sin la certificación o con conocimiento de su destinación indebida también será sancionado. Esta disposición asegura que el "Cemento para el Desarrollo" sea utilizado exclusivamente en obras públicas, como lo estipula la ley, y protege el uso correcto de los recursos públicos.	El PARÁGRAFO del Artículo 9 otorga al Gobierno Nacional la facultad para establecer aspectos adicionales relacionados con la imposición de sanciones, en caso de que sea necesario. A través de la reglamentación que el Gobierno expida, se podrán definir dos elementos: - Reglas especiales para el procedimiento sancionatorio: El Gobierno tendrá la posibilidad de establecer normas adicionales que regulen el procedimiento para imponer las sanciones estipuladas en el artículo. Esto incluye la capacidad de ajustar el proceso sancionatorio a las circunstancias particulares de los actores involucrados, asegurando que las sanciones se apliquen de manera adecuada y proporcional. - Criterios para la tasación de las multas: En el caso de los numerales 1, 2 y 3, que regulan las sanciones por incumplimiento en la producción, calidad y empaque del "Cemento para el Desarrollo", el Gobierno podrá definir criterios específicos para determinar el valor de las multas. Estos criterios permitirán una mayor precisión en la imposición de sanciones, tomando en cuenta factores como la magnitud del incumplimiento, el impacto en el mercado o la reincidencia de la infracción. El ARTÍCULO 10 otorga un término de seis meses para que el Gobierno Nacional, a través de las entidades competentes de acuerdo con sus funciones, expida la reglamentación necesaria para la implementación y cumplimiento de la ley. Finalmente, el ARTÍCULO 11 corresponde a la vigencia, la cual inicia con la promulgación de la ley. V. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, dispone:

ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar. Por su parte, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los congresistas en los siguientes términos: ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS.<Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado. b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión. c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.	c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente. d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual. e) <Literal INEXEQUIBLE> f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos. PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto. PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación. PARÁGRAFO 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992. Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó: No cualquier interés configura la causal de desinversión 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.
Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio particular, actual y directo. No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime al congresista de identificar causales en las que pueda estar inmerso. VI. IMPACTO FISCAL El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone: ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces. Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló: 35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite,	que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley. Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas – o las bancadas – tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo. Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso. Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 – atrás reseñada – y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptualizado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo 36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su

alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. <u>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.</u> Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda. Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que <u>la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda</u>, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente. (Subrayado y negrita fuera de texto) Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional, se advierte que el proyecto fue remitido al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectos de que se emita, por parte de esa cartera, un concepto sobre éste y se pronuncie sobre sus aspectos e implicaciones fiscales. En todo caso, preliminarmente, se considera que la iniciativa no tiene incidencia fiscal, en razón a que los gastos que podrían causarse no implican erogaciones del erario adicionales, sino que corresponderán a los recursos que ya estén disponibles y puedan ser destinados para el propósito correspondiente.	VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES No se proponen modificaciones al texto del proyecto.
VIII. PROPOSICIÓN En mérito de lo expuesto, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley 257 de 2025 Senado «Por medio de la cual se crea y regula el “Cemento para el Desarrollo”», cuyo texto para primer debate se mantiene sin modificaciones respecto del radicado.  JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL SENADOR DE LA REPÚBLICA	IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY 257 DE 2025 SENADO «Por medio de la cual se crea y regula el “Cemento para el Desarrollo”» EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: Artículo 1. Objeto. Con el propósito de reducir los costos de las obras públicas y, de esta forma, optimizar los recursos públicos y facilitar la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura con interés social y económico para la comunidad, el objeto de la presente ley es crear y regular la producción, precio, destinación y control del “Cemento para el Desarrollo”. Artículo 2. Cemento para el Desarrollo. Créase el “Cemento para el Desarrollo” como una categoría de cemento destinada exclusivamente a ser utilizada como insumo en la construcción de obras públicas; constituida por el veinte por ciento (20%) del cemento producido en el país, elaborado con los mismos estándares y la misma calidad del cemento común u ordinario, el cual se ofrecerá por los productores en el mercado a un precio inferior, según lo establecido en la presente ley. Parágrafo. Entiéndase por cemento común u ordinario el cemento producido por las cementeras que no hace parte de la categoría de “Cemento para el Desarrollo”. Artículo 3. Producción del Cemento para el Desarrollo. Las cementeras productoras o fabricantes, nacionales o extranjeras, ubicadas en todo el territorio nacional, producirán el “Cemento para el Desarrollo”, cumpliendo los mismos requisitos, parámetros y estándares de calidad previstos en las normas pertinentes para la producción del cemento común u ordinario. En cada cementera, el “Cemento para el Desarrollo” representará el veinte por ciento (20%) del total de su producción, según lo determinen los índices de producción que

el fabricante reporte ante la Superintendencia de Industria y Comercio, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional para tal efecto. Artículo 4. Empaque o presentación del Cemento para el Desarrollo. El empaque del "Cemento para el Desarrollo" deberá llevar impresa la denominación "Cemento para el Desarrollo" en forma visible, permanente, legible y fácilmente identificable para los compradores de este. Parágrafo. En la reglamentación de que trata el artículo 10 de esta ley, el Gobierno Nacional establecerá las características, especificaciones técnicas y diseño del empaque que identificará al "Cemento para el Desarrollo". Artículo 5. Precio de venta del Cemento para el Desarrollo por parte de la cementera productora. El "Cemento para el Desarrollo" creado por la presente ley, vendido por el fabricante tanto al consumidor final como a terceros comercializadores o distribuidores, tendrá un precio de venta que deberá ajustarse a los siguientes parámetros: 5. Será fijado por la cementera productora. 6. Será establecido de tal manera que no obligue a las cementeras a incurrir en pérdidas económicas derivadas de la venta a precios por debajo de los costos de producción. 7. En todo caso, deberá ser inferior al del cemento común u ordinario. 8. El menor valor del "Cemento para el Desarrollo" provendrá de una reducción de al menos el cincuenta por ciento (50%) del margen bruto de ganancia de la cementera, respecto del cemento común u ordinario. Parágrafo. Las cementeras estarán obligadas a suministrar información sobre sus costos de producción y márgenes de ganancia a la Superintendencia de Industria y Comercio. Dicha información se presentará con la periodicidad, forma y detalle que fije el Gobierno Nacional en la reglamentación que se expida de conformidad con el artículo 10 de la presente ley.	La Superintendencia de Industria y Comercio mantendrá la confidencialidad de la información recibida y únicamente la utilizará para ejercer sus competencias de inspección, vigilancia y control, en relación con el cumplimiento de lo previsto en esta ley. Artículo 6. Precio de venta del Cemento para el Desarrollo por parte de terceros comercializadores o distribuidores. El precio de venta del "Cemento para el Desarrollo", cuando es vendido por terceros comercializadores o distribuidores al consumidor final, deberá ser inferior al del cemento común u ordinario en idéntica proporción al aplicado por la cementera productora del cemento objeto de la transacción, según lo establecido en el artículo anterior. Artículo 7. Destino y uso exclusivo del Cemento para el Desarrollo. El "Cemento para el Desarrollo" se destinará de manera exclusiva para consumo nacional y ser utilizado como insumo en la construcción de obras públicas. Para garantizar lo dispuesto en este artículo, la entidad o autoridad contratante de la obra pública en la que se utilizará el "Cemento para el Desarrollo" deberá expedir en favor del consumidor final correspondiente un certificado que autorice su adquisición. Dicho documento deberá contener de manera expresa la cantidad de "Cemento para el Desarrollo" que se autoriza comprar. La compra solamente se podrá realizar cuando el consumidor final entregue al vendedor el original de la referida certificación. Parágrafo. Sin perjuicio de la eventual responsabilidad penal a que haya lugar, quien expida la certificación a la que se refiere el inciso segundo de este artículo y la emita con información falsa o con el propósito de defraudar el cumplimiento de la destinación específica del "Cemento para el Desarrollo", incurrirá en falta disciplinaria gravísima. Artículo 8. Control sobre la producción, precio y destinación del "Cemento para el Desarrollo". Para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley: 3. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá sus funciones de inspección, vigilancia y control, en relación con el cumplimiento de esta ley.
4. En la reglamentación que expida el Gobierno Nacional se deberán establecer mecanismos de monitoreo y verificación que permitan corroborar: f) Que en cada cementera el "Cemento para el Desarrollo" represente el veinte por ciento (20%) del total de su producción. g) Que la calidad del "Cemento para el Desarrollo" sea la misma que la del cemento común u ordinario. h) Que el empaque del "Cemento para el Desarrollo" cumpla con lo dispuesto en el artículo 4 de esta ley y en la reglamentación correspondiente. i) Que el precio del "Cemento para el Desarrollo" cumpla con los parámetros establecidos en los artículos 5 y 6 de esta ley, según sea el caso. j) Que el "Cemento para el Desarrollo" sea efectivamente utilizado como insumo para la construcción de obras públicas. Artículo 9. Sanciones por el incumplimiento de lo establecido en la presente ley. El incumplimiento de lo señalado en esta ley dará lugar a la imposición de sanciones, por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, así: 6. Si la cementera no tuviere la producción de "Cemento para el Desarrollo" en el porcentaje de ley, incurrirá en las siguientes sanciones: Primera oportunidad: Multa hasta por un valor de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv). Reincidencia: Cierre temporal de la empresa por un término de hasta cuatro (4) meses. 7. Si la calidad del "Cemento para el Desarrollo" es inferior a la del cemento común u ordinario, la cementera productora incurrirá en las siguientes sanciones: Primera oportunidad: Multa hasta por un valor de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv).	Reincidencia: Cierre temporal de la empresa por un término de hasta cuatro (4) meses. 8. Si el empaque del "Cemento para el Desarrollo" no cumple con lo dispuesto en el artículo 4 de esta ley y en la reglamentación correspondiente la cementera productora incurrirá en multa hasta por un valor de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv). 9. Si el precio del "Cemento para el Desarrollo" no cumple con los parámetros establecidos en los artículos 5 y 6 de esta ley, la cementera productora o el tercero comercializador o distribuidor, según sea el caso, incurrirá en multa por un valor equivalente a cuatro (4) veces el precio facturado de todo el "Cemento para el Desarrollo" que se pruebe que se vendió a precio irregular. 10. Si el "Cemento para el Desarrollo" se vende sin recibir la certificación contemplada en el inciso segundo del artículo 7 de esta ley o a sabiendas de que no será efectivamente utilizado como insumo para la construcción de obras públicas, la cementera productora o el tercero comercializador o distribuidor, según sea el caso, incurrirá en multa por un valor equivalente a cuatro (4) veces el precio facturado de todo el "Cemento para el Desarrollo" que se pruebe que se vendió sin el cumplimiento de este requisito o con el conocimiento de la finalidad defraudatoria. El comprador del "Cemento para el Desarrollo" que adquiera el producto sin aportar la referida certificación o con conocimiento de su destinación indebida también será sancionado de acuerdo con lo establecido en el presente numeral. Parágrafo. En la reglamentación a que se refiere el artículo siguiente el Gobierno Nacional podrá definir: 3. De ser necesario, reglas especiales en el procedimiento para imponer las sanciones contempladas en este artículo. 4. Los criterios para determinar la tasación de la multa en el caso de los numerales 1, 2 y 3 de este artículo.

Artículo 10. Reglamentación. Dentro de los seis (6) meses siguientes al inicio de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, a través de las entidades competentes de acuerdo con sus funciones, deberá expedir la reglamentación detallada y necesaria para su implementación y cumplimiento.

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


JULIO ALBERTO ELÍAS VIDALES
SENADOR DE LA REPÚBLICA

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 300 DE 2025 SENADO, NÚMERO 396 DE 2024 CÁMARA**

por medio del cual se exalta las tradiciones culturales de los Montes de María, se declara el Festival Multicultural como patrimonio cultural inmaterial de la Nación, se promueve la economía regional y se dictan otras proposiciones.

PEDRO FLOREZ
SENADOR

pedro.florez@senado.gov.co
Instagram: @PedroHFlorez
X: @PedroHFlorez
www.pedroflorez.com

Bogotá D.C., 16 de marzo del 2026.

Doctor
ALEX JAVIER FLÓREZ HERNÁNDEZ
Presidente
Comisión Sexta Constitucional Permanente
Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N.º 300 de 2025 Senado, No. 396 de 2024 Cámara “Por medio del cual se exalta las tradiciones culturales de los Montes de María, se declara el Festival Multicultural como patrimonio cultural inmaterial de la Nación, se promueve la economía regional y se dictan otras proposiciones”.

Respetado presidente,

Conforme a la designación realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, y según lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de la honorable Comisión Sexta del Senado de la República, el informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley N.º 300 de 2025 Senado, No. 396 de 2024 Cámara “Por medio del cual se exalta las tradiciones culturales de los Montes de María, se declara el Festival Multicultural como patrimonio cultural inmaterial de la Nación, se promueve la economía regional y se dictan otras disposiciones”

Atentamente

PEDRO HERNANDO FLÓRÉZ PORRAS
Senador de la República.
Ponente.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N.º 300 de 2025 Senado, No. 396 de 2024 Cámara “Por medio del cual se exalta las tradiciones culturales de los Montes de María, se declara el Festival Multicultural como patrimonio cultural inmaterial de la Nación, se promueve la economía regional y se dictan otras proposiciones- LEY MONTES DE MARÍA.”

El contenido temático de esta ponencia se presenta de la siguiente manera:

- I. Antecedentes y trámite legislativo.
- II. Objetivo y contenido.
- III. Consideraciones de los ponentes
- IV. Normatividad relacionada.
- V. Impacto Fiscal.
- VI. Conflictos de interés.
- VII. Proposición con que termina el informe de ponencia.
- VIII. Texto propuesto para primer debate

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

La presente iniciativa es de la autoría de la honorable Representante Juliana Aray Franco y del honorable Representante Luis Ramiro Ricardo, en calidad de coautor.

El proyecto de ley bajo estudio fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 21 de octubre de 2024. Posteriormente la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, dio reparto al proyecto a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, por corresponderle la competencia del asunto de conformidad con las Leyes 3ª y 5ª de 1992. Asimismo, ordenó su publicación en la Gaceta del Congreso número 1923 de 2024, donde obra el texto y su exposición de motivos.

Finalmente, una vez repartida a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, la Mesa Directiva designó ponentes para Primer Debate a los honorables Representantes Cristóbal Caicedo Angulo (Coordinador Ponente) y Gerson Lisímaco Montaña Arizala (Ponente).

El 2 de abril del 2025, la comisión sexta constitucional permanente, en sesión de la fecha, fué aprobado en primer debate, y en los términos anteriores, el proyecto de ley 396 de 2024 cámara "por medio del cual se exalta las tradiciones culturales de los montes de maría, se declara el festival multicultural como patrimonio cultural inmaterial de la nación, se promueve la economía regional y se dictan otras proposiciones - montes de maria" (Acta No. 033 de 2025), previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 01 de abril de 2025, según Acta No. 032, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003. Posterior a ello la honorable Mesa Directiva de la comisión sexta de senado asignó como ponente al senador Pedro Hernando Flórez Porras. II. OBJETIVO Y CONTENIDO El objetivo principal de este proyecto de ley es la exaltación del patrimonio histórico y cultural de la subregión de los Montes de María en el departamento de Bolívar. Esta ley busca reconocer y preservar la rica herencia cultural y las tradiciones que han definido a esta región, así como fomentar el desarrollo cultural, social y económico de sus comunidades; además incluir el festival multicultural de los Montes de María, en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial para que así este tenga: - Reconocimiento oficial y público de la importancia de esta manifestación cultural regional - Acceso a recursos y apoyo para la protección y promoción de esta manifestación cultural III. CONSIDERACIONES DEL PONENTE Contexto Historico de los Montes de María. La subregión de los Montes de María se encuentra entre los departamentos de Bolívar y Sucre, en el Caribe colombiano. Este extenso territorio, conocido por su tradición agrícola y ganadera, se consolidó como un corredor estratégico que conecta una gran parte del país con la región Caribe y sus principales puertos. Estas características, junto con la notable historia de lucha por la tierra protagonizada por los movimientos campesinos, resultaron en un escenario de conflictos en el que diversos actores disputaron el control de la zona y los beneficios, tanto legales como ilegales, que estas tierras generaban. Los Montes de María han sido históricamente una región de gran riqueza cultural y natural. Esta subregión ha sido cuna de importantes manifestaciones culturales, tales como la música	de gaita, las danzas tradicionales, y la elaboración de artesanías únicas. Además, los Montes de María tienen un valor histórico significativo, ya que han sido escenario de importantes eventos históricos y sociales en Colombia; sin embargo, esta región fue testigo de más de cincuenta masacres, miles de desapariciones y desplazamientos forzados, y la devastación de numerosos pueblos. Estos eventos convirtieron a la subregión en una de las áreas más afectadas por el conflicto armado en Colombia. Es fundamental exaltar el patrimonio histórico, cultural y nativo de la región de los Montes de María en Bolívar. Esta subregión no solo es un testimonio de la rica tradición agrícola y ganadera del Caribe colombiano, sino también un símbolo de la resiliencia y la lucha de sus comunidades frente a décadas de conflicto armado. Reconocer y promover su patrimonio cultural no solo honra la memoria de quienes han sufrido, sino que también contribuye a la reconstrucción del tejido social y al desarrollo sostenible de la región. Iniciativas como festivales culturales, programas de educación y la inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial pueden desempeñar un papel crucial en la preservación de la identidad cultural y en el fomento de un futuro más esperanzador para los Montes de María. Con el cumplimiento del objetivo de este proyecto de ley se beneficiarán los artistas, artesanos, músicos, y todas las personas vinculadas al sector cultural de la región, que han Han trabajado arduamente para reconstruir sus vidas y sus comunidades, recuperando y revitalizando sus tradiciones culturales como un medio de resistencia y de afirmación de su identidad. El Festimaría, y su importancia para la región. El Festival Multicultural de los Montes de María, conocido como Festimaría, es una celebración anual que exalta la riqueza cultural de la subregión. Desde su creación, Festimaría ha sido un espacio para resaltar lo mejor de la cultura local, incluyendo música, danza, gastronomía y artesanías. Este festival no solo fortalece el tejido social y cultural de la región, sino que también promueve el turismo y el desarrollo económico. El Festival de los Montes de María, creado en 2013 bajo el liderazgo del exgobernador Juan Carlos Gossain Rognini, es una celebración que va más allá de ser un evento cultural; concebido como un festival itinerante, se ha convertido en una plataforma clave para promocionar las ricas expresiones culturales y los impresionantes atractivos turísticos de la
región. San Juan Nepomuceno fue el escenario de su primera versión en 2013, seguido por El Guamo en 2014 y El Carmen de Bolívar en 2015, fortaleciendo así la identidad cultural de los Montes de María Este festival de folclor y música para la paz se presenta como un espacio cultural destinado a destacar los ritmos caribeños colombianos como el Porro y el Fandango, además de perpetuar las obras del maestro Lucho Bermúdez, quien las llevó al ámbito internacional. Asimismo, en diferentes ediciones, se rinde homenaje al legado de cantantes y compositores de los Montes de María. En 2016, el festival no se realizó, pero este año fue crucial para su evolución. Bajo la administración entrante del gobernador Dumek Turbay Paz, se dedicó un periodo de planeación con el objetivo de transformar el festival en un homenaje permanente al insigne maestro Lucho Bermúdez. Este enfoque estratégico sentó las bases para que las versiones de 2017 y 2018 se llevarán a cabo en El Carmen de Bolívar, estableciendo un precedente y consolidando el festival como un tributo anual al músico que universalizó los aires tradicionales del Caribe colombiano. En la subregión se llena de alegría en un evento organizado por el Instituto de Cultura y Turismo (Icultur) del Departamento de Bolívar. Además de los grandes conciertos y las tertulias musicales, se introducen nuevos escenarios alternativos, como una muestra de la gastronomía y artesanías propias de la subregión. Junto con la música, la cultura y la artesanía de la Subregión, también se organiza una ruta turística que recorre diferentes paisajes de los Montes de María. El festival retomó su esplendor en 2022 bajo el liderazgo del gobernador Vicente Blel Scaff; en esa edición, se realizó una significativa modificación: el festival, nuevamente celebrado en El Carmen de Bolívar, rindió homenaje al maestro Adolfo Pacheco, otro gran exponente de la música de la región. Este cambio abrió la puerta para una nueva modificación de la ordenanza, permitiendo que el festival recuperara su carácter itinerante, tal como en sus inicios, y estableciendo la tradición de homenajear a diferentes artistas que han exaltado el nombre y el espíritu de esta hermosa región. En 2023, tras la modificación de la ordenanza, el festival volvió a San Juan Nepomuceno, donde se rindió homenaje al maestro Rafael Ricardo, otro destacado músico que dejó una huella profunda en la cultura musical de los Montes de María. Este regreso a sus raíces itinerantes marcó un hito en la historia del festival, permitiendo que nuevamente se celebren las diversas expresiones culturales en diferentes municipios de los Montes de María.	En 2024, bajo la administración del gobernador Yamil Arana Padaui, el Festival de los Montes de María se celebró en María la Baja, destacando ritmos de herencia africana como el bullerengue, el mapalé y la champeta. Esta edición no solo mantuvo la esencia itinerante del festival, sino que también incorporó una feria cultural con el distintivo de la marca Bolívar, que resaltó las artesanías y la gastronomía únicas de la región. Un aspecto notable de este año fue el homenaje a la maestra Pabla Flores, una figura destacada que ha contribuido significativamente a la cultura musical de los Montes de María, especialmente al bullerengue. Este reconocimiento subrayó el compromiso del festival de honrar a artistas que han dejado una huella profunda en la identidad cultural de la región. La agenda del festival siempre está acompañada de los procesos académicos y de las escuelas de formación de los Montes de María, así como de las ferias culturales y gastronómicas que sirven como vitrinas para dar a conocer las experiencias de los municipios de los Montes de María y del departamento de Bolívar. Cabe anotar que el evento se institucionalizó durante el gobierno del exgobernador Juan Carlos Gossain Rognini, quien lo concibió con un carácter itinerante por los municipios de la región y como una oportunidad para promocionar las expresiones culturales y los atractivos turísticos de la zona. conviene subrayar que este Festival es organizado por el Instituto de Cultura y Turismo de Bolívar (ICULTUR), por consiguiente, este evento Multicultural de los Montes de María se ha consolidado en sus ocho ediciones como un espacio donde se comparten experiencias simbólicas, se intercambian saberes y se refuerza la identidad colectiva y la diversidad cultural. El festival tiene como epicentro grandes conciertos de alta calidad, donde los artistas de la región son protagonistas, junto a otros invitados asociados a la música que identifica a las sabanas de Bolívar. El festival de los Montes de María ha estado amparado en las ordenanzas No. 131 de agosto de 2015, “por medio del cual se institucionaliza la realización anual de unos festivales en el departamento de Bolívar, y se dictan otras disposiciones”, modificada por la ordenanza No. 182 del 10 de diciembre de 2016, y posteriormente por la ordenanza No. 281 de 2019, “por medio del cual se institucionaliza la realización anual del festival FICCI, modificando la ordenanza No. 182 de 2016, y se dictan otras disposiciones”. Finalmente, la ordenanza No. 344 de 2022, “por medio del cual se institucionalizan en la agenda departamental de cultura unos festivales y actividades culturales y se les asignan unos recursos para su realización, modificando la ordenanza No. 281 de 2019”, aseguró la permanencia y el respaldo del festival en la agenda cultural del departamento. - identidad cultural de la región El porro y el fandango son elementos esenciales de la identidad cultural y representan las tradiciones y el patrimonio de las comunidades que habitan esta área, reflejando su historia,

costumbres y valores. Estas expresiones culturales sirven como un medio para mantener viva la memoria colectiva, fortaleciendo la identidad cultural de la región. Las festividades y celebraciones que giran en torno al porro y al fandango actúan como espacios de encuentro y cohesión social. Permiten a las comunidades reunirse, celebrar y fortalecer sus lazos, y son una forma de resistencia y resiliencia frente a las adversidades, proporcionando un sentido de pertenencia y unidad. El porro y el fandango atraen a turistas nacionales e internacionales, lo que contribuye al desarrollo económico de la región. Festivales y eventos culturales que destacan estas tradiciones generan ingresos para las comunidades locales, promoviendo el turismo cultural y sostenible. Promover y mantener vivas estas expresiones culturales es esencial para la preservación del patrimonio inmaterial de la región. Iniciativas y programas de salvaguardia ayudan a documentar y proteger estas tradiciones, y la enseñanza de estas manifestaciones a las nuevas generaciones asegura la continuidad y la transmisión del conocimiento cultural. En una región marcada por el conflicto armado y la violencia, el porro y el fandango han sido herramientas cruciales para la reconstrucción del tejido social y la resiliencia comunitaria. Estas expresiones culturales han proporcionado un medio para sanar heridas, celebrar la vida y mirar hacia un futuro esperanzador. El porro y el fandango no son solo géneros musicales y danzas; son símbolos vivos de la identidad y la resiliencia de la región de los Montes de María. Su importancia radica en su capacidad para unir a las comunidades, preservar el patrimonio cultural y contribuir al desarrollo económico y social de la región. Promover y exaltar estas manifestaciones culturales es esencial para honrar la rica herencia de los Montes de María y asegurar un futuro vibrante y cohesionado para sus habitantes. → Cifras que dejó el Festimaria del 2023 - de 121 personas que fueron encuestadas, se reportó que el 51% se encontraban interesados por la gastronomía ofrecida durante el festival y el 40% sobre las artesanías que se encontraban en la feria artesanal	- Los 10 hoteles que se encontraban en el municipio de San Juan Nepomuceno estuvieron en un 100% de ocupación - Se registraron aproximadamente 4000 asistentes a los dos días de concierto - asistencia de 1.500 personas a los dos días de la feria artesanal - y ventas generadas de 5 millones de pesos, donde se beneficiaron 293 personas → Cifras que dejó el Festimaria del 2024 - 4.000 aproximadamente asistentes a los conciertos con más de 250 artistas en tarima - 60 asistentes al conversatorio "los: montes de maria, territorio ancestral de paz y esperanza - 900 asistentes proyección de "la suprema" - 2 operadoras de turismo de la zona beneficiadas - \$20,100.000 de pesos por servicios prestados - La feria cultural festimaria. contó con más de 700 asistentes con 12 unidades productivas participantes, con ventas totales de 7.091.500 COP
IV. NORMATIVIDAD RELACIONADA - Fundamentos Constitucionales. La obligación de proteger el patrimonio cultural se encuentra consagrada en los siguientes artículos: <i>Artículo 7°. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.</i> En el artículo 8 se establece como una obligación proteger la riqueza cultural del país <i>Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.</i> Así mismo en los artículos 70 y 72 se establece la obligación del estado de promover y fomentar el acceso a las diversas manifestaciones culturales las cuales son las que conforman la identidad nacional. <i>Artículo 70°. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y</i>	<i>profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.</i> <i>La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.</i> <i>Artículo 72°. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.</i> 2.2 Fundamentos Legales. Es importante mencionar, la Ley 397 de 1997 “ley General de la Cultura” y la ley 1185 de 2008 la cual modifica la ley general de la cultura, en las cuales se crea el Ministerio de Cultura y se desarrollan los artículos constitucionales 70, 71 y 72 en torno al patrimonio cultural. En concordancia con lo anterior, el artículo 4 de la Ley 1185 de 2008 estableció los elementos que conforman el patrimonio cultural: <i>“El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.”</i> Asimismo, en su artículo 18 de la ley 397 de 1997, establece los estímulos para la promoción de actividades artísticas y culturales de la Nación, de la siguiente forma: <i>ARTÍCULO 18.- De los estímulos. El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, establecerá estímulos especiales y promocionará la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales. Para tal efecto establecerá, entre otros programas, bolsas</i>

<i>de trabajo, becas, premios anuales, concursos, festivales, talleres de formación artística, apoyo a personas y grupos dedicados a actividades culturales, ferias, exposiciones, unidades móviles de divulgación cultural, y otorgará incentivos y créditos especiales para artistas sobresalientes, así como para integrantes de las comunidades locales en el campo de la creación, la ejecución, la experimentación, la formación y la investigación a nivel individual y colectivo en cada una de las siguientes expresiones culturales:</i> <i>a. Artes plásticas;</i> <i>b. Artes musicales;</i> <i>c. Artes escénicas;</i> <i>d. Expresiones culturales tradicionales, tales como el folclor, las artesanías, la narrativa popular y la memoria cultural de las diversas regiones y comunidades del país;</i> <i>e. Artes audiovisuales;</i> <i>f. Artes literarias;</i> <i>g. Museos Museología y Museografía;</i> <i>h. Historia;</i> <i>i. Antropología;</i> <i>j. Filosofía;</i> <i>k. Arqueología;</i> <i>l. Patrimonio;</i> <i>m. Dramaturgia;</i> <i>n. Crítica;</i> <i>ñ. Y otras que surjan de la evolución sociocultural, previo concepto del Ministerio de Cultura.</i> <i>PARÁGRAFO 1. El Gobierno Nacional promoverá el acceso a líneas de crédito preferencial para el sector cultura, teniendo en cuenta las características de su actividad particular de gestores, creadores, cultores y artistas.</i> <i>(Parágrafo 1, Adicionado por el Art. 17 de la Ley 2070 de 2020)</i>	<i>PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Cultura podrá establecer en sus convocatorias criterios diferenciales para promocionar la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales de grupos cuyos miembros sean población vulnerable.</i> Por otro lado, el festival de los Montes de María ha estado amparado en las ordenanzas No 131 de agosto de 2015 “por medio del cual se institucionaliza la realización anual de unos festivales en el departamento de Bolívar, y se dictan otras disposiciones” modificada por medio de ordenanza 182 de diciembre 10 del 2016, modificada posterior por la ordenanza 281 del 2019 “por medio del cual se institucionaliza la realización anual del festival FICCI, modificando la ordenanza No.182 de 2016, y se dictan otras disposiciones, modificada inalmente por la ordenanza 344 del 2022 “ Por medio del cual se institucionalizan en la agenda departamental de cultura unos festivales y actividades culturales y se les asignan unos recursos para su realización, modificando la ordenanza 281 del 2019. - Fundamentos Jurisprudenciales La Corte Constitucional mediante Sentencia C-553 de 2014 indicó los elementos que constituyen el patrimonio cultural. <i>“En Colombia, el patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico. Este patrimonio puede ser: (i) material, el cual está constituido por “[l]os bienes, muebles o inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos” o; (ii) inmaterial, el cual reúne: “(...) las manifestaciones, prácticas, usos, representaciones, expresiones, conocimientos, técnicas y espacios culturales, que las comunidades y los grupos reconocen como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio genera sentimientos de identidad y establece vínculos con la memoria colectiva. Es transmitido y recreado a lo largo del tiempo</i>
<i>en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia y contribuye a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana”.</i> Por otro lado, en la sentencia C-567 de 2016¹ se establecen los beneficios de las expresiones culturales tanto para el individuo como para la comunidad como parte de un mayor bienestar y placer estético, lo cual forma parte de la dignidad humana. Los beneficios de la cultura deben evaluarse en términos de lo que significa para los individuos y la sociedad. El ejercicio de la libertad personal está en parte limitado por una disminución del conocimiento sobre las opciones de vida. Por tanto, la diversidad cultural amplía los límites de la libertad porque presenta formas alternativas para que los individuos desarrollen o fomenten relaciones con los demás y el medio ambiente. Por eso la Corte ha señalado que <i>"una de las razones por las cuales las personas deben poder tener acceso a diferentes formas y visiones culturales, es porque ello les dará más herramientas creativas para expresarse, a la vez que les da mayor bienestar y placer estético y espiritual. (...) Las expresiones culturales no sólo reviven el pasado, enriquecen el presente". Una manifestación de la cultura inmaterial, con amplio arraigo histórico, supone la transmisión generacional de una serie de usos, convenciones, conocimientos, expresiones técnicas y objetos, y por eso mismo su salvaguardia, como lo ha señalado el Ministerio de Cultura en este proceso, es una forma de preservar una ventana de acceso al pasado.</i> V. IMPACTO FISCAL El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", establece que a todo proyecto de ley que ordene gastos debe existir en la exposición de motivos el respectivo análisis del impacto fiscal de la iniciativa. Si bien en este caso se autoriza al Gobierno Nacional para disponer de las partidas presupuestales necesarias para financiar determinados proyectos y no se ordena un gasto, la	presente iniciativa no genera ningún costo fiscal a mediano o largo plazo y se deja de presente en la exposición de motivos de la presente iniciativa. VI. CONFLICTO DE INTERÉS Con base en el artículo 3º de la ley 2003 de 2019, según el cual “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa. “Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado. b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión. c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de

¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-567-16.htm>

<i>consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</i> <i>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</i> <i>a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores (subrayado y negrita fuera de texto).</i> <i>b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.</i> <i>c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</i> <i>d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</i> <i>e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.</i> <i>f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)."</i> De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con la cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.	VI. PROPOSICIÓN Con base en las anteriores consideraciones y en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5ª de 1992, presento ponencia positiva y en consecuencia solicito a los Honorables Senadores dar primer debate en la Honorable Comisión Sexta del Senado de la Republica al Proyecto de Ley N.º 300 de 2025 Senado - 396 de 2024 Cámara "Por medio del cual se exalta las tradiciones culturales de los Montes de María, se declara el Festival Multicultural como patrimonio cultural inmaterial de la Nación, se promueve la economía regional y se dictan otras proposiciones" Cordialmente,  PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS. Senador de la República. Ponente.
VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 300 de 2025 Senado, No. 396 de 2024 Cámara "Por medio del cual se exalta las tradiciones culturales de los Montes de María, se declara el Festival Multicultural como patrimonio cultural inmaterial de la Nación, se promueve la economía regional y se dictan otras proposiciones" Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto la exaltación y preservación del patrimonio histórico y multicultural de la subregión de los Montes de María, en el departamento de Bolívar; por medio del reconocimiento como Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Multicultural de los Montes de María en el departamento de Bolívar. Artículo 2. Sostenibilidad. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de las Culturas, los Artes y los Saberes, en coordinación con la Gobernación de Bolívar, los municipios que integran la subregión de los Montes de María y el Consejo Departamental de Patrimonio Cultural de Bolívar, iniciarán los procesos con las comunidades portadoras de las prácticas y manifestaciones culturales asociadas a la entidad histórica del festival multicultural de las Montes e María, y podrán fomentar la salvaguardia, preservación, fomento, promoción, protección, divulgación, desarrollo y sostenibilidad del mismo. De igual forma podrán adelantar todo lo pertinente y asesorar a los municipios o entidades territoriales para postular a los portadores de la práctica y manifestación cultural asociada al Festival Multicultural de los Montes de María, así como la expresión cultural en concreto, a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI), de acuerdo a lo establecido en la Ley 1185 de 2008, el Decreto número 1080 de 2015 y el Decreto 2358 de 2019 o cualquier norma que modifique o adicione a las mencionadas Parágrafo 1º. El Ministerio de la Cultura, las artes y los Saberes, en coordinación con la Gobernación de Bolívar, los municipios que integran la subregión de los Montes de María y el Consejo Departamental de Patrimonio Cultural de Bolívar, podrán elaborar un Plan Especial de Salvaguardia (PES), para la identificación de, revitalización, documentación, divulgación y salvaguardia de las manifestaciones asociadas a la identidad histórica multicultural de los Montes de María a la RLPCI. Parágrafo 2º. Beneficiarios. Serán beneficiarios de la presente ley las y los habitantes de los municipios que integran la subregión de los Montes de María, así como el campesinado, los artistas, artesanos, músicos, y demás personas vinculadas al sector cultural.	ARTÍCULO 3º. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Culturas, los Artes y los Saberes, para incorporar al Presupuesto General de la Nación de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gastos de Mediano Plazo, las apropiaciones requeridas para contribuir al fomento, promoción, difusión, conservación, protección y desarrollo de prácticas y manifestaciones culturales asociadas al Festival Multicultural de los Montes de María de acuerdo a los términos resultantes del proceso de postulación mencionado en el artículo 2º. Parágrafo: Reconózcase los estímulos establecidos en el artículo 18 de la Ley 397 de 1997, previo concepto del Ministerio de las Culturas, los Artes y los Saberes, a los creadores, impulsores, gestores, promotores y desarrolladores de las distintas actividades culturales y tradiciones Artículo 4. Festimaria. Reconózcase, exáltese y postúlese a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, el Festival Multicultural de los Montes de María (Festimaria), como una celebración emblemática de la identidad cultural de los Montes de María. Parágrafo. Por medio de la exaltación de la identidad cultural del Festival Multicultural de los Montes de María y de su postulación a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, se deberá propender por impulsar la economía campesina, comunitaria, popular, local y regional de los Montes de María. Artículo 5. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, FONTUR y PROCOLOMBIA, en coordinación con la Gobernación de Bolívar, las alcaldías de los municipios que integran la subregión de los Montes de María y el Consejo Departamental de Patrimonio Cultural de Bolívar, podrán gestionar recursos con el sector privado y de cooperación internacional con destino a promocionar al departamento y a los municipios como destinos turísticos. Artículo 6. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con la Gobernación de Bolívar, la Gobernación de Sucre, los municipios que integran la subregión de los Montes de María, el Fondo Mixto de Cultura y las Artes de Sucre y el Consejo Departamental de Patrimonio Cultural de Bolívar, podrán promover espacios de concertación

y diálogo como estrategia de integración, promoción e inclusión de la subregión y los municipios de los Montes de María de los departamentos de Sucre y Bolívar.

Artículo 7. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

Cordialmente,



PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS.
Senador de la República.
Ponente.

CONTENIDO

Gaceta número 171 - Miércoles, 18 de marzo de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para el primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 257 de 2025 Senado, por medio de la cual se crea y regula el “Cementopara el Desarrollo”	1
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 300 de 2025 Senado, número 396 de 2024 Cámara, por medio del cual se exalta las tradiciones culturales de los Montes de María, se declara el Festival Multicultural como patrimonio cultural inmaterial de la Nación, se promueve la economía regional y se dictan otras proposiciones.....	10

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026