



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 - N° 696

Bogotá, D. C., viernes, 12 de junio de 2026

EDICIÓN DE 22 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 335 DE 2025 CÁMARA, 77 DE 2024 SENADO

por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil y de confecciones.



Radicado No. 2-2026-018995

2026-06-03 04:24:17 p. m.

DDM

COLOMBIA, 3 de junio de 2026

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General Cámara de Representantes

Congreso de la República

Cra. 7 # 8 - 68

Bogotá D.C.

Asunto: Actualización Concepto Proyecto de Ley No. 335 de 2025 Cámara - 077 de 2024 Senado, "Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil y de confecciones".

Respetado Secretario,

Hemos conocido el Proyecto de Ley No. 335 de 2025 Cámara - 077 de 2024 Senado, "Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil y de confecciones". Al respecto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), nos permitimos generar la siguiente actualización de concepto conforme al texto aprobado en tercer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, no sin antes presentar la oferta institucional con la que se cuenta en este momento para el sector de la marroquinería:

OFERTA INSTITUCIONAL PARA EL SUBSECTOR DE LA MARROQUINERÍA:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cuenta con programas e instrumentos orientados al fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas y unidades productivas del país. Si bien, la oferta institucional tiene un carácter transversal y no corresponde a programas exclusivos para el subsector de la marroquinería, a continuación, se relacionan aquellos programas, estrategias e instrumentos que, por su enfoque en manufactura, sistema moda, fortalecimiento empresarial, encadenamientos productivos, acceso a mercados, comercialización e inclusión financiera, pueden resultar aplicables y de interés para empresas y unidades productivas vinculadas al subsector de la marroquinería.

1. Encadenamientos Productivos:

El programa de Encadenamientos Productivos de la Dirección de MiPymes del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene como objetivo facilitar la integración efectiva de las micro, pequeñas y medianas empresas y unidades productivas en cadenas de valor, mediante su articulación con empresas ancla, grandes compradores, entidades públicas y mercados internacionales.

Este programa se implementa a través de una estrategia orientada a conectar la oferta productiva con la demanda del mercado, promoviendo encuentros empresariales que permitan cerrar brechas de información, acceso y relacionamiento comercial.

En este marco, la Dirección desarrolla diferentes programas e instrumentos que materializan la estrategia de encadenamientos productivos, entre los cuales se destacan:

1.1 Encadenamientos Productivos:**Encadenamientos para Confecciones/sistema moda:**

Fortaleciendo la integración de talleres, unidades productivas y MiPymes del sector textil-confección en cadenas de valor, promoviendo la formalización, la productividad, el diseño, la innovación y el acceso a mercados nacionales e internacionales. Se basa en acciones de demanda a partir de empresas ancla consolidadas del sector con el fin de cerrar brechas a partir de las necesidades de la demanda.

Metas actuales: dos (2) programas de confecciones para la consolidación de encadenamientos productivos y el desarrollo de proveedores entre sectores y regiones de la economía colombiana, así como su inserción en las cadenas de valor locales, regionales y globales.

Se acompañarán al menos 290 unidades productivas.

1.2 Ruta de Conexión Empresarial (estrategia transversal)

Articula los esfuerzos de encadenamientos productivos a través de encuentros empresariales, ruedas de negocio, agendas comerciales, visitas a compradores y misiones comerciales, que permiten vincular la oferta productiva con oportunidades reales de mercado.

Adicionalmente, la Dirección prioriza su intervención en sectores estratégicos de alto potencial productivo y de encadenamiento, de acuerdo con las vocaciones territoriales y las oportunidades de mercado.

2. Economía Popular:

La Estrategia de Economía Popular del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de la Dirección de MiPymes, tiene como objetivo fortalecer las unidades productivas de la economía popular mediante el desarrollo de capacidades empresariales, el acceso a mercados, la inclusión productiva y la generación de ingresos sostenibles.

Esta estrategia reconoce a la economía popular como un actor clave del desarrollo económico territorial, y promueve su integración progresiva a circuitos productivos, comerciales y de valor agregado, mediante procesos de formalización gradual, asociatividad y fortalecimiento empresarial. En este marco, la estrategia se implementa a través de instrumentos que permiten su materialización en el territorio, orientados a la atención directa, el fortalecimiento productivo y la conexión con mercados. Entre los principales instrumentos se destacan:

2.1 Centros de Reindustrialización ZASCA:

Los Centros de Reindustrialización ZASCA son espacios de asistencia técnica y fortalecimiento empresarial orientados al desarrollo productivo de sectores manufactureros y de economía popular. A través de estos centros se promueve el fortalecimiento de capacidades productivas, innovación, diseño, transformación productiva y sofisticación de la oferta, especialmente en sectores relacionados con manufactura, confecciones y calzado, aspectos que pueden generar oportunidades para unidades productivas de marroquinería.

2.2 Ferias Conecta Popular:

<p>Las Ferias Conecta Popular son espacios diseñados para maximizar el impacto económico y social en las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) y en las unidades productivas de la economía popular, mediante la generación de oportunidades de ingresos y el fortalecimiento de sus capacidades comerciales.</p> <p>Su propósito principal es aumentar los ingresos de los participantes, facilitar el acceso a nuevos mercados y contribuir a la mejora de la productividad de los negocios locales, a través de la visibilización de sus marcas, productos y servicios.</p> <p>Estas ferias se constituyen como eventos de carácter gratuito, en los cuales a las unidades productivas y MiPymes participantes se les asigna un stand completamente dotado, garantizando las condiciones necesarias para su participación y comercialización efectiva.</p> <p>3. Inclusión Productiva:</p> <p>En el marco de la política de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, esta línea tiene como propósito promover la generación de ingresos sostenibles, el fortalecimiento de capacidades productivas y la inclusión económica de la población víctima del conflicto armado, a través del acceso a oportunidades de desarrollo empresarial y comercial.</p> <p>Esta línea reconoce el desarrollo productivo como un componente clave de la reparación integral, contribuyendo a la estabilización socioeconómica y al fortalecimiento de proyectos de vida dignos y sostenibles.</p> <p>En este contexto, se implementan programas orientados al fortalecimiento empresarial, el emprendimiento y la articulación con mercados, entre los cuales se destacan:</p> <p>3.1 Mujeres y Comercios Más Productivos:</p> <p>El programa Mujeres y Comercios Más Productivos es una iniciativa orientada al fortalecimiento de las capacidades empresariales, comerciales y productivas de mujeres, con el propósito de promover su autonomía económica, su inclusión en mercados y el crecimiento sostenible de sus unidades productivas o emprendimientos.</p> <p>Este programa busca mejorar la productividad y competitividad de los negocios liderados por mujeres, mediante procesos de acompañamiento técnico, formación empresarial y acceso a herramientas que faciliten su consolidación en el mercado.</p> <p>3.2 Proyectos con Enfoque Diferencial Étnico:</p> <p>La Dirección de MiPymes, en cumplimiento de los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), tiene a cargo la implementación de siete acuerdos suscritos con comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP) y el pueblo Gitano Rrom.</p> <p>Para el cumplimiento de estos compromisos, se destinan recursos orientados a la implementación de rutas metodológicas de fortalecimiento productivo y comercial, mediante estrategias que incluyen la entrega de activos productivos, formación técnica especializada y acceso efectivo a mercados, con enfoque diferencial y territorial.</p>	<p>En el marco de los espacios de concertación definidos por el Ministerio del Interior, los acuerdos asumidos por el Viceministerio de Desarrollo Empresarial – Dirección de MiPymes corresponden a la Mesa Permanente de Concertación (MPC), la Mesa Regional Amazónica (MRA), el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), el Consejo Regional Indígena de Caldas (CRIDEC), el Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP) y el Espacio Nacional de Concertación del Pueblo Rrom.</p> <p>3.3 Minicadenas Locales / Circuitos Cortos de Comercialización:</p> <p>Este programa promueve el fortalecimiento de los encadenamientos productivos a escala territorial mediante la consolidación de circuitos cortos de comercialización, que permiten conectar de manera directa a los productores locales con consumidores, compradores institucionales y mercados regionales.</p> <p>Su objetivo es reducir intermediaciones, mejorar los ingresos de las unidades productivas y MiPymes, y fortalecer las economías locales a través de relaciones</p> <p>3.4 Oportunidades para Empezar:</p> <p>Programa que promueve la creación y fortalecimiento de emprendimientos de población víctima, facilitando procesos de formación, asistencia técnica y acceso a recursos para el desarrollo de iniciativas productivas sostenibles.</p> <p>4. Inclusión Financiera:</p> <p>La Dirección de MiPymes del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de su estrategia de inclusión financiera, desarrolla instrumentos orientados a facilitar el acceso al crédito, promover la bancarización y fortalecer la sostenibilidad financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como de las unidades productivas de la economía popular.</p> <p>Esta oferta tiene como propósito reducir las brechas de acceso al sistema financiero formal, promover el desarrollo empresarial y facilitar el crecimiento productivo en los territorios, mediante el diseño de líneas de crédito, esquemas de garantías y mecanismos de financiamiento adaptados a las necesidades de los diferentes segmentos empresariales.</p> <p>En este marco, la oferta se estructura en las siguientes líneas y programas:</p> <p>4.1 Líneas de Crédito:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Línea de Crédito Economía Popular <p>Línea de financiamiento orientada a las unidades productivas de baja escala, con el propósito de facilitar el acceso al crédito productivo, fortalecer la generación de ingresos y promover la inclusión financiera de la economía popular.</p> <p>Fechas: Del 21 de septiembre 2023 al 30 de mayo de 2026</p> <p>Beneficiarios: Micronegocios de la economía popular (personas naturales o jurídicas) con ingresos ≤ 50 SMMLV, de todos los sectores excepto agropecuario primario</p> <p>Monto máximo por Operación de crédito: Hasta 6 SMMLV salarios mínimos mensuales legales vigentes, que para 2026 equivale a doce millones de pesos (COP 12.000.000).</p>
<p>Plazo: Hasta 24 meses</p> <p>Línea de Crédito APULSO:</p> <p>Busca fortalecer la inclusión crediticia de los micronegocios de la Economía Popular en Colombia, facilitando el acceso a financiamiento para el desarrollo de actividades productivas no agropecuarias.</p> <p>Fechas: Del 20 de febrero de 2025 al 30 de mayo de 2026</p> <p>Beneficiarios: Personas naturales o jurídicas con micronegocios en Colombia, incluyendo asociaciones, grupos o cooperativas productivas de todos los sectores económicos.</p> <p>Monto máximo por Operación de crédito: Hasta 6 SMMLV salarios mínimos mensuales legales vigentes, que para 2026 equivale a doce millones de pesos (COP 12.000.000).</p> <p>Monto máximo por beneficiario: Hasta doce salarios mínimos mensuales legales vigentes (12 SMMLV)</p> <p>Plazo: Hasta 24 meses</p> <p>Línea de Crédito Cadenas Productivas MiPymes:</p> <p>Instrumento de financiamiento dirigido al fortalecimiento de encadenamientos productivos, facilitando el acceso a capital para empresas vinculadas a cadenas de valor y procesos de proveeduría.</p> <p>Fechas: Del 23 de diciembre de 2025 al 30 de julio de 2027</p> <p>Beneficiarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grupo A: Micro y pequeñas empresas (personas naturales o jurídicas) - Grupo B: Micro, pequeñas y medianas empresas de transformación productiva en alimentos y/o cosméticos que utilicen productos naturales nacionales específicos <p>Monto máximo por Operación de crédito</p> <ul style="list-style-type: none"> - Para microempresas: Hasta setenta millones de pesos (COP 70.000.000) - Para pequeñas empresas: Hasta doscientos millones de pesos (COP 200.000.000) - Para medianas: Hasta trescientos millones de pesos (COP 300.000.000) <p>4.2 Garantías Líneas de Crédito:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Crédito CREO – A Pulso Garantía: <p>Programa del Gobierno de Colombia para ayudar a micronegocios y personas de la economía popular a acceder por primera vez a créditos formales.</p> <p>Fechas: Del 5 de diciembre de 2024 al 4 de diciembre de 2026</p> <p>4.3 Otros Programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Circuitos Solidarios <p>Programa de inclusión financiera con enfoque asociativo y comunitario, que promueve esquemas solidarios de crédito y fortalecimiento de redes productivas en distintos departamentos del país.</p> <p>Fondo de Fondos</p>	<p>Es un instrumento de financiamiento que permite movilizar recursos para apoyar el crecimiento de MiPymes y emprendimientos mediante la inversión indirecta a través de fondos especializados.</p> <p>Crowdfunding</p> <p>El crowdfunding es un modelo de financiación colectiva donde múltiples inversores prestan pequeñas cantidades de dinero a empresas o particulares a través de plataformas online, sin intermediación bancaria tradicional.</p> <p>Este programa busca implementar instrumentos para la inclusión financiera para unidades productivas de la economía popular, micro, pequeñas y medianas empresas a través de mecanismos alternativos de financiamiento</p> <ul style="list-style-type: none"> - Crédito Asociativo <p>Producto financiero diseñado para apoyar figuras asociativas en Colombia, como asociaciones, cooperativas, fondos de empleados, juntas, organizaciones productivas o grupos de pequeños productores.</p> <p>Su objetivo es ofrecer financiamiento adaptado a organizaciones donde varias personas trabajan o producen de manera conjunta.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fábricas de productividad y sostenibilidad <p>El programa Fábricas de Productividad y Sostenibilidad, ejecutado por Colombia Productiva, tiene como objetivo incrementar en al menos 8% los indicadores de productividad de las empresas atendidas mediante un modelo de extensión tecnológica que ofrece hasta 60 horas de asistencia técnica especializada, en nueve líneas de servicio: gestión comercial, productividad operacional, productividad laboral, eficiencia energética, gestión de calidad, sofisticación, transformación digital, gestión logística y sostenibilidad ambiental.</p> <p>El programa está dirigido a empresas de cualquier sector económico y tamaño, con al menos dos años consecutivos de operación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Territorios clúster: <p>Territorios Clúster:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acompañamiento: <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Colombia Productiva han desarrollado la estrategia Territorios Clúster, que brinda herramientas para promover el trabajo colaborativo de aglomeraciones productivas y ayudar a sus empresas y unidades productivas a aumentar su productividad, calidad y sofisticación para acceder a mercados de mayor valor.</p> <p>Ofrece acompañamiento especializado para que aglomeraciones diseñen su hoja de ruta, caracterizando su cadena de valor, las tendencias de la industria, los mercados objetivo de mayor valor y definiendo su visión estratégica y plan de acción a corto, mediano y largo plazo, generando un modelo de gobernanza y priorizando proyectos de alto impacto para el territorio.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento:

<p>Este programa tiene como objetivo fortalecer las iniciativas clúster y aglomeraciones productivas del país, fomentando el trabajo colaborativo para generar mayor crecimiento, productividad y sofisticación de la oferta de bienes y servicios de estos grupos de empresas y unidades productivas. Esta estrategia se ejecuta mediante dos instrumentos: cofinanciación y acompañamiento.</p> <p>El instrumento de cofinanciación se brinda para proyectos de aglomeraciones o iniciativas clúster que busquen la sofisticación a través del mejoramiento en sostenibilidad, encadenamientos, transformación digital, gestión comercial y/o sofisticación de productos o servicios.</p> <p>Estrategia visión – región:</p> <p>Este programa se enfoca en atender a las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación, las cuales son instancias presididas por los gobernadores (as) de cada departamento y conformadas por actores del sector público, privado, popular y académico.</p> <p>Para la vigencia 2026 se brinda acompañamiento y seguimiento de los proyectos en cada uno de los departamentos por medio de gestores territoriales; dicho seguimiento está enfocado a los resultados de proyectos y los índices económicos y de competitividad del departamento.</p> <p>En conjunto, los programas e instrumentos anteriormente relacionados pueden contribuir al fortalecimiento empresarial, productivo y comercial de las unidades productivas y MiPymes vinculadas al subsector de la marroquinería, mediante estrategias orientadas al acceso a financiación, fortalecimiento de capacidades, encadenamientos productivos, comercialización y acceso a mercados.</p> <p>A través de estas iniciativas, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo promueve oportunidades que contribuyen a la productividad, la competitividad, la inclusión financiera, la generación de ingresos y el desarrollo económico regional.</p> <p>Las MiPymes, unidades productivas y organizaciones asociativas interesadas pueden consultar las convocatorias, programas e instrumentos de apoyo a través de la página oficial de INNpulsa Colombia: https://www.innpulsa.com/, en la sección de convocatorias, donde encontrarán información relacionada con requisitos, cobertura, cronogramas y procesos de postulación. Asimismo, podrán acceder a información complementaria sobre la oferta institucional del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las estrategias orientadas al fortalecimiento empresarial, la reindustrialización y la economía popular en: https://www.mincit.gov.co/inicio.</p> <p>INICIATIVA LEGISLATIVA:</p> <p>Objeto. La presente ley tiene como objeto crear medidas de protección, fomento, fortalecimiento y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil, confecciones y artesanías mediante la imposición de métodos de adquisición obligatoria por parte de las entidades de la Administración Pública y de Servicios Públicos Domiciliarios de carácter público, o donde el Estado tenga más del 50% de sus acciones. Además, se promoverá el desarrollo de políticas y programas inclusivos que fortalezcan la capacidad de producción y comercialización de los productos de manera eficiente, mejoren las condiciones de mercado, reduzcan los costos de producción y proporcionen acceso a tecnologías y equipos modernos que aumenten la productividad de manera sostenible.</p> <p>COMENTARIOS GENERALES:</p>	<p>Desde esta cartera, nos permitimos informar que desde la Dirección de MiPymes se está adelantando un programa de Encadenamientos Productivos que tiene como finalidad el Desarrollo de Proveedores del Estado, que implica entre otros, mejorar el acceso de las MiPymes en las entidades públicas de acuerdo con la implementación metodológica.</p> <p>Lo anterior indica que la Dirección tiene experiencia acercando MiPymes a empresas ancla (que son las entidades públicas), el programa enfoca su intervención a través del Fortalecimiento de Cadenas de valor mediante la identificación y aporte al cierre de brechas comunes de varias empresas ancla o entidades tractoras (dinamizadoras locales, regionales o nacionales) según cadena de valor; mejoramiento de estrategias competitivas en sectores claves mediante el fortalecimiento de la proveeduría de MiPymes, a través del abordaje de necesidades y oportunidades específicas que permitan la diferenciación en costos, calidad y confiabilidad de los proveedores. También con alcance al fortalecimiento de proveeduría de empresas ancla del estado, en la cual las entidades estatales actúan como dinamizador de encadenamientos y redes de proveeduría especializadas.</p> <p>En el caso actual, se puede hacer un acompañamiento a la actividad económica que se quiere priorizar en el Proyecto de Ley. Desde el punto de vista técnico, el instrumento de compras públicas obligatorio no es la solución para dinamizar el sector de marroquinería.</p> <p>El título del proyecto de ley se refiere a "marroquinería, cuero, calzado textil y de confecciones". Sin embargo, los artículos 1 (objeto), 3, 5, 6, 14, 16, 17, 18 y otros incluyen expresamente el subsector "artesanías" como beneficiario de las medidas contempladas en la ley.</p> <p>COMENTARIOS AL ARTICULADO:</p> <p>ARTÍCULO 1:</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto crear medidas de protección, fomento, fortalecimiento y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil, confecciones y artesanías mediante la imposición de métodos de adquisición obligatoria por parte de las entidades de la Administración Pública y de Servicios Públicos Domiciliarios de carácter público, o donde el Estado tenga más del 50% de sus acciones.</p> <p><i>Además, se promoverá el desarrollo de políticas y programas inclusivos que fortalezcan la capacidad de producción y comercialización de los productos de manera eficiente, mejoren las condiciones de mercado, reduzcan los costos de producción y proporcionen acceso a tecnologías y equipos modernos que aumenten la productividad de manera sostenible.</i></p> <p>COMENTARIOS AL ARTÍCULO 1:</p> <p>El artículo primero define el alcance de la intervención estatal y, en su formulación actual, introduce un problema estructural: utiliza el Sistema de Compra Pública como instrumento principal de política sectorial, lo cual desnaturaliza su finalidad constitucional.</p> <p>La contratación estatal, conforme a la jurisprudencia constitucional reiterada, no es un mecanismo diseñado para favorecer sectores económicos específicos, sino un instrumento orientado a la satisfacción del interés general mediante la adquisición eficiente de bienes y servicios. Cuando la norma propone "métodos de adquisición obligatoria" dirigidos a privilegiar un sector determinado, se produce un desplazamiento del eje funcional de la contratación: deja de ser un medio para cumplir fines estatales y se convierte en un fin en sí mismo para promover política industrial[1].</p>
<p>Este cambio no es neutro jurídicamente. Al imponer una orientación obligatoria hacia productos nacionales de un sector específico, se restringe indirectamente la posibilidad de que la administración seleccione la oferta más favorable, lo cual afecta el principio de selección objetiva. No se trata simplemente de una preferencia legítima, sino de una preasignación del resultado del proceso contractual, lo cual vacía de contenido el proceso competitivo.</p> <p>Adicionalmente, el artículo presenta un déficit de diseño de política pública. El fortalecimiento del sector productivo no se logra únicamente mediante la demanda pública forzada, sino a través de instrumentos estructurales como productividad, innovación, financiamiento, capital humano y acceso a mercados. Al omitir estos elementos, la norma resulta insuficiente para alcanzar su propio objetivo, por lo que respetuosamente nos permitimos poner en su consideración la siguiente redacción:</p> <p>"Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto crear medidas de protección, fomento, fortalecimiento y comercialización establecer lineamientos de política pública orientados al fortalecimiento, la productividad, la competitividad y la internacionalización del sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil, confecciones y artesanías, mediante la imposición de métodos de adquisición obligatoria por parte de las entidades de la Administración Pública</p> <p>Para tal efecto, se promoverá la participación de estos sectores en el Sistema de Compra Pública mediante instrumentos de incentivo, criterios de evaluación y mecanismos diferenciales, en armonía con los principios de la contratación estatal, sin afectar la libre concurrencia ni la selección objetiva".</p> <p>ARTÍCULO 2:</p> <p>Artículo 2. Entidades públicas. Entiéndase por entidades de la Administración Pública, aquellas a las que se refiere el artículo 38, 39 y 40 de la ley 489 de 1998, incluidas las de regímenes especiales.</p> <p>COMENTARIOS AL ARTÍCULO 2:</p> <p>La remisión a la Ley 489 de 1998 es formalmente correcta, pero materialmente incompleta frente al funcionamiento real del Sistema de Compra Pública. En la práctica, una parte significativa de los recursos públicos, se ejecuta a través de figuras que no encajan estrictamente en la estructura orgánica clásica de la administración, como los patrimonios autónomos, entidades con régimen especial o particulares que administran recursos públicos.</p> <p>La omisión de estos sujetos genera un problema de eficacia normativa, pues permitiría que una porción relevante de la contratación pública quede por fuera del ámbito de aplicación de la ley, debilitando su alcance y generando incentivos de elusión. Por las anteriores consideraciones, nos permitimos poner a su disposición la siguiente redacción:</p> <p>"Artículo 2. Entidades públicas. Entiéndase por entidades de la Administración Pública aquellas a las que se refieren los artículos 38, 39 y 40 de la Ley 489 de 1998, incluidas las de regímenes especiales, así como los patrimonios autónomos, las entidades con régimen exceptuado y los particulares que administran o ejecuten recursos públicos".</p> <p>ARTÍCULO 3:</p>	<p>Artículo 3. Obligatoriedad de compra nacional. Las entidades públicas están obligadas a adquirir para el desarrollo de sus actividades y cumplimiento de normas legales productos o mercancías de la marroquinería, cuero, calzado textil, confecciones y artesanías de la industria nacional.</p> <p>Parágrafo. Los contratistas que celebren contratos con las entidades de las que trata el Artículo 2° de la presente ley, cuando proceda, tienen la obligación para el cumplimiento del objeto del contrato y cumplimiento de normas legales, de adquirir los productos o mercancías de la marroquinería, cuero, calzado textil, confecciones y artesanías de la industria nacional, siempre que la oferta nacional cumpla con los estándares de calidad, especificaciones técnicas, capacidad de producción y precios competitivos requeridos para la eficiente gestión pública y el cumplimiento del objeto contractual.</p> <p>COMENTARIOS AL ARTÍCULO 3:</p> <p>Este artículo concentra el principal problema de constitucionalidad del proyecto. La disposición establece una obligación general de adquirir bienes nacionales de un sector específico, lo cual configura en la práctica una restricción estructural a la libre concurrencia en la contratación estatal.</p> <p>La afectación no es abstracta. En un proceso de selección, la administración debe evaluar múltiples oferentes en igualdad de condiciones. Sin embargo, si la ley obliga a contratar únicamente con proveedores de un origen determinado, el universo de posibles oferentes queda reducido <i>ex ante</i>, eliminando la competencia real. Esta restricción no se deriva de condiciones técnicas, económicas o de idoneidad, sino de un criterio de origen, lo cual resulta incompatible con el principio de igualdad entre oferentes.</p> <p>Además, la medida impacta directamente la libertad económica en su dimensión de libertad de empresa. La jurisprudencia ha señalado que esta libertad incluye la posibilidad de acceder a mercados en condiciones de competencia. Al cerrar el acceso al mercado estatal a proveedores extranjeros —o incluso a nacionales de otros sectores— se introduce una barrera normativa que no está justificada en términos de necesidad ni proporcionalidad[2].</p> <p>El problema se agrava en el parágrafo, donde la obligación se extiende a los contratistas del Estado. Aquí no solo se restringe la actuación de la administración, sino también la autonomía contractual de los particulares. Se impone una forma de ejecución del contrato que no necesariamente responde a criterios de eficiencia o viabilidad técnica, lo cual desdibuja la naturaleza del contratista como agente autónomo, por lo cual, respetuosamente nos permitimos poner en su consideración la siguiente redacción:</p> <p>"Artículo 3. Participación de la industria nacional en compras públicas. <i>Las entidades públicas están obligadas a adquirir...</i> Las entidades públicas deberán promover la participación de la industria nacional en los procesos de contratación, mediante la incorporación de criterios de evaluación, incentivos y condiciones diferenciales que permitan su acceso efectivo, en armonía con los principios de selección objetiva, transparencia y libre concurrencia.</p> <p>Parágrafo. Los contratistas que celebren contratos con las entidades de las que trata el Artículo 2° de la presente ley, cuando proceda tiene la obligación de adquirir... podrán establecer condiciones que incentiven la adquisición de bienes nacionales cuando ello resulte técnica, económica y jurídicamente viable, sin restringir la competencia ni predeterminar el resultado del proceso de selección".</p> <p>ARTÍCULOS 4, 5 y 6:</p>

<p>Artículo 4. Interpretación. Para la correcta interpretación de esta ley se utilizarán las definiciones dadas por los Reglamentos técnicos Andinos, aprobados por la Secretaría General de la Comunidad Andina.</p> <p>Artículo 5. Beneficiarios. Esta ley beneficiará al sector de la marroquinería, cuero, calzado textil, confecciones y artesanías del país, apoyando su desarrollo, crecimiento y competitividad. Serán beneficiarias prioritariamente las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes).</p> <p>En el marco de esta ley, se promoverá la adquisición de bienes y servicios producidos por estos sectores por parte de las entidades de la administración pública y las empresas de servicios públicos domiciliarios. Las medidas de apoyo, promoción, financiación y acceso a la contratación pública previstas en esta ley incluirán mecanismos claros para facilitar la participación de los actores de la economía popular que estén formalizados o en proceso de formalización.</p> <p>Artículo 6. Prohibiciones. Queda prohibido que las entidades de la Administración Pública y de servicios públicos domiciliarios de carácter público o donde el Estado tenga más del 50% de sus acciones, adquieran productos del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil, confecciones y artesanías para el desarrollo de sus actividades no producidos por empresas de carácter nacional.</p> <p>Parágrafo Primero. Las entidades públicas, únicamente podrán adquirir productos o mercancías importadas para el desarrollo de las actividades de marroquinería, cuero, calzado textil, confecciones y artesanías, cuando la industria nacional no los produzca; o que, produciéndose, estos no cumplan con las especificaciones y características requeridas</p> <p>Parágrafo Segundo. Para efectos de las compras con las entidades públicas a las que se refiere el Artículo 2 de la presente Ley, los contratistas del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil, confecciones y artesanías nacionales deberán utilizar la materia prima producida en el país, salvo en los casos en que no exista materia nacional.</p> <p>Parágrafo Tercero. Estas condiciones deberán acreditarse mediante certificación expedida por el oferente, la cual deberá estar soportada en la consulta del Registro de Productores de Bienes Nacionales administrado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como medio de verificación de la inexistencia de oferta nacional. La entidad compradora deberá conservar dicha certificación dentro del expediente contractual y remitir copia a Procuraduría General de la Nación para efectos de control y seguimiento.</p> <p>COMENTARIOS A LOS ARTÍCULOS 4, 5 y 6:</p> <p>La prohibición de adquirir bienes no producidos en el país constituye una de las medidas más problemáticas del proyecto. A diferencia de un incentivo o preferencia, la prohibición implica una exclusión absoluta del mercado, lo cual equivale a una medida de cierre comercial en el ámbito de la contratación pública.</p> <p>Desde el punto de vista constitucional, esta disposición afecta la libertad económica[3] en su núcleo esencial, al impedir que agentes económicos participen en el mercado estatal por una condición de origen. La restricción, no está vinculada a fallas de mercado, riesgos para el interés general o protección de bienes constitucionales superiores, sino a un objetivo de política sectorial, lo cual no es suficiente para justificar una limitación de tal intensidad.</p> <p>Adicionalmente, la medida desconoce la realidad productiva del sector. La industria de confecciones, marroquinería y calzado depende en gran medida de insumos importados. Prohibir o restringir su uso no</p>	<p>fortalece la industria, sino que puede encarecer la producción, reducir la competitividad y generar desabastecimiento.</p> <p>El parágrafo segundo introduce una obligación de uso de materia prima nacional que incide directamente en la libertad contractual. La empresa pierde la capacidad de seleccionar sus insumos en función de criterios de eficiencia, calidad o costo, lo cual altera la lógica económica de la producción. En este sentido, nos permitimos poner a su disposición la siguiente redacción:</p> <p>Artículo 6. Medidas de promoción de la industria nacional. Queda prohibido que las entidades...</p> <p>Las entidades públicas promoverán la adquisición de bienes nacionales cuando exista oferta disponible que cumpla con condiciones de calidad, precio y capacidad de suministro, en el marco de los principios de la contratación estatal.</p> <p>Parágrafo segundo: deberán utilizar la materia prima producida en el país</p> <p>procurarán incorporar insumos de origen nacional cuando ello resulte técnica y económicamente viable, sin afectar la eficiencia productiva ni la competitividad del sector.</p> <p>(Se sugiere respetuosamente eliminar los demás párrafos)</p> <p>ARTÍCULO 7:</p> <p>Artículo 7. La contratación deberá sujetarse a todo lo señalado en las normas de contratación aplicables a las entidades obligadas con esta ley, así como en sus respectivos manuales de contratación, en la que sólo participará la industria nacional.</p> <p>COMENTARIOS ARTÍCULO 7:</p> <p>La expresión "en la que sólo participará la industria nacional" constituye una exclusión directa de oferentes, lo cual elimina completamente la libre competencia. No se trata de una restricción indirecta, sino de una prohibición expresa de participación, lo que convierte el proceso contractual en un mecanismo cerrado.</p> <p>Esto no solo afecta la igualdad, sino que compromete la eficiencia del gasto público, pues la administración pierde la posibilidad de comparar ofertas en condiciones amplias de competencia. En razón de lo anterior, se presenta para su consideración la siguiente propuesta de redacción:</p> <p>"Artículo 7. La contratación deberá sujetarse a todo lo señalado en las normas de contratación aplicables a las entidades obligadas con esta ley, así como en sus respectivos manuales de contratación, en la que sólo participará la industria nacional garantizando la participación de oferentes en condiciones de libre competencia, con aplicación de criterios de incentivo para la industria nacional cuando corresponda.</p> <p>ARTÍCULO 8:</p> <p>Artículo 8. Definición de productos o mercancías nacionales. Se entenderán como productos nacionales aquellos laborados en el territorio nacional por personas naturales o jurídicas conforme a la legislación</p>
<p>colombiana e incorpore un porcentaje significativo del valor agregado nacional ya sea en materia prima, mano de obra y/o cualquier eslabón de producción del sector, de acuerdo con las reglas de origen establecidas en la normativa de compras públicas vigente.</p> <p>Parágrafo: Cuando la materia prima no esté disponible en el mercado nacional o no se cumpla con los estándares establecidos en esta ley podrá utilizarse insumos importados, siempre y cuando la mayor parte del valor agregado sea generado en el país.</p> <p>COMENTARIOS AL ARTÍCULO 8:</p> <p>El artículo 8 define los productos nacionales como aquellos que incorporen "un porcentaje significativo del valor agregado nacional". El término "significativo" carece de precisión jurídica y no se establece un umbral numérico ni se delega al Gobierno Nacional la fijación de dicho porcentaje mediante reglamentación.</p> <p>El principio de seguridad jurídica exige que las normas que imponen obligaciones a las entidades públicas y a los particulares sean lo suficientemente claras para permitir su aplicación uniforme. La indeterminación del término "significativo" podría generar interpretaciones dispares entre las entidades contratantes, litigios en los procesos de selección y dificultades prácticas para los oferentes al momento de acreditar el cumplimiento de este requisito.</p> <p>Asimismo, la definición de bienes nacionales ya se encuentra desarrollada en el ordenamiento jurídico, particularmente en el Decreto 1082 de 2015 y en el Decreto 2680 de 2009, los cuales establecen criterios técnicos asociados a reglas de origen y al Registro de Productores de Bienes Nacionales.</p> <p>En ese sentido, incorporar una definición en una norma con rango de ley no solo resulta redundante, sino que introduce rigidez normativa, en la medida en que limita la capacidad de adaptación del régimen a las dinámicas del comercio internacional y del mercado.</p> <p>ARTÍCULO 9, 10, 11 y 12:</p> <p>Artículo 9. Manuales de Contratación. Las entidades de la Administración Pública y de servicios públicos domiciliarios de carácter público o en las empresas en las que el Estado posea más del 50% de sus acciones, deberán actualizar sus manuales de contratación para que resulten acordes con lo señalado en esta ley, para lo cual contarán con el acompañamiento técnico y la emisión de directrices por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley.</p> <p>Artículo 10. Condiciones del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil, confecciones y artesanías, para beneficiarse de esta ley. Quienes pretendan beneficiarse de esta ley, deberán cumplir con todas las exigencias de orden para su funcionamiento, así como el cumplimiento de los requerimientos ambientales en sus procesos productivos y con la normativa vigente aplicable al sector.</p> <p>Artículo 11. Requisito Especial. Será requisito esencial para beneficiarse de esta ley cumplir con las normas laborales, así como las de orden tributario.</p> <p>Artículo 12. Colombia Compra Eficiente. Las autoridades competentes ejercerán las funciones de vigilancia y control conforme a sus competencias legales. Colombia Compra Eficiente actuará dentro del marco de sus funciones como ente rector del sistema de compras públicas.</p> <p>COMENTARIOS AL ARTÍCULO 9, 10, 11 y 12:</p>	<p>Con respecto de estos artículos, se encuentra que los mismos asignan implícitamente funciones de vigilancia a una entidad que no tiene esta competencia. Esto rompe el principio de legalidad de la función administrativa, ya que las entidades solo pueden ejercer funciones expresamente asignadas por la ley.</p> <p>ARTÍCULO 13 y 14:</p> <p>Artículo 13. Compromisos Comerciales Internacionales. Quedan exceptuadas las obligaciones en materia de compras públicas a las que refiere esta Ley en los casos en que Colombia tenga compromisos comerciales internacionales vigentes con la materia.</p> <p>Artículo 14. Obligaciones a cargo del Estado. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA; Procolombia; y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, adelantarán acciones tendientes para el fortalecimiento del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil, confecciones y artesanías, para garantizar su desarrollo y participación en los procesos de comercialización de sus productos en los términos planteados en esta ley.</p> <p>COMENTARIOS AL ARTÍCULO 13 y 14:</p> <p>El artículo 14, en su formulación actual, plantea una obligación a cargo de múltiples entidades del Estado consistente en "adelantar acciones tendientes para el fortalecimiento del sector (...) para garantizar su desarrollo y participación en los procesos de comercialización". Aunque en apariencia se trata de una disposición de carácter programático, su redacción genera problemas jurídicos relevantes tanto desde la técnica normativa como desde el principio de legalidad de la función administrativa.</p> <p>En primer lugar, la disposición carece de un grado mínimo de determinación normativa, en la medida en que la expresión "adelantar acciones tendientes" no define con claridad el contenido de la obligación, ni precisa el tipo de actuaciones que deben desplegar las entidades, los instrumentos a utilizar, ni los límites dentro de los cuales dichas acciones deben desarrollarse. Esta indeterminación impide establecer con certeza el alcance del mandato legal, dificulta su control y evaluación, y puede derivar en una aplicación desigual o arbitraria, dependiendo de la interpretación que cada entidad haga de la norma. En términos de técnica legislativa, se trata de una cláusula abierta que no incorpora elementos suficientes para orientar la actuación administrativa de manera uniforme y coherente.</p> <p>En segundo lugar, la disposición desconoce la especialidad funcional de las entidades a las que dirige el mandato. El ordenamiento jurídico colombiano, se estructura sobre el principio conforme al cual las autoridades públicas solo pueden ejercer las funciones que les han sido expresamente asignadas por la Constitución y la ley. Sin embargo, el artículo impone una obligación homogénea a entidades con naturalezas y competencias sustancialmente distintas, como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Servicio Nacional de Aprendizaje, Procolombia y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Mientras algunas de estas entidades tienen funciones de formulación de política pública, otras ejecutan programas de formación, otras desarrollan actividades de promoción internacional, y otras ejercen funciones de carácter tributario y aduanero.</p> <p>En ese sentido, la redacción propuesta no distingue estas diferencias ni condiciona las acciones al marco competencial de cada entidad, lo que abre la posibilidad de que se interprete como una habilitación general para desarrollar actividades, que no necesariamente se encuentran dentro de sus funciones legales, con el consiguiente riesgo de vulneración del principio de legalidad.</p>

En tercer lugar, la disposición, al vincular el fortalecimiento del sector con la garantía de su participación en procesos de comercialización, puede generar efectos indirectos sobre el funcionamiento del sistema de contratación pública, especialmente si se interpreta de manera sistemática con otros artículos del proyecto que introducen mecanismos de preferencia o restricción en favor de la industria nacional. En ese contexto, las "acciones" a las que se refiere la norma podrían materializarse en medidas de acompañamiento, promoción o fortalecimiento dirigidas a determinados actores económicos para facilitar su acceso a procesos contractuales, lo cual podría traducirse en una intervención indebida del Estado en la dinámica competitiva de dichos procesos. Esto comprometería los principios de igualdad, transparencia y selección objetiva, en la medida en que algunos oferentes podrían recibir ventajas derivadas de la actuación estatal, afectando la neutralidad que debe caracterizar la intervención pública en el mercado.

Por estas razones, si bien la finalidad del artículo es legítima en términos de política pública, su redacción actual resulta jurídicamente conflictiva y requiere ser ajustada para delimitar con claridad el alcance de las obligaciones, asegurar su coherencia con las competencias legales de las entidades involucradas y evitar interferencias con los principios que rigen la contratación pública. Dado lo anterior, nos permitimos poner en consideración la siguiente propuesta de redacción:

"Artículo 14. Obligaciones a cargo del Estado. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA; Procolombia; y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, adelantarán acciones tendientes para el fortalecimiento del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil, confecciones y artesanías para garantizar su desarrollo y participación en los procesos de comercialización de sus productos en los términos planteados en esta ley adelantarán, en el marco de sus competencias legales y funcionales, acciones de política, promoción, formación, facilitación y apoyo orientadas al fortalecimiento del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil, confecciones y artesanías, de conformidad con los instrumentos de política pública vigentes. En ningún caso dichas acciones podrán implicar la restricción de la libre concurrencia, la alteración de la selección objetiva en los procesos de contratación pública, ni la asignación de ventajas indebidas a determinados actores económicos".

ARTÍCULO 15 y 16:

Artículo 15. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) - Centro de Manufacturas en Textiles y Cuero, difundirá su oferta institucional a nivel nacional en formación técnica y tecnológica para la industria de la moda, además de servicios de apoyo empresarial, para fortalecer la mano de obra joven especializada, en especial en las principales zonas del país donde se desarrolle el sector de la marroquinería, cuero, calzado textil, confecciones y artesanías.

Artículo 16. El Gobierno Nacional y Procolombia en busca de aumentar la productividad y competitividad del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil, confecciones y artesanías, difundirá los programas de capacitación, apoyo y fortalecimiento empresarial para empresas del Sistema de Moda, liderado por Colombia Productiva para producir más, con mejor calidad y mayor valor agregado.

COMENTARIOS AL ARTÍCULO 15 y 16:

En relación con el artículo 16 del proyecto de ley, el cual dispone que el Gobierno Nacional y Procolombia "difundirán los programas de capacitación, apoyo y fortalecimiento empresarial para empresas del Sistema de Moda, liderado por Colombia Productiva", se advierte un problema jurídico y conceptual en la forma como se atribuyen funciones y se caracteriza la naturaleza de los instrumentos institucionales del sector.

Artículo 18. Fases del programa de maquinaria para el emprendimiento de marroquinería, cuero, calzado textil, confecciones y artesanías. El programa deberá establecer como mínimo las siguientes fases:

- *Diagnóstico:* Mediante el cual se deben identificar las necesidades de los emprendimientos, tales como asistencia técnica, maquinaria, insumos, equipos, manejo de recursos y tratamiento de fabricación del producto, recorte, costura, etiquetado, empaquetado, entre otros, a fin de poder mejorar las condiciones de ingresos y productividad de los jóvenes, mujeres y trabajadores de los sectores de marroquinería, cuero, calzado textil, confecciones y artesanías.
- *Asociatividad:* El programa debe fomentar y promover la asociatividad como herramienta fundamental para el desarrollo económico, social y cultural del país; establecerá las bases legales que impulsen la colaboración entre distintos actores, ya sean personas naturales o jurídicas, con el fin de fortalecer la cooperación.

COMENTARIOS AL ARTÍCULO 17 y 18:

En relación con los artículos 17 y 18 del proyecto de ley, mediante los cuales se dispone la creación del denominado "Banco Emprende Moda", es necesario advertir, problemas jurídicos relevantes asociados principalmente a la asignación de competencias al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y al diseño institucional del mecanismo propuesto. En efecto, la creación de un programa como el "Banco Emprende Moda", orientado a la provisión de maquinaria, equipos o activos productivos, supone el desarrollo de actividades de ejecución directa de política pública, administración de bienes y eventualmente asignación de recursos a particulares, lo cual no se enmarca dentro de las funciones legalmente atribuidas a este Ministerio.

De conformidad con el marco normativo vigente, en particular el Decreto 210 de 2003, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene a su cargo funciones de formulación, adopción y coordinación de políticas públicas en materia de desarrollo empresarial, competitividad y productividad, pero no la ejecución directa de programas que impliquen la entrega, administración o disposición de activos a favor de unidades productivas. La imposición de este tipo de funciones a través de una norma con rango de ley no solo desborda la naturaleza jurídica de la entidad, sino que altera el diseño institucional del sector, desconociendo la distribución de competencias prevista en el ordenamiento.

Adicionalmente, la creación de un instrumento como el propuesto debe analizarse a la luz de la arquitectura institucional existente. En el ordenamiento colombiano ya existen mecanismos orientados al fortalecimiento del emprendimiento y el acceso a activos productivos, como el Fondo Emprender administrado por el SENA, así como los instrumentos de desarrollo empresarial ejecutados a través de los patrimonios autónomos del sector, como iNNpulsa Colombia. La introducción de un nuevo esquema sin una articulación clara con estos instrumentos genera riesgos de duplicidad de funciones, dispersión de recursos y posibles ineficiencias en la ejecución de la política pública.

Por otra parte, la eventual provisión de maquinaria o activos a favor de particulares plantea interrogantes desde la perspectiva del artículo 355 de la Constitución Política, en la medida en que podría configurarse como una forma de transferencia de recursos públicos que debe sujetarse estrictamente a los mecanismos constitucionales y legales habilitados, tales como la celebración de contratos con entidades sin ánimo de lucro en los términos allí previstos. La ausencia de una definición clara sobre el instrumento jurídico mediante el cual operaría el "Banco Emprende Moda" —ya sea subsidio, comodato, leasing u otra figura— refuerza la imposibilidad de evaluar su compatibilidad con el ordenamiento.

En primer lugar, la redacción parte de una premisa errada al atribuir a "Colombia Productiva" un rol de liderazgo como si se tratara de una entidad pública con capacidad jurídica propia para dirigir políticas o programas. Sin embargo, Colombia Productiva no es una entidad en sentido orgánico ni hace parte de la estructura de la administración pública; se trata de un patrimonio autónomo mediante el cual el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ejecuta instrumentos de política pública en materia de productividad y competitividad. En ese sentido, carece de personería jurídica y, por tanto, no tiene la capacidad para asumir funciones de dirección o liderazgo institucional en los términos en que lo plantea el artículo.

Adicionalmente, la disposición desconoce la evolución normativa reciente del sector. El artículo 305 de la Ley 2294 de 2023 dispuso la unificación de los patrimonios autónomos Colombia Productiva e iNNpulsa Colombia en un solo instrumento denominado iNNpulsa Colombia. En consecuencia, la referencia autónoma a "Colombia Productiva" no solo resulta jurídicamente imprecisa, sino que alude a una figura que, en los términos planteados originalmente, ya no existe de manera independiente dentro de la arquitectura institucional vigente.

En segundo lugar, la disposición también presenta inconsistencias en la asignación de funciones. El artículo señala que el Gobierno Nacional y Procolombia "difundirán programas de capacitación, apoyo y fortalecimiento empresarial", lo cual, en el caso específico de la capacitación, no se ajusta plenamente a las competencias del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ni de Procolombia. La función de formación y capacitación técnica y tecnológica está atribuida principalmente al Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, mientras que el Ministerio cumple funciones de formulación de política y articulación, y Procolombia desarrolla actividades de promoción de exportaciones, inversión, entre otras. En ese sentido, la redacción actual mezcla funciones de distinta naturaleza sin una delimitación clara; lo que puede generar confusión en su aplicación y eventuales problemas de competencia.

Finalmente, la forma en que está estructurado el artículo puede llevar a interpretar que los programas mencionados son ajenos al Ministerio y "liderados" por un instrumento externo, cuando en realidad los patrimonios autónomos son mecanismos de ejecución que operan bajo el direccionamiento estratégico del Ministerio. Esta inversión conceptual desdibuja la responsabilidad institucional y no refleja adecuadamente el funcionamiento del sector.

Por estas razones, se considera que el artículo 16 requiere una reformulación integral que corrija la referencia a Colombia Productiva, ajuste la redacción a la arquitectura institucional vigente y delimite las actuaciones de las entidades conforme a sus competencias legales.

ARTÍCULO 17 y 18:

Artículo 17. Programa de maquinaria para el emprendimiento de marroquinería, cuero, calzado textil, confecciones y artesanías. El Gobierno Nacional y Procolombia crearán el Banco Emprende Moda, el cual estará disponible conforme a lo previsto en el presente artículo y se destinará a la población beneficiaria del proyecto priorizando a las micro, pequeñas y medianas empresas debidamente registradas en este sector.

A través de la provisión de equipos y herramientas, se procurará fortalecer la producción, la competitividad y la generación de empleo en el ámbito local.

Parágrafo. El presente artículo será reglamentado por el Gobierno Nacional.

Finalmente, tampoco es posible determinar el impacto fiscal de la medida ni la viabilidad de sus fuentes de financiación, aspecto que resulta esencial tratándose de la creación de programas que implican gasto público. La jurisprudencia constitucional ha señalado la necesidad de contar con elementos mínimos que permitan identificar los costos de la iniciativa y sus fuentes de financiación, así como el eventual concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual respetuosamente sugerimos solicitar a dicha Cartera.

En este contexto, se considera que, el contenido de los artículos 17 y 18 presenta serias dificultades jurídicas relacionadas con la asignación de competencias, la coherencia institucional, el principio de legalidad del gasto y la posible configuración de mecanismos de transferencia de recursos no claramente definidos. En consecuencia, se recomienda su revisión integral, condicionada a la presentación completa del articulado, o en su defecto, su eliminación o reformulación estructural en armonía con el marco institucional vigente y las competencias de las entidades involucradas.

Por lo señalado, sugerimos la siguiente redacción, que fusiona los artículos 17 y 18 del proyecto de ley:

"Artículo 17. Estrategia de fortalecimiento productivo para los sectores de marroquinería, cuero, calzado, confecciones y artesanías. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y en articulación con las entidades competentes, promoverá estrategias e instrumentos orientados al fortalecimiento productivo, empresarial, tecnológico y comercial de los sectores de marroquinería, cuero, calzado, confecciones y artesanías, priorizando las micro, pequeñas y medianas empresas, unidades productivas y demás actores de la cadena productiva.

Para el cumplimiento de lo anterior, las estrategias e instrumentos podrán incorporar, entre otras, las siguientes líneas de acción:

- a) *Diagnóstico y caracterización de necesidades productivas, empresariales y comerciales, incluyendo aspectos relacionados con asistencia técnica, fortalecimiento de capacidades, procesos productivos, adopción tecnológica, innovación, calidad, acceso a mercados y productividad.*
- b) *Fortalecimiento empresarial mediante acciones orientadas al mejoramiento de capacidades técnicas, sofisticación, transformación productiva, agregación de valor y competitividad.*
- c) *Promoción de esquemas de asociatividad, cooperación empresarial, encadenamientos productivos y articulación territorial que contribuyan al fortalecimiento económico y comercial de los sectores.*
- d) *Articulación y promoción del acceso a instrumentos, programas y mecanismos existentes de fortalecimiento empresarial, innovación, financiación y desarrollo productivo, incluidos aquellos implementados a través de iNNpulsa Colombia.*
- e) *Acciones orientadas al fortalecimiento de capacidades para la generación de ingresos y consolidación de unidades productivas.*

La implementación de las acciones previstas en el presente artículo se realizará mediante los instrumentos, programas y mecanismos institucionales existentes, de conformidad con las competencias de las entidades participantes y de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y el Marco Fiscal de Mediano Plazo".

ARTÍCULO 19. BANCOS DE MAQUINARIA PARA EL EMPRENDIMIENTO, CUERO, CALZADO, CONFECCIONES Y ARTESANÍAS - BANCO EMPRENDE MODA. El Gobierno Nacional, en coordinación con Procolombia, creará el Banco de Maquinaria, conforme a lo previsto en el artículo 17 de la presente ley,

orientado a la población beneficiaria del proyecto. En todo caso, se buscará que a través de equipos se fortalezca la producción, competitividad y el empleo local.

Parágrafo. Este artículo será reglamentado por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 20. FONDO BANCO EMPRENDE MODA. Créase el Fondo Nacional de Maquinaria para el Emprendimiento de Moda, cuero, calzado textil, confecciones y artesanías – Banco Emprende Moda, como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el propósito de ejecutar la compra y/o financiar los Bancos Emprende Moda del país, este fondo podrá ser financiado, entre otras, por las siguientes fuentes:

1. Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o a programas existentes relacionados con el fortalecimiento del sector de marroquinería, cuero, calzado, textil, confecciones y artesanías, sin que ello implique adición presupuestal ni incremento del gasto público.
2. Recursos de cooperación internacional.
3. Las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y organismos internacionales.

Parágrafo. Se presentará un informe anual a la Contraloría General de la República, en el que se detalle la destinación, los beneficiarios y los resultados obtenidos en el desarrollo.

COMENTARIOS AL ARTÍCULO 19 y 20:

Con respecto a los artículos de referencia, respetuosamente desde este Ministerio se solicita eliminar los artículos 19 y 20 del proyecto de ley, toda vez que las medidas propuestas exceden las competencias asignadas al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y desconocen la arquitectura institucional actualmente prevista para la ejecución de la política pública de desarrollo empresarial y fortalecimiento productivo.

En efecto, el artículo 19 propone la creación de los "Bancos de Maquinaria para el Emprendimiento, Cuero, Calzado, Confecciones y Artesanías – Banco Emprende Moda", cuya creación y operación estaría a cargo del Gobierno nacional en coordinación con ProColombia. No obstante, ni el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ni ProColombia tienen dentro de sus funciones legales la creación, administración, operación, seguimiento o transferencia de bancos de maquinaria o activos productivos de esta naturaleza, conforme a las competencias previstas en el Decreto Ley 210 de 2003 y las disposiciones que regulan las funciones de las entidades del sector.

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad constituye el fundamento del ejercicio de las funciones públicas, de manera que las entidades estatales únicamente pueden desarrollar las competencias expresamente asignadas por la Constitución y la ley. En ese sentido, "no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley", razón por la cual no resulta jurídicamente viable asignar nuevas funciones operativas al Ministerio mediante una disposición que no armoniza con su naturaleza institucional ni con el diseño funcional del sector.

Adicionalmente, el proyecto no define la naturaleza jurídica, el esquema de operación, administración, mantenimiento, transferencia, custodia o disposición final de la maquinaria, ni precisa el modelo de

gobernanza, las responsabilidades de las entidades territoriales o el régimen aplicable para la entrega y seguimiento de los activos, generando vacíos sustanciales para su implementación.

Aunado a ello, el objeto perseguido por la iniciativa presenta una evidente concurrencia funcional con instrumentos ya existentes en el ordenamiento jurídico. Particularmente, el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, a través del Fondo Emprender, tiene como propósito legal apoyar la creación, puesta en marcha y fortalecimiento inicial de emprendimientos, mientras que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo orienta sus actuaciones al fortalecimiento empresarial, productividad y competitividad de Mipymes, micronegocios y unidades productivas mediante instrumentos de política pública y patrimonios autónomos. En consecuencia, asignar al Ministerio funciones propias de apoyo directo al emprendimiento y provisión de maquinaria implica duplicidad institucional y uso ineficiente de recursos públicos.

En relación con el artículo 20, se propone la creación del "Fondo Nacional de Maquinaria para el Emprendimiento de Moda, Cuero, Calzado Textil, Confecciones y Artesanías – Banco Emprende Moda", como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Esta propuesta desconoce igualmente el diseño institucional vigente del sector y la forma en que actualmente se ejecutan las estrategias de desarrollo empresarial.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo es una entidad formuladora de política pública y no una entidad operadora de fondos o programas de ejecución directa. La política pública sectorial se implementa mediante instrumentos ya previstos por el legislador, particularmente a través del Patrimonio Autónomo INNPulsa Colombia y del Patrimonio Autónomo Colombia Productiva, mecanismos especializados para la ejecución de programas de fortalecimiento empresarial, productividad, innovación y reindustrialización.

En consecuencia, la creación de una nueva cuenta especial adscrita al Ministerio introduce una estructura paralela de ejecución, distinta a los instrumentos ya existentes, sin que la exposición de motivos justifique su necesidad, articulación o complementariedad con el esquema institucional vigente.

Igualmente, la iniciativa no define el modelo administrativo del fondo, su régimen de administración, estructura operativa, costos de funcionamiento, planta o personal requerido para su seguimiento, ni determina si la administración se realizaría directamente por el Ministerio o mediante esquemas fiduciarios, aspectos indispensables para evaluar su viabilidad.

Debe resaltarse además que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional^[4], las cuentas especiales y fondos cuenta forman parte del Presupuesto General de la Nación, por lo que la creación de esta figura genera implicaciones fiscales y presupuestales que requieren una valoración expresa. No obstante, la exposición de motivos no presenta una estimación del costo fiscal asociado a la creación del fondo, la adquisición de maquinaria, la operación de los bancos ni los costos administrativos derivados de su implementación^[5].

Por el contrario, el acápite de impacto fiscal se soporta en referencias al Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 contenido en la Ley 1955 de 2019, señalando que el proyecto se enmarca en metas y presupuestos allí previstos. Dicha fundamentación resulta imprecisa e insuficiente, toda vez que el marco vigente corresponde a la Ley 2294 de 2023, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, norma que definió expresamente los instrumentos de desarrollo empresarial del Gobierno nacional y dentro de la cual no se contempló la creación de la cuenta especial propuesta ni de bancos de maquinaria adscritos al Ministerio.

Finalmente, considerando que la iniciativa crea nuevas estructuras institucionales, impone obligaciones de gasto y establece mecanismos de financiación con cargo al Presupuesto General de la Nación, se estima indispensable contar con concepto previo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el impacto fiscal

derivado del proyecto, conforme a la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, particularmente lo señalado en la sentencia C-425 de 2023, para que el Congreso cuente con elementos suficientes para valorar la sostenibilidad financiera y viabilidad presupuestal de la propuesta legislativa.

En ese sentido, se sugiere eliminar estos artículos y, en su lugar, dejar la redacción propuesta del artículo 17.

ARTÍCULO 21. IMPULSO A LAS FERIAS REGIONALES O DEPARTAMENTALES QUE CONTRIBUYAN A FORTALECER LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS SECTORES DE MARROQUINERÍA, CUERO, CALZADO TEXTIL, CONFECCIONES Y ARTESANÍAS. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Cultura y Procolombia, implementarán todas las acciones administrativas y presupuestales necesarias que brinden a los productores y comercializadores de marroquinería, cuero, calzado textil, confecciones y artesanías el apoyo para fortalecer la realización de estas ferias.

COMENTARIOS AL ARTÍCULO 21:

En relación con el artículo 21 del proyecto de ley, se considera necesario ajustar su redacción, toda vez que la disposición actualmente propuesta establece obligaciones abiertas e indeterminadas a cargo del Gobierno nacional y, particularmente, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al señalar que se "implementarán todas las acciones administrativas y presupuestales necesarias" para apoyar las ferias regionales y departamentales del sector.

Dicha fórmula normativa resulta excesivamente amplia, en tanto impone un mandato general de gestión administrativa y presupuestal sin delimitar su alcance, condiciones de ejecución, mecanismos de implementación ni sujeción a las disponibilidades presupuestales correspondientes, lo que puede generar tensiones con los principios de sostenibilidad fiscal, planeación presupuestal y legalidad del gasto público.

Adicionalmente, la disposición incorpora a ProColombia como entidad articuladora de las acciones previstas, pese a que la naturaleza y objeto de dicho patrimonio autónomo se orientan principalmente a la promoción de exportaciones, la inversión extranjera y el posicionamiento internacional del país, por lo que las actividades relacionadas con el fortalecimiento de ferias regionales o departamentales de comercialización interna no corresponden de manera directa a sus competencias y finalidades institucionales, sin perjuicio de que eventualmente pueda participar en iniciativas específicas relacionadas con promoción comercial o acceso a mercados internacionales.

En ese sentido, se recomienda ajustar la disposición con el fin de delimitar su alcance conforme a las competencias institucionales de las entidades involucradas, así como sujetar su implementación a los instrumentos existentes y a las disponibilidades presupuestales correspondientes.

Por lo señalado, se sugiere la siguiente redacción:

"Artículo 21. Fortalecimiento de espacios de promoción y comercialización para los sectores de marroquinería, cuero, calzado, confecciones y artesanías. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y en articulación con las entidades competentes, promoverá estrategias e instrumentos orientados al fortalecimiento de espacios de promoción, circulación y comercialización de los sectores de marroquinería, cuero, calzado, confecciones y artesanías, incluyendo ferias regionales, departamentales, ruedas de negocio, vitrinas comerciales y demás escenarios de articulación comercial."

Para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo podrán articularse programas, mecanismos e instrumentos institucionales existentes, de conformidad con las competencias de las entidades participantes y de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y el Marco Fiscal de Mediano Plazo".

ARTÍCULO 22:

Artículo 22. Evaluación del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil y de confecciones. El Gobierno Nacional deberá llevar a cabo un estudio integral sobre el estado actual del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil y de confecciones en el país, con el objetivo de determinar su situación, identificar clústeres industriales, evaluar sus capacidades instaladas y analizar el nivel no mayor a un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley.

COMENTARIOS AL ARTÍCULO 22:

En relación con el artículo 22 del proyecto de ley, el cual dispone la realización de un estudio integral sobre el estado del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil y confecciones, se identifica una deficiencia estructural en su formulación que impide garantizar su adecuada implementación y cumplimiento.

En efecto, la disposición establece una obligación en cabeza del "Gobierno Nacional", sin precisar de manera expresa cuál es la entidad responsable de su ejecución. Esta indeterminación genera un problema desde la perspectiva del principio de legalidad de la función administrativa, en la medida en que las competencias de las entidades públicas deben estar claramente definidas por la ley. La ausencia de asignación específica impide establecer quién debe liderar, coordinar y responder por la elaboración del estudio, lo cual puede traducirse en vacíos de responsabilidad, duplicidad de actuaciones o, en la práctica, en la inejecución de la medida.

Adicionalmente, el artículo tampoco contempla la fuente de financiación ni la asignación de recursos para la realización del estudio. Tratándose de una obligación que implica la ejecución de actividades técnicas como recolección de información, caracterización sectorial, análisis de capacidades instaladas e identificación de clústeres, resulta evidente que su cumplimiento requiere la destinación de recursos públicos. La omisión de este elemento desconoce las exigencias mínimas de sostenibilidad fiscal y planeación del gasto, en la medida en que no se identifican los mecanismos presupuestales que permitan materializar la disposición. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que las iniciativas legislativas que generan gasto deben prever, al menos de manera general, su impacto fiscal y las fuentes para su financiación, con el fin de garantizar su viabilidad.

Así mismo, la redacción del artículo no establece parámetros metodológicos, ni mecanismos de articulación institucional, lo que podría afectar la calidad y utilidad del estudio, especialmente considerando que en el país existen entidades con competencias técnicas en materia estadística y de información sectorial, como el DANE, así como instancias del propio sector comercio encargadas de la formulación de política pública.

Por lo anterior, se considera que el artículo requiere una reformulación que precise la entidad responsable, garantice la articulación institucional y contemple la disponibilidad de recursos para su ejecución, en armonía con el marco de competencias vigente.

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY EN MATERIA INTERNACIONAL

Los compromisos asumidos por Colombia en materia de comercio internacional se derivan de acuerdos internacionales de carácter multilateral, regional y/o bilateral.

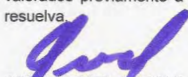
25Elaboró: JULIAN MONCADA ESPAÑOL - CONT
Aprobó: LENIN ALFONSO VIZCAINO SIERRA

Proyectó: Manuel Londoño Pereira/Deisy Fernández/ Juan Pablo Starling/Ricardo Cortés/ Andrés Sandoval/
Orlando Javier Ferro Ducuara/Ludys Esther Rodríguez Angulo/Julián Becerra/Carlos Rojas
Revisó: Alicia Donato Castro/María Valentina Riaño Castillo/Carlos Rojas/Angie Sánchez/Julián Moncada
Aprobó: Lenin Alfonso Vizcaino Sierra

CARTA DE COMENTARIOS DE LA CONFEDERACIÓN COLOMBIANA DE CONSUMIDORES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 490 DE 2025 CÁMARA, 173 DE 2024 SENADO


*por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011 y se dictan otras disposiciones a favor del
consumidor - Compra informado, compra protegido.*


 <p>Bogotá D.C, 9 de junio de 2026</p> <p>Doctores: JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO Presidente JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ Vicepresidente Cámara de representantes Congreso de la República julian.lopez@camara.gov.co juan.gomez@camara.gov.co secretaria.general@camara.gov.co presidencia@camara.gov.co Ciudad.</p> <p>REFERENCIA: PRONUNCIAMIENTO DE LA CONFEDERACIÓN COLOMBIANA DE CONSUMIDORES SOBRE EL PROYECTO DE LEY 490 DE 2025 CÁMARA – 173 DE 2024 SENADO</p> <p>"Por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011 y se dictan otras disposiciones a favor del consumidor – Compra informado, compra protegido"</p> <p>Con nuestro respetuoso y cordial saludo y no obstante la ausencia de convocatoria por parte de este órgano legislativo en cumplimiento de lo normado en el artículo 78 de la constitución política que establece y garantiza el derecho de participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen, nos permitimos pronunciamos sobre tan importante asunto de la siguiente manera:</p> <p>La CONFEDERACIÓN COLOMBIANA DE CONSUMIDORES, organización dedicada a la defensa y promoción de los derechos de los consumidores colombianos, expresa su preocupación frente a algunas disposiciones contenidas en el texto aprobado en el Senado de la República, y en primer debate en la Cámara de Representantes, del Proyecto de Ley 490 de 2025 Cámara – 173 de 2024 Senado.</p>	<p>Si bien reconocemos la importancia de varias de las iniciativas incorporadas en el proyecto, especialmente aquellas relacionadas con el derecho a la reparación de productos, la lucha contra la publicidad ambiental engañosa y el fortalecimiento de la información al consumidor, consideramos que determinadas modificaciones introducidas en materia de crédito al consumo y ventas atadas pueden representar un retroceso en el nivel de protección actualmente garantizado por el ordenamiento jurídico colombiano.</p> <p>I. EXCLUSIÓN DE DETERMINADOS COBROS DEL CONCEPTO DE INTERÉS</p> <p>El proyecto establece que no harán parte de los intereses ciertos cobros que se causen de manera independiente al crédito, incluyendo servicios de educación y formación orientados a fortalecer la capacidad de decisión del consumidor.</p> <p>Aunque la finalidad educativa puede parecer legítima en teoría, la norma crea un riesgo evidente de desnaturalización de las reglas que históricamente han buscado impedir que los costos reales del crédito sean ocultados bajo denominaciones diferentes a la de interés y, con esta disposición, se abriría la puerta para que mediante cobros adicionales, permitidos por la norma, se burlen los límites legales que regulan el delito de usura.</p> <p>La experiencia regulatoria colombiana ha demostrado que los límites a la tasa de interés pierden efectividad cuando los proveedores pueden trasladar parte de la remuneración del crédito a conceptos accesorios, formalmente independientes pero económicamente vinculados a la operación crediticia.</p> <p>En consecuencia, la disposición podría generar:</p> <ol style="list-style-type: none"> Un incremento real del costo del crédito para los consumidores; Una reducción de la transparencia en la información financiera; Dificultades para comparar ofertas de crédito entre distintos proveedores; Un debilitamiento práctico de los controles sobre intereses y usura. <p>La protección al consumidor exige que prevalezca la realidad económica de la operación sobre las denominaciones contractuales utilizadas por el proveedor.</p> <p>II. DEBILITAMIENTO DE LA PROHIBICIÓN DE VENTAS ATADAS</p>
--	---

<p>Especial preocupación genera la modificación propuesta al artículo 36 de la Ley 1480 de 2011.</p> <p>La prohibición de ventas atadas constituye una garantía fundamental para preservar la libertad de elección del consumidor y evitar que el acceso a un producto o servicio quede condicionado a la adquisición de otros bienes o servicios que no desea contratar.</p> <p>Sin embargo, el proyecto permite que, en ciertos casos, en operaciones de crédito o financiación directa, se exijan determinadas condiciones relacionadas con casos especiales y servicios de educación y formación del consumidor. Ello podría darse, según la norma estudiada, cuando se obligue al consumidor a adquirir un bien o contratar un servicio, adicional al que originalmente desea adquirir o contratar, bajo el argumento que dicho producto o servicio guarda una relación directa con el producto o servicio que originalmente desea adquirir o contratar, y cuando el proveedor obligue al consumidor a tomar un servicio de formación o capacitación con el supuesto propósito de favorecer la capacidad de decisión del consumidor.</p> <p>Esta excepción introduce un riesgo significativo de elusión de la prohibición general de ventas atadas.</p> <p>En la práctica, podría facilitar esquemas contractuales en los cuales el consumidor se vea obligado a adquirir productos, cursos, capacitaciones, plataformas digitales, contenidos educativos o servicios similares como requisito para acceder al crédito o para mantener determinadas condiciones de financiación.</p> <p>Ello desvirtúa el principio de libertad contractual del consumidor y puede generar costos adicionales que terminan incrementando el valor efectivo de la operación.</p> <p>III. POSIBLE AFECTACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR</p> <p>La legislación colombiana ha evolucionado durante décadas hacia mayores estándares de transparencia, información y protección frente a prácticas abusivas.</p> <p>Las disposiciones cuestionadas del proyecto parecen apartarse de esa tendencia al introducir excepciones que favorecen la estructuración de cargos paralelos al</p>	<p>crédito y mecanismos de vinculación contractual que antes se encontraban claramente restringidos.</p> <p>Por ello, resulta necesario evaluar si las modificaciones propuestas son compatibles con el principio constitucional de protección especial al consumidor consagrado en el artículo 78 de la Constitución Política y con el mandato de interpretación favorable al consumidor que inspira el Estatuto del Consumidor.</p> <p>IV. SOLICITUD AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p>La CONFEDERACIÓN COLOMBIANA DE CONSUMIDORES solicita respetuosamente al Congreso de la República que, en el debate que falta para este proyecto de ley, se revisen y reconsideren las disposiciones relativas a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La exclusión de los servicios de educación y formación del concepto de interés cuando se encuentren vinculados directa o indirectamente a operaciones de crédito. 2. La flexibilización de la prohibición de ventas atadas en operaciones de financiación. 3. La necesidad de garantizar que todos los costos económicamente asociados al crédito sean incorporados dentro de los mecanismos de información y control previstos por la legislación financiera y de protección al consumidor. <p>La protección efectiva del consumidor requiere fortalecer la transparencia y la libertad de elección, no crear espacios normativos que permitan trasladar costos financieros a conceptos accesorios o imponer servicios adicionales como condición para acceder al crédito.</p> <p>En los anteriores términos dejamos por sentados nuestros criterios con relación a tan importante asunto, esperando que los mismos sean considerados y valorados previamente a la decisión que la honorable corporación finalmente resuelva.</p>  <p>ARIEL ARMEL ARENAS Presidente Confederación Colombiana de Consumidores</p>
--	--

CARTA DE COMENTARIOS DE CORCIONE ABOGADOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 490 DE 2025 CÁMARA, 173 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011 y se dictan otras disposiciones a favor del consumidor - Compra informado, compra protegido.

 <p>Honorable Representante WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente Cámara de Representantes Cúcuta</p> <p>Ref.: Observaciones al Proyecto de Ley No. 490 de 2025 Cámara – 173 de 2024 Senado</p> <p>Honorable Representante:</p> <p>En ejercicio del derecho de participación ciudadana en el trámite legislativo y con el propósito de contribuir al debate técnico del Proyecto de Ley No. 490 de 2025 Cámara – 173 de 2024 Senado, me permito presentar respetuosamente algunas observaciones sobre determinadas disposiciones de la iniciativa.</p> <p>Las consideraciones que se exponen a continuación se formulan desde la experiencia profesional y académica en materia de derecho del consumo, disciplina a la que he dedicado buena parte de mi actividad profesional durante los últimos años, participando en procesos de análisis, aplicación e interpretación del Estatuto del Consumidor y de las normas que integran el régimen de protección al consumidor en Colombia.</p> <p>Ante todo, deseo resaltar que el proyecto persigue objetivos legítimos y valiosos orientados al fortalecimiento de la protección de los consumidores. No obstante, algunas de las medidas propuestas suscitan inquietudes relacionadas con su necesidad, alcance, coherencia con el marco normativo vigente y viabilidad práctica de aplicación, aspectos que respetuosamente considero conveniente poner en consideración de esa Honorable Comisión.</p> <p>Con este propósito, presento las observaciones que a continuación se exponen.</p> <p>OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY No. 490 DE 2025 CÁMARA – 173 DE 2024 SENADO</p> <p>- ARTÍCULO 2º. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 45 DE LA LEY 1480 DE 2011 Y ARTÍCULO 7º. ADICIÓN DE UN PARÁGRAFO AL ARTÍCULO 36 DE LA LEY 1480 DE 2011.</p> <p>Las disposiciones propuestas en materia de servicios de educación y/o formación del consumidor merecen una revisión cuidadosa.</p> <p>El proyecto pretende excluir del concepto de interés determinados cobros asociados a servicios de educación y formación orientados a fortalecer la capacidad de decisión del consumidor. Sin embargo, no resulta claro por qué este tipo de servicios deberían convertirse en una carga económica para el</p>	<p>consumidor, precisamente cuando su finalidad consiste en corregir las asimetrías de información que caracterizan las relaciones de consumo.</p> <p>La preocupación aumenta al analizar conjuntamente esta disposición con el artículo 7 del proyecto. La redacción propuesta permite interpretar que los servicios de educación y/o formación del consumidor pueden constituir una condición asociada al otorgamiento de una operación de crédito o de financiación directa.</p> <p>En efecto, la norma prohíbe imponer condiciones al consumidor para acceder al crédito cuando estas no guarden relación directa con la operación ni con servicios de educación y/o formación orientados a favorecer su capacidad de decisión. La forma en que está redactada la disposición conduce a entender, a contrario sensu, que este tipo de servicios sí podrían exigirse como condición para acceder a la financiación.</p> <p>Esta posibilidad resulta particularmente preocupante desde la óptica del derecho del consumo. La educación financiera constituye un instrumento de protección al consumidor y no debería transformarse en un mecanismo de condicionamiento contractual ni en un costo adicional asociado al acceso al crédito.</p> <p>Adicionalmente, la exclusión de estos cobros del concepto de interés puede generar incentivos para trasladar parte de los costos de la operación a conceptos distintos de aquellos tradicionalmente identificados como cargos financieros, afectando la transparencia de la información y dificultando la comparación entre alternativas de financiación.</p> <p>Por estas razones, se considera necesario revisar la redacción de las disposiciones propuestas, dejando expresamente establecido que los servicios de educación y/o formación no podrán constituir requisito, condición o presupuesto para el otorgamiento, aprobación, desembolso o mantenimiento de una operación de crédito o financiación.</p> <p>- ARTÍCULO 3º. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY 1480 DE 2011. CRITERIOS PARA LA GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES.</p> <p>El proyecto incorpora como circunstancia para la graduación de las sanciones la implementación efectiva de programas de autorregulación o <i>compliance</i> en materia de protección al consumidor.</p> <p>La intención de promover mecanismos de cumplimiento normativo es valiosa. Sin embargo, la disposición propuesta plantea importantes problemas de seguridad jurídica.</p> <p>Actualmente no existe una regulación que permita determinar qué debe entenderse por un programa de <i>compliance</i> en materia de protección al</p>
---	---

<p>consumidor, cuáles son sus elementos mínimos, qué estándares debe cumplir o qué criterios deben emplearse para evaluar su efectividad.</p> <p>La norma utiliza conceptos cuya delimitación jurídica no ha sido previamente desarrollada. No se sabe qué debe contener el programa, cómo debe implementarse, qué evidencia debe aportarse para demostrar su existencia ni cuáles serán los parámetros objetivos que utilizará la autoridad para concluir que dicho programa es efectivo.</p> <p>La disposición deja abiertas preguntas esenciales. ¿Qué diferencia un programa efectivo de uno meramente formal? ¿Cómo se valorará la existencia de un programa cuando la infracción efectivamente ocurrió? ¿Cuál será el estándar probatorio aplicable? ¿Qué elementos deberá acreditar el investigado para acceder al beneficio?</p> <p>Estas preguntas adquieren especial relevancia si se tiene en cuenta que la consecuencia práctica de la norma es la reducción de una sanción administrativa.</p> <p>No parece aconsejable incorporar un atenuante sancionatorio cuya aplicación dependerá de conceptos que actualmente carecen de desarrollo normativo suficiente. Antes de reconocer efectos jurídicos favorables a estos programas, debería existir un marco normativo que establezca criterios objetivos para su evaluación.</p> <p>- ARTÍCULO 4º. ADICIÓN DEL ARTÍCULO 23-1 DE LA LEY 1480 DE 2011. ÍNDICE DE REPARABILIDAD.</p> <p>La disposición incorpora la obligación de informar un índice de reparabilidad para determinados electrodomésticos.</p> <p>Sin embargo, el proyecto no explica adecuadamente cuál es el problema regulatorio que pretende resolver ni cuál es la utilidad concreta que dicho indicador tendrá para los consumidores.</p> <p>La Ley 1480 de 2011 ya contempla amplios deberes de información a cargo de productores y proveedores. En consecuencia, no resulta claro por qué la incorporación de un nuevo indicador constituye una medida necesaria ni qué valor agregado aporta frente al régimen actualmente vigente.</p> <p>Tampoco se explican aspectos fundamentales relacionados con la construcción del índice, la metodología aplicable, los criterios técnicos que serán utilizados ni la forma en que el consumidor podrá interpretar adecuadamente la información suministrada.</p> <p>La exposición de motivos debería justificar con mayor claridad la necesidad de esta medida y explicar de qué manera contribuirá efectivamente a mejorar las decisiones de consumo.</p>	<p>- ARTÍCULO 6º. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 59 DE LA LEY 1480 DE 2011. LENGUAJE CLARO.</p> <p>La utilización de lenguaje claro en las actuaciones de las autoridades públicas constituye un objetivo deseable y plenamente compatible con los principios de transparencia y acceso a la información.</p> <p>No obstante, genera dudas la necesidad de incorporar una disposición específica sobre esta materia dentro del Estatuto del Consumidor.</p> <p>La obligación de actuar con claridad y facilitar la comprensión de las decisiones administrativas encuentra fundamento en principios generales de la función pública y en múltiples desarrollos institucionales ya existentes.</p> <p>Adicionalmente, la norma propuesta presenta una dificultad conceptual. Al referirse exclusivamente a los pronunciamientos emitidos en ejercicio de facultades administrativas, podría interpretarse que el mandato no se extiende a las actuaciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio.</p> <p>No parece existir una razón que justifique exigir claridad en unas actuaciones y no en otras. Por el contrario, la comprensión de las decisiones por parte de los ciudadanos debería constituir un objetivo transversal a todas las funciones ejercidas por la entidad.</p> <p>- ARTÍCULO 8º. ADICIÓN DEL ARTÍCULO 30-1 DE LA LEY 1480 DE 2011. PUBLICIDAD FALSA O ENGAÑOSA AMBIENTAL.</p> <p>La preocupación por las prácticas de <i>greenwashing</i> y por la utilización de afirmaciones ambientales engañosas es legítima y merece atención regulatoria.</p> <p>Sin embargo, no resulta claro cuáles son los vacíos normativos que justifican la expedición de una nueva reglamentación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>El ordenamiento jurídico colombiano ya cuenta con instrumentos regulatorios relacionados con las afirmaciones ambientales, particularmente el Decreto 1369 de 2014.</p> <p>Por ello, antes que ordenar una nueva reglamentación, parecería conveniente identificar cuáles son las insuficiencias concretas del régimen vigente y cuáles aspectos requieren desarrollo adicional.</p> <p>De lo contrario, existe el riesgo de generar duplicidades regulatorias, incertidumbre sobre el alcance de las disposiciones aplicables y dificultades interpretativas para las autoridades y los agentes del mercado.</p>
<p>CONSIDERACIÓN FINAL</p> <p>Varias de las disposiciones incorporadas por el proyecto responden a propósitos legítimos y compartidos. Sin embargo, en distintos apartados no se evidencia con suficiente claridad el diagnóstico que justifica la intervención legislativa propuesta ni las razones por las cuales las herramientas actualmente previstas en la Ley 1480 de 2011 resultarían insuficientes para alcanzar los objetivos perseguidos.</p> <p>En materia de protección al consumidor, la creación de nuevas obligaciones, indicadores, beneficios o categorías jurídicas debería estar precedida de una justificación clara sobre su necesidad, utilidad práctica y efectos esperados, evitando incorporar al ordenamiento disposiciones cuya aplicación pueda generar incertidumbre interpretativa o dificultades operativas para consumidores, empresas y autoridades.</p> <p>Finalmente, reitero mi reconocimiento a los esfuerzos del legislador por fortalecer la protección de los consumidores y adaptar el Estatuto del Consumidor a los nuevos desafíos del mercado. Las observaciones aquí formuladas no pretenden cuestionar los propósitos que inspiran la iniciativa, sino contribuir al debate legislativo mediante la identificación de algunos aspectos que, en mi criterio, podrían beneficiarse de una mayor precisión normativa, de una justificación más robusta o de una mejor articulación con el régimen actualmente vigente. Confío en que estas consideraciones puedan resultar útiles para el análisis del proyecto y quedo atenta a cualquier espacio de discusión técnica que esa Honorable Comisión estime pertinente promover sobre la materia.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>María Carolina Corcione Morales¹</p> <p>¹ Abogada con más de quince años de experiencia en derecho privado, derecho comercial, protección al consumidor, asuntos regulatorios y resolución de controversias complejas. Ha ejercido cargos de alta dirección en el sector público y privado, incluyendo el de Superintendente Delegada para la Protección del Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio y gerente legal regional de una importante compañía multinacional con operaciones en América Latina. Actualmente es socia fundadora de Corcione Abogados, firma enfocada en la solución de controversias, derecho privado y regulación económica.</p> <p>Graduada de la Universidad Externado de Colombia y cuenta con una Maestría en Sistema Jurídico Romanista, Unificación del Derecho y Derecho de la Integración con énfasis en Derecho Privado de la Università degli Studi di Roma Tor Vergata (Italia). Es profesora de derecho privado, derecho comercial y derecho del consumo en la Universidad Externado de Colombia y en otras instituciones académicas del país.</p>	<p>Actualmente es miembro del Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Derecho del Consumo y fue seleccionada por Colombia para integrar el Global Forum on Consumer Policy de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Es autora de publicaciones especializadas en derecho privado, responsabilidad civil, derecho comercial y protección al consumidor.</p>

CARTA DE COMENTARIOS DE LA UNIVESIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 490 DE 2025 CÁMARA, 173 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011 y se dictan otras disposiciones a favor del consumidor - Compra informado, compra protegido.



Bogotá D.C., 5 de junio de 2026

Doctor
JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
 Presidente
CÁMARA DE REPRESENTANTES
 Congreso de la República
julian.lopez@camara.gov.co
presidencia@camara.gov.co
 Ciudad

Referencia: Comentarios Proyecto de Ley No 490/25C – 173/24 S – Compra informado, compra protegido

Respetado doctor:

Desde el Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados de la Universidad Externado de Colombia, venimos adelantando una intensa labor académica entre otros, en temas relacionados con el derecho del consumo, mediante actividades de investigación, foros académicos y educación continuada, orientados a fortalecer el desarrollo y consolidación de esta disciplina jurídica.

En este contexto, hemos tenido conocimiento del avance del proyecto de ley anunciado en la referencia, y habiendo estudiado la iniciativa, con los profesores Daniel Peña Valenzuela, Carmen Ligia Valderrama Rojas, María Carolina Corcione Morales, Mónica Ramírez Hinestroza y Maríné Linares Díaz, nos permitimos formular, con el mayor respeto, algunas observaciones de especial relevancia para que sean consideradas en su discusión.

1. Artículo 2, parágrafo 3 del Proyecto de Ley

El proyecto prevé:

“Artículo 2. Carga Anual Equivalente. Modifíquese el artículo 45 de la ley 1480 de 2011, el cual quedará así: (...)

Parágrafo 3. “En concordancia con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990 y del artículo 36 de la Ley 1480 de 2011, cuando el otorgamiento y ejecución

de las operaciones de crédito se realicen mediante sistemas de financiación desarrollados a través de medios electrónicos, se reputarán como intereses todos los cargos por concepto de uso de tecnología, salvo aquellos que se causen de manera independiente al crédito, incluyendo servicios de educación y/o formación orientados a fortalecer la capacidad de decisión del consumidor;

Así mismo, se deberá informar al consumidor de manera discriminada cuales son los cargos que se encuentren directamente asociados al crédito. Además, se deberá dar claridad que estos hacen parte de los intereses causados, sin que se pueda exceder los límites máximos legales vigentes.

En tal sentido, no se reputarán intereses los rubros que se causen de manera independiente al crédito, cuando hayan sido debidamente informados y cuya carga le corresponda al usuario, tales como: seguros, avales, impuestos y firma electrónica, esto, sin perjuicio de los casos en que las normas expresamente los que reputen como tal.

Los conceptos tecnológicos que causen erogación para el consumidor y que puedan ser suplidos de manera física, deberán ser informados al consumidor, quien podrá elegir la forma de ejecución del mismo.” (subrayado fuera de texto)

La propuesta permite que en operaciones de crédito a través de medios electrónicos, los cobros relacionados con servicios de educación y/o formación no sean reputados como intereses. En la práctica, **esto terminará encareciendo el acceso a la financiación para el consumidor**, en especial cuando esos servicios se incorporan como una carga adicional que debe asumir para acceder al crédito.

La incorporación de servicios educativos como condición para acceder al crédito puede entrar en tensión con principios constitucionales como la libertad contractual y la protección del consumidor. El artículo 78 de la Constitución Política de Colombia establece que la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos a la comunidad, así como la información que se debe suministrar al consumidor. **Obligar al ciudadano a contratar servicios ajenos a la operación principal vulnera esa garantía, pues limita su capacidad de elección y lo expone a cargas económicas que no corresponden al objeto del contrato.** En este sentido, la propuesta legislativa podría ser objeto de cuestionamientos de constitucionalidad por afectar la autonomía de la voluntad y el derecho a recibir información suficiente y veraz.

El problema no se resuelve por el hecho de que esos cobros sean informados de manera discriminada. La información al consumidor es necesaria, pero eso en ningún caso cambia la naturaleza del cobro. Si se trata, como es el caso, de un valor que el consumidor debe pagar para obtener la financiación, ese valor incide en el costo real del crédito. Por ello, **no basta con separar formalmente el rubro o presentarlo como un servicio distinto, cuando en la práctica opera como un componente más del precio que asume el consumidor por acceder a la financiación.**

La propuesta de permitir que los servicios de educación o formación se excluyan del concepto de intereses desconoce la realidad socioeconómica de amplios sectores de la población. En un país con altos niveles de informalidad y con brechas significativas en el acceso al crédito bancario, trasladar costos adicionales a los consumidores más vulnerables implica profundizar la desigualdad financiera. En la práctica, **quienes más necesitan alternativas de financiación serían los más afectados, pues se verían obligados a pagar por servicios que no solicitaron y que no guardan relación con su necesidad principal:** acceder a crédito en condiciones justas.

Además, **los servicios de educación o formación no hacen parte ni son inherentes a la operación de crédito.** Se trata de prestaciones distintas, que pertenecen a mercados diferentes y están llamadas a satisfacer necesidades diferentes. La finalidad del consumidor, cuando acude a una operación de financiación, es obtener crédito para satisfacer la necesidad que, en ejercicio de su libertad y autonomía haya definido, no contratar cursos, capacitaciones o servicios similares, para ello acudiría a un canal diferente. Por eso, excluir esos cobros del concepto de intereses, para ello permitir que se trasladen al consumidor costos adicionales que no corresponden al objeto principal de la relación de consumo.

La inclusión de servicios educativos como condición para la financiación puede distorsionar el mercado, al permitir que ciertos proveedores encarezcan artificialmente sus productos bajo la apariencia de formación. **Esto no solo afecta al consumidor, sino también a los competidores que ofrecen crédito en condiciones transparentes y ajustadas a la ley.** Se generaría un escenario de competencia desleal, en el que quienes empaqueten servicios adicionales tendrían ventajas indebidas frente a quienes cumplen estrictamente con las normas de protección al consumidor.

Esta preocupación es mayor en la financiación no bancaria. **Quienes acuden a estos mecanismos en muchos casos suelen ser consumidores que no tienen acceso efectivo al crédito del sector financiero, o para quienes esta es la única alternativa disponible de financiación.** En esos casos, cualquier costo adicional impuesto bajo la premisa de educación o formación afecta directamente a una población especialmente sensible y que puede llegar

a ser vulnerable, ya que no necesariamente cuentan con otras opciones reales para acceder a la financiación.

Por otro lado, la decisión de consumo debe fundarse en información clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea, suministrada por el empresario. El Estatuto del Consumidor, sus normas reglamentarias, particularmente el Decreto 1268 de 2014, compilado en el Decreto Único del Sector Comercio y la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio ya prevén obligaciones de información destinadas, precisamente, a que el consumidor pueda adoptar decisiones libres e informadas. **Esa obligación no puede ser reemplazada por cursos o servicios de formación que, además, impliquen costos adicionales para el consumidor.**

En ese sentido, si los intereses, siguiendo lo previsto en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990, son aquellas sumas que el acreedor recibe del deudor sin contraprestación distinta al crédito otorgado, los cobros asociados a cursos o servicios de formación que se exijan para acceder a la financiación terminan estando incluidos en esa definición legal. Por supuesto, deben informarse al consumidor, pero esa circunstancia no hace que dejen de ser intereses cuando, en la práctica, constituyen un costo necesario para obtener el crédito. Lo contrario permitiría excluir del límite legal de intereses valores que materialmente encarecen la financiación, con el riesgo de facilitar cobros superiores a los permitidos bajo la apariencia de servicios independientes.

2. Artículo 7, parágrafo 1

El proyecto prevé:

“Artículo 7°. Datos de consumidores y ventas atadas. Modifíquese el artículo 36 de la Ley 1480 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 36. Sin perjuicio de las demás normas sobre la materia, para efectos de la presente ley no se podrá condicionar la adquisición de un producto a la adquisición de otros. Tampoco se podrá, condicionar el recibo de un incentivo o premio a la aceptación de un término contractual.

Parágrafo 1. En lo concerniente a las operaciones de crédito y los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación se prohíbe imponer al consumidor la aceptación de cualquier condición o autorización para el otorgamiento de la operación contratada, cuando dicha condición no guarde una relación directa con la

misma ni con servicios de educación y/o formación orientados a favorecer la capacidad de decisión del consumidor, y/o persiga finalidades ilícitas, so pena de que la Superintendencia de Industria y Comercio ejerza sus facultades administrativas previstas en la ley 1480 de 2011.

Para los efectos de la presente ley, servicios de educación y/o formación del consumidor comprende servicios, de carácter formal o no formal, prestados por cualquier modalidad (presencial, virtual, remota o mixta) incluida la provisión mediante plataformas con contenidos digitales o uso de nuevas tecnologías.” (Subrayado fuera de texto)

Esta propuesta de modificación permite vincular a las operaciones de financiación directa servicios que no son inherentes al crédito ni guardan relación alguna con su otorgamiento. Los servicios de educación o formación del consumidor pueden tener una finalidad legítima, pero pertenecen a una prestación distinta. **Su objeto no es financiar la adquisición de bienes o servicios, sino ofrecer cursos o capacitaciones. Por eso, no deben incorporarse como una condición para acceder a la financiación.**

La fórmula propuesta configura una venta atada, con la paradoja que la misma disposición la prohíbe. Para el caso, la operación de crédito sería el producto principal, mientras que los servicios de educación se configuran como el producto adicional que el consumidor tendría que aceptar para obtener la financiación. La coerción se materializa precisamente en esa condición: **el consumidor no decide libremente si quiere contratar el curso o el servicio educativo, sino que lo tendrá que aceptar porque lo necesita para acceder al crédito.**

Nuevamente, este punto resulta ser más sensible cuando nos situamos en la financiación no bancaria, en donde los consumidores pueden encontrar como única alternativa esta modalidad de crédito al no tener acceso al sector financiero. Así, **aceptar el curso no sería necesariamente una decisión libre sobre la utilidad de ese servicio, sino una carga que el consumidor asumiría para poder obtener el crédito.**

Además, al tratarse de servicios ajenos a la operación de crédito, su cobro terminará encareciendo artificialmente la financiación. Si el consumidor debe pagar por un curso para acceder al crédito, ese valor funciona en la práctica como un costo adicional de la financiación, aunque formalmente se presente como una prestación independiente. Esto abre la puerta a que se oculten costos financieros y, eventualmente, intereses superiores a los legalmente permitidos bajo la apariencia de servicios educativos.

En la experiencia comparada, tanto la Unión Europea como la OCDE han advertido sobre los riesgos de empaquetar servicios educativos o de asesoría como condición para acceder a productos financieros. La Directiva 2008/48/CE sobre contratos de crédito al consumo, por ejemplo, exige que todos los costos vinculados al crédito se incluyan en el cálculo de la Tasa Anual Equivalente (TAE), precisamente para evitar que se oculten cargas adicionales bajo la apariencia de servicios independientes. Adoptar una fórmula distinta en Colombia podría generar un rezago regulatorio y abrir espacios para prácticas abusivas que ya han sido corregidas en otros sistemas jurídicos.

Por lo anterior, consideramos que estas modificaciones propuestas legitiman una venta atada, ya que se trata de dos productos distintos, llamados a satisfacer necesidades diferentes, que podrían terminar siendo “empaquetados” por mandato legal, lo que obligaría a los consumidores a pagar un precio superior gracias a un “servicio” que es independiente y distinto, que no reemplaza la obligación del empresario de suministrar información sobre el crédito y que por demás terminará afectando particularmente a la población que tiene como única alternativa de crédito los esquemas de financiación no bancaria.

Con todo, en atención a los argumentos presentados, solicitamos respetuosamente sea aprobada por la Cámara de Representantes una mesa técnica de evaluación y concertación interinstitucional previa a su discusión en la Plenaria, ya que las conclusiones de dicha mesa permitirán enriquecer el debate y reducir riesgos de demandas de inconstitucionalidad o problemas de implementación de las disposiciones.

Cordialmente,



MAXIMILIANO RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ
Director
Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture, Secretario General de la Cámara de Representantes – Congreso de la República. Secretaria.general@camara.gov.co

CARTA DE COMENTARIOS DEL OBSERVATORIO INTERINSTITUCIONAL DE ENFERMEDADES HUÉRFANAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 518 DE 2026 CÁMARA, 292 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas para dignificar el periodo de vida de las personas diagnosticadas con enfermedades catalogadas como huérfanas y se dictan otras disposiciones, (¡Ley muévete por mí!).



Bogotá D.C., junio de 2025

Honorable Representante
JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
Presidente
Plenaria de la Cámara de Representantes
Bogotá, D.C.

Asunto: Solicitud de apoyo y aprobación al Proyecto de Ley No. 518 de 2026 Cámara – 292 de 2024 Senado (¡Ley muévete por mí!)

Estimado Representante López Tenorio:

Nos dirigimos a usted en nombre del Observatorio de Enfermedades Huérfanas (ENHU) y de las 39 asociaciones de pacientes con EH que la conforman a nivel nacional, con el fin de solicitar respetuosamente su apoyo en la aprobación del Proyecto de Ley No. 518 de 2026 Cámara – 292 de 2024 Senado, “Por medio de la cual se establecen medidas para dignificar el periodo de vida de las personas diagnosticadas con enfermedades catalogadas como huérfanas y se dictan otras disposiciones” (¡Ley muévete por mí!).

Esta iniciativa legislativa, que ya recibió ponencia positiva para cuarto debate, representa una respuesta urgente y necesaria frente a una realidad que afecta a miles de colombianos. La E.L.A. es una enfermedad neurodegenerativa progresiva e irreversible que conduce a la parálisis total, sin que exista cura disponible, con una esperanza de vida tras el diagnóstico de apenas dos a cinco años. En Colombia, según el Registro Nacional de Pacientes con Enfermedades Huérfanas, existen al menos **3.000 personas diagnosticadas con E.L.A. y otras enfermedades huérfanas** que requieren atención prioritaria, integral y digna por parte del Estado.

- Este proyecto establece tiempos de respuesta prioritarios y plazos perentorios para los trámites de salud, pensiones, calificación de invalidez y demás servicios sociales que requieren las personas con E.L.A. y otras enfermedades huérfanas, respondiendo a la velocidad con que estas patologías avanzan.

- Ordena la creación de protocolos, guías y rutas de atención especializadas para garantizar que los pacientes cuenten con vías claras, eficaces y adaptadas a las particularidades de cada enfermedad huérfana.

- Garantiza el acceso preferente a asistencia psicológica y apoyo social para los pacientes, sus familias y cuidadores, quienes soportan una carga emocional y económica de gran magnitud.

- Crea una Instancia Nacional de Revisión Rápida para atender con especial celeridad los casos en que se presenten demoras administrativas injustificadas, con especial atención a zonas apartadas y vulnerables.

- **Prohíbe expresamente cualquier restricción** al ejercicio de los derechos fundamentales de las personas con enfermedades huérfanas, incluyendo la libertad de locomoción, el trabajo, la educación, el deporte y la participación pública.

El proyecto ya superó exitosamente el primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el 6 de mayo de 2026, y cuenta con ponencia positiva para segundo debate. Se trata de una iniciativa que no puede continuar esperando: cada día que transcurre sin esta ley es un día en que miles de colombianos con enfermedades devastadoras deben enfrentar solos las barreras de un sistema que aún no les responde con la urgencia que merecen.

Por lo anterior, le invitamos respetuosamente a **impulsar la inclusión de este proyecto en el orden del día de la Plenaria de la Cámara de Representantes y a liderar su aprobación definitiva**. Su aprobación significaría un hito histórico en la protección de los derechos de las personas con enfermedades huérfanas en Colombia, y un mensaje claro de que el Estado colombiano **si se mueve por ellas**.

Cordialmente,



LUZ VICTORIA SALAZAR CEBALLOS
Presidenta
OBSERVATORIO INTERINSTITUCIONAL DE ENFERMEDADES HUÉRFANAS (ENHU).

ANEXO 1



Fundación
MAX LATINOAMÉRICA



FUNC ADEE
Fundación Colombiana ADEE






CARTA DE COMENTARIOS DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 553 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se fomenta el turismo en Colombia mediante incentivos fiscales transitorios y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 031 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para la racionalización de trámites, la innovación en servicios financieros, el fortalecimiento de la infraestructura, la promoción de la internacionalización de la economía colombiana, integrando medidas tributarias, fiscales, ambientales en un marco de responsabilidad fiscal y se expiden normas para la reactivación económica.



Al comentar cita Radicado 2026212000037881 lot 2593124
 Folios: 4 Fecha: 2025-06-09 09:09:27
 Anexos: 2 DOCUMENTOS ELECTRONICOS
 Remite: OFICINA ASESORA JURIDICA
 Destinatario: CAMARA DE REPRESENTANTES DE LA REPUBLICA - COMISION TERCERA

Bogotá D.C., 4 de junio de 2026

Honorable Representante
WILMER YAIR CASTELLANOS HERNANDEZ
 Presidente
 Comisión Tercera Constitucional Permanente
 Cámara de Representantes
 Correo electrónico: comision_tercera@camara.gov.co
 Carrera 7 No. 8-68 Edificio nuevo del Congreso Piso 5
 La ciudad

**COMISIÓN TERCERA
CAMARA DE REPRESENTANTES**

Recibido Por: Jean Carlos
 Fecha: Saludo 2026
 Hora: 9:00 am
 Número de Radicación: 2026

Asunto: Remisión para conocimiento de comentarios institucionales frente a iniciativas legislativas con incidencia en el sector aeronáutico

Respetado Honorable Representante

En ejercicio de las funciones de seguimiento y análisis de las iniciativas legislativas que puedan tener incidencia en el sector aeronáutico, y atendiendo la naturaleza técnica de las competencias asignadas a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – Aerocivil, de manera atenta nos permitimos remitir, para conocimiento de la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, copia de los comentarios institucionales elaborados por esta Entidad frente a las siguientes iniciativas legislativas:

1. Proyecto de Ley No. 553 de 2025 Cámara, “*Por medio de la cual se fomenta el turismo en Colombia mediante incentivos fiscales transitorios y se dictan otras disposiciones.*”.
2. Proyecto de Ley No. 031 de 2025 Cámara, “*Por medio de la cual se establecen medidas para la racionalización de trámites, la innovación en servicios financieros, el fortalecimiento de la infraestructura, la promoción de la internacionalización de la economía colombiana, integrando medidas tributarias, fiscales, ambientales en un marco de responsabilidad fiscal y se expiden normas para la reactivación económica.*”.

Se precisa que los comentarios institucionales que se remiten mediante la presente comunicación fueron puestos previamente en conocimiento del Ministerio de Transporte, para su análisis y consideración en el marco de la posición sectorial que esa cartera estime pertinente, en su calidad de cabeza del sector administrativo de transporte.

En particular, los comentarios frente al Proyecto de Ley No. 553 de 2025 Cámara fueron remitidos a la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Transporte mediante radicado No. 2026212000017345 del 26 de marzo de 2026. Por su parte, los comentarios frente al Proyecto de Ley No. 031 de 2025 Cámara fueron remitidos mediante radicado No. 2025212000062055 del 10 de diciembre de 2025.

La presente comunicación tiene como finalidad poner en conocimiento del Honorable Congreso de la República los elementos técnicos y jurídicos identificados por la Aerocivil en el ámbito de sus competencias, con el propósito de aportar de manera oportuna al trámite legislativo de las iniciativas mencionadas, sin que ello implique sustituir, anticipar o desconocer el análisis, consolidación y definición de la posición sectorial que corresponde al Ministerio de Transporte.

En relación con el Proyecto de Ley No. 553 de 2025 Cámara, la Aerocivil identificó que la medida propuesta, consistente en la aplicación transitoria de una tarifa reducida del IVA a los tiquetes aéreos, servicios conexos y tarifa administrativa asociada, puede resultar pertinente para el fomento del turismo, la conectividad aérea y la dinamización de la demanda de pasajeros. No obstante, se formularon observaciones orientadas a precisar el alcance del beneficio tributario, delimitar la expresión “*servicios conexos*” y aclarar el concepto de “*tarifa administrativa asociada*”, con el fin de fortalecer la seguridad jurídica, facilitar la implementación de la medida y evitar interpretaciones extensivas o dificultades de fiscalización.

Desde el punto de vista técnico, los comentarios advierten que la reducción del IVA podría tener efectos positivos en la demanda de pasajeros y en la competitividad del transporte aéreo, especialmente en los viajes asociados al ocio y al turismo. Sin embargo, también se señaló que dichos efectos dependen de variables como la transferencia efectiva del beneficio al usuario final, las estrategias tarifarias de los operadores, la estructura competitiva del mercado, la disponibilidad de modos sustitutos y factores económicos o estacionales.

Frente al Proyecto de Ley No. 031 de 2025 Cámara, la Aerocivil consideró que la iniciativa resulta jurídicamente viable en términos generales, en cuanto persigue una finalidad legítima de reactivación económica, modernización productiva y fortalecimiento fiscal. Sin embargo, se advirtió que el proyecto presenta una alta dispersión temática, por lo cual se recomienda reforzar el principio de unidad de materia mediante una delimitación más precisa de su objeto y alcance.

Asimismo, se identificaron riesgos derivados de la falta de delimitación expresa entre el régimen tributario general y los regímenes técnicos especiales, particularmente en materia sancionatoria, lo cual podría dar lugar a interpretaciones extensivas incompatibles con sectores regulados como el aeronáutico. En ese sentido, se recomendó incluir cláusulas de salvaguarda que excluyan la aplicación de beneficios, reducciones o mecanismos de conciliación tributaria a sanciones derivadas de regímenes especiales de naturaleza técnica, operativa o de seguridad operacional.

De manera especial, los comentarios institucionales advierten que el artículo 25 del Proyecto de Ley No. 031 de 2025 Cámara, relativo a contraprestaciones aeroportuarias, presenta riesgos jurídicos, financieros y operativos relevantes para el sector aeronáutico. En particular, se señaló que dicha disposición podría resultar incompatible con la destinación específica de las contraprestaciones aeroportuarias prevista en la Ley 105 de 1993, generar una doble retracción de recursos, afectar aeropuertos administrados por la Aerocivil, comprometer la continuidad del servicio público, alterar el equilibrio económico de contratos de concesión vigentes y aumentar el riesgo de litigiosidad y contingencias fiscales para el Estado. Por lo anterior, se recomendó retirar dicho artículo del proyecto.

En términos generales, los comentarios remitidos buscan contribuir de manera técnica y propositiva al trámite legislativo de las iniciativas mencionadas, preservando la especialidad normativa del sector aeronáutico, la seguridad operacional, la sostenibilidad financiera, la continuidad del servicio público esencial de transporte aéreo y la coherencia con los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia de aviación civil.

En consecuencia, la Aerocivil remite los documentos anexos para conocimiento de la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, con el fin de que puedan ser considerados dentro del trámite legislativo correspondiente, en aquello que resulte pertinente conforme al estado actual de cada iniciativa.

La Aerocivil reitera su disposición para participar en los espacios técnicos que se consideren pertinentes y para ampliar, complementar o precisar los comentarios remitidos, en el marco de sus competencias legales y reglamentarias.

Atentamente,

RUBÉN DARIO PERILLA CÁRDENAS
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Anexo: Comentarios institucionales al Proyecto de Ley No. 553 de 2025 Cámara
Comentarios institucionales al Proyecto de Ley No. 031 de 2025 Cámara
Copia: Daniela Rodríguez Tamayo
Profesional II, Dirección General

Elaboró: Valentina Pereira Garcia
Abogada contratista, Grupo Gestión Jurídica Estratégica, OAJ
Revisó: Alexandra Palomino Pinedo
Coordinadora, Grupo Gestión Jurídica Estratégica, OAJ



Bogotá D.C., 10 de diciembre de 2025

Doctor
FRANCISCO JULIO TABORDA OCAMPO
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Transporte
Correo electrónico: ftaborda@mintransporte.gov.co
Calle 24 # 60-50 Piso 10 Centro Comercial Gran Estación II
La ciudad

Asunto: Remisión de comentarios institucionales de la Aeronáutica Civil al Proyecto de Ley 031 de 2025 Cámara

Estimado Dr. Taborda

En atención al trámite legislativo del Proyecto de Ley 031 de 2025 Cámara, "Por medio de la cual se establecen medidas para la reactivación económica, la modernización productiva y la racionalización de trámites, integrando medidas tributarias, fiscales y ambientales", la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, a través de la Oficina Asesora Jurídica y con el apoyo de las áreas técnicas y financieras, se permite remitir para su conocimiento y consideración los comentarios institucionales consolidados frente a dicha iniciativa.

El análisis efectuado se enfocó en el impacto potencial del proyecto sobre el régimen jurídico especial del sector aeronáutico, la estructura tarifaria, la sostenibilidad financiera, la seguridad operacional y la observancia de compromisos internacionales de Colombia en materia de aviación civil.

A continuación, se presentan los puntos clave del análisis:

1. El Proyecto de Ley 031 de 2025 es jurídicamente viable en términos generales y persigue una finalidad legítima de reactivación económica, modernización productiva y fortalecimiento fiscal.
2. No obstante, la iniciativa presenta una alta dispersión temática, lo cual exige reforzar el principio de unidad de materia mediante un objeto más preciso y coherente.
3. Se identifican riesgos derivados de la falta de delimitación expresa entre el régimen tributario general y los regímenes técnicos especiales, particularmente en materia sancionatoria, lo cual puede dar lugar a interpretaciones extensivas incompatibles con sectores regulados como el aeronáutico.
4. El proyecto evidencia un enfoque ambiental positivo, pero sectorialmente incompleto, al concentrarse en el transporte terrestre sin integrar al sector aeronáutico dentro de la política de transición energética y descarbonización.
5. Se destaca la ausencia de un estudio integral de impacto fiscal respecto de algunas disposiciones con efectos estructurales, lo que dificulta evaluar su sostenibilidad financiera y coherencia con el principio de responsabilidad fiscal.
6. En especial, se advierte que ciertas disposiciones pueden afectar la estabilidad de esquemas contractuales y financieros vigentes en el sector transporte, lo cual incrementa el riesgo de litigiosidad y de contingencias fiscales para el Estado.

7. En consecuencia, se considera necesario introducir ajustes normativos que blinden los regímenes especiales, fortalezcan la coherencia regulatoria y eviten impactos negativos sobre la continuidad y sostenibilidad de servicios públicos esenciales.

Agradecemos de antemano su atención y quedamos atentos a cualquier requerimiento adicional en el marco del trámite de esta iniciativa ante el Honorable Congreso de la República.

Cordialmente,

GUSTAVO MORENO CUBILLOS
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Anexo: Formato Único de Observaciones PL 031 de 2025 C
Copia: Oficina Enlace Congreso, Ministerio de Transporte
Angie Rodríguez Tamayo, Profesional Aeronáutico, Dirección General

Elaboró: Valentina Pereira García, contratista, Grupo Gestión Jurídica Estratégica
Revisó: Alexandra Palomino Pineda, Especialista Aeronáutico, Grupo Gestión Jurídica Estratégica

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY

SECTOR QUE CONCEPTÚA: TRANSPORTE
ENTIDAD QUE CONCEPTÚA: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 031 AÑO: 2025
1er debate _____, 2do debate X

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por medio de la cual se establecen medidas para la racionalización de trámites, la innovación en servicios financieros, el fortalecimiento de la infraestructura, la promoción de la internacionalización de la economía colombiana, integrando medidas tributarias, fiscales, ambientales en un marco de responsabilidad fiscal y se expiden normas para la reactivación económica"

AUTOR (ES)

- H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina
- H.R. Silvio José Carrasquilla Torres
- H.R. Olga Lucía Velásquez Nieto
- H.R. Kelyn Johana González Duarte
- H.R. Julián Peinado Ramírez
- H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut
- H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera
- H.R. Sandra Bibiana Aristizábal Saleg
- H.R. María del Mar Pizarro García
- H.R. Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa
- H.R. Saray Elena Robayo Bechara
- H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández
- H.R. Angela María Vergara González
- H.R. Jhon Fredy Núñez Ramos

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente Ley tiene por objeto dictar normas que impulsen la reactivación económica, la modernización productiva, el fortalecimiento empresarial, el otorgamiento de beneficios tributarios, la acción climática, el desarrollo sostenible y la racionalización de trámites, dentro de un marco de responsabilidad fiscal.

COMPETENCIA LEGAL DEL CONGRESO y/o GOBIERNO NACIONAL PARA PRESENTAR y/o APROBAR LA INICIATIVA

Análisis de Competencia Legal:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA ES COMPETENTE

Si X No _____: El Congreso de la República es competente para conocer y aprobar el Proyecto de Ley 031 de 2025, en virtud de lo dispuesto en los artículos 150 numerales 10, 11 y 12 de la Constitución Política, que le atribuyen la función de expedir leyes, establecer contribuciones fiscales y parafiscales, modificar tributos, determinar la destinación de los recursos públicos y dictar normas generales en materia económica y fiscal. En igual sentido, el artículo 154 de la Constitución reconoce la iniciativa legislativa en materia económica y tributaria tanto al Gobierno como a los congresistas, lo que habilita la presentación del proyecto por parte de los representantes autores.

Por su parte, el Gobierno Nacional ejerce competencia reglamentaria conforme al artículo 189 numeral 11 de la Constitución, en desarrollo de las leyes que expida el Congreso, siendo responsable de garantizar su efectiva ejecución mediante la expedición de decretos reglamentarios, sin que pueda alterar ni exceder el contenido material definido por el legislador, ni asumir competencias reservadas expresamente a la ley.

No obstante, la competencia legislativa en materia tributaria y tarifaria encuentra límites constitucionales claros en los principios de reserva de ley, legalidad del tributo y determinación normativa mínima del hecho generador, el sujeto pasivo, la base gravable y la tarifa (art. 338 C.P.). De igual manera, cuando el legislador interviene en sectores sometidos a regímenes técnicos especiales, como el aeronáutico, debe respetar los principios de especialidad normativa, autonomía técnica sectorial y continuidad en la prestación del servicio público esencial del transporte aéreo (arts. 365 C.P. y Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996).

En consecuencia, aunque el Congreso es competente para expedir una ley de contenido económico-fiscal como la propuesta, dicha competencia no es absoluta y debe ejercerse con observancia de los regímenes especiales vigentes, sin desconocer la arquitectura jurídica del sector aeronáutico, ni alterar estructuras tarifarias, financieras o técnicas que comprometan la seguridad operacional o la sostenibilidad del servicio público.

ANÁLISIS JURÍDICO

Marco normativo aplicable

El sector aeronáutico se rige por un régimen técnico-jurídico especial, cuyo núcleo normativo está integrado por:

- Constitución Política (arts. 158, 338, 363 y 365).
- Ley 105 de 1993 (art. 48).
- Ley 336 de 1996.
- Código de Comercio, Libro V.
- Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC).

- Convenio de Chicago de 1944 y Anexos de la OACI.
- Decreto 1294 de 2021.
- Ley 80 de 1993.
- Ley 2277 de 2022 (art. 87).
- Ley 2294 de 2023 (art. 283).
- Régimen fiscal y presupuestal vigente.

Análisis del articulado

a. Artículos 2 y 3 – Terminación de procesos y conciliación tributaria

Las disposiciones introducen mecanismos de alivio sancionatorio y conciliación en materia tributaria, aduanera y cambiaria.

Aunque su destinatario formal es la DIAN y la UGPP, estas normas no contienen una exclusión expresa de los regímenes técnicos sancionatorios especiales, como el aeronáutico, lo cual genera un riesgo de:

- interpretación extensiva indebida,
- Intentos de equiparación entre sanciones fiscales y sanciones técnicas,
- debilitamiento de la función preventiva y disuasoria del régimen aeronáutico.

El régimen sancionatorio en aviación civil se orienta a la gestión del riesgo operacional y no al recaudo fiscal. En consecuencia, no es jurídicamente viable trasladar beneficios tributarios a sanciones técnicas sin afectar estándares internacionales de seguridad derivados del Anexo 19 de la OACI.

b. Artículo 7 – Tarifa por utilización de plataforma tecnológica

Aunque la norma no regula directamente servicios aeronáuticos, introduce un modelo legislativo de habilitación amplia al Ejecutivo para crear, calcular y distribuir tasas administrativas, sin fijar parámetros legales completos (hecho generador, sujeto pasivo, tarifa máxima).

Esto genera debilidad técnica en materia de reserva legal tributaria (art. 338 C.P.) y configura un precedente normativo que podría replicarse indebidamente en sectores regulados con tarifas técnicas especiales.

c. Artículo 9 – Beneficio de IVA al parque automotor

El beneficio está orientado exclusivamente al transporte terrestre, lo que configura una omisión relevante frente al:

- sector aeronáutico,
- compromisos ambientales asumidos por Colombia,
- esquema de compensación de emisiones de la OACI (CORSlA).

d. Artículo 20 – Hidrógeno

Establece una declaratoria de interés nacional sin desarrollo normativo concreto. Es una disposición programática, valiosa como orientación política, pero carente de:

- instrumentos operativos,
- Incentivos,
- asignación institucional de competencias.

e. Artículo 25 – contraprestaciones aeroportuarias

Este artículo constituye el punto de mayor afectación jurídica, financiera y operativa del proyecto.

- **Incompatibilidad con la Ley 105 de 1993**

El artículo 48 de la Ley 105 establece la destinación específica de las contraprestaciones aeroportuarias, las cuales deben reinvertirse en infraestructura aeronáutica y sistemas de navegación aérea. El proyecto vulnera este mandato legal mediante una reasignación a entidades territoriales sin relación funcional con la operación aérea.

- **Doble detracción de recursos**

La Dirección Financiera advirtió que el 20% de los Ingresos de aeropuertos concesionados ya se encuentra comprometido por:

- Artículo 87 de la Ley 2277 de 2022.
- Artículo 283 de la Ley 2294 de 2023.

El Artículo 25 configura entonces una segunda detracción por el mismo concepto, lo cual vulnera la legalidad del gasto público y torna la norma fiscalmente inexecutable.

- **Impacto sobre aeropuertos administrados por Aerocivil**

El párrafo extiende la detracción a aeropuertos no concesionados, siendo la mayoría de ellos deficitarios. Ello compromete:

- continuidad del servicio público,
- mantenimiento mínimo,
- seguridad operacional básica.
- **Riesgo contractual**

La modificación de flujos financieros de concesiones vigentes implica

- ruptura del equilibrio económico,
- potenciales demandas y arbitrajes,
- responsabilidad patrimonial del Estado.
- **Constitucionalidad**

Se identifican riesgos por violación de:

- Art. 158 (unidad de materia).
- Art. 338 (reserva de ley tributaria).
- Art. 363 (equidad).
- Art. 365 (servicio público esencial).

Dictamen jurídico: El artículo 25 es jurídicamente inviable y debe ser retirado del proyecto.

Conclusión general

El Proyecto de Ley 031 de 2025 es:

- viable en su núcleo económico-tributario general,

- Incompatible con el régimen aeronáutico en el diseño actual del artículo 25,
- normativamente incompleto en artículos 2, 3, 7, 9 y 20 respecto del sector aéreo.

Recomendaciones institucionales

- Eliminar el Artículo 25.
- Incluir exclusión expresa del régimen aeronáutico en artículos 2 y 3.
- Blindar tarifas aeronáuticas frente al artículo 7.
- Incorporar política verde aeronáutica articulada con: CONPES, compromisos CORSIA para robustecer el capítulo de hidrógeno de la ley.

ANÁLISIS TÉCNICO

Artículo 1°. Objeto

Este artículo fija finalidades amplias que orientan la interpretación del articulado, sin embargo, no crea derechos u obligaciones concretas por sí mismo. Su función principal es teleológica, no operativa.

Alcance material:

El objeto de este proyecto de ley integra, en un solo artículo, materias heterogéneas:

- Reactivación económica.
- Beneficios tributarios.
- Infraestructura.
- Modernización productiva.
- Acción climática.
- Trámites administrativos.

Esto presenta un riesgo al configurar una elasticidad interpretativa elevada que facilita inclusiones normativas sin vínculo directo, dificultades de coherencia interna y problemas de control constitucional por unidad de materia (artículo 158 de la Constitución Política).

Reserva de ley y técnica legislativa:

Si bien es válido que una ley ordinaria tramitada en comisión económica trate asuntos fiscales, el artículo 1 no delimita:

- El alcance tributario.
- Los sectores específicos.
- La intensidad regulatoria en infraestructura o ambiente.

Esto debilita el principio de seguridad jurídica toda vez que, el objeto no opera como un marco, sino como una habilitación.

Perspectiva constitucional:

a. Unidad de materia (artículo 158 Constitución Política)

Un objeto tan amplio puede permitir que disposiciones sin conexidad directa y necesaria se mantengan en la ley. Si el articulado desarrolla agendas sin un hilo funcional claro, el artículo 1 no "cierra" la unidad de materia, sino que la diluye.

b. Responsabilidad fiscal

El artículo es enunciativo, no hace referencia a reglas de sostenibilidad, cláusulas de impacto fiscal ni salvaguardas presupuestales. Esta es una declaración retórica, no una garantía normativa.

Impacto en el sector aeronáutico:

El artículo no hace referencia al sector transporte ni aeronáutico, lo cual produce dos efectos:

- No hay choque directo con el régimen aeronáutico.
- Si hay riesgo de inclusión indirecta por la amplitud del objeto, lo que abre la puerta a regulaciones tangenciales (por ejemplo, infraestructura o transición energética) sin diseño sectorial.

Recomendación técnica:

Para fortalecer la constitucionalidad y la claridad normativa se recomienda:

- Acotar el objeto por ejes funcionales.
- O agregar un párrafo interpretativo.

Artículo 2°. Terminación de procesos administrativos tributarios, aduaneros y cambiarios y reducción transitoria de sanciones e intereses

Este artículo establece:

- Mecanismos de terminación anticipada de procesos en curso ante la DIAN.
- Reducción transitoria de sanciones, intereses y actualizaciones.
- Condiciones:
 - Pago del 100% de la obligación principal.
 - Porcentajes reducidos de sanciones.
- Plazos específicos de acogimiento
- Extensión a:
 - Deudores solidarios.
 - Acuerdos de pago.
 - UGPP.
- No suspende trámites automáticamente.
- Mantiene efectos ejecutivos del acuerdo.

Naturaleza jurídica de la figura:

Esta es una amnistía fiscal condicionada o régimen transitorio de normalización sancionatoria cuya finalidad es el recaudo inmediato, el alivio contingente de cartera y el incentivo a la formalización.

Características:

- Excepcional.
- Temporal.
- Reiterativo (no es la primera vez que se consagra).

Análisis constitucional:

a. Principio de equidad tributaria (Art. 363 C.P.)

El artículo favorece a los incumplidos sobre los cumplidos, lo cual es una vulneración a la progresividad y un incentivo estructural a la mora repetitiva. Esto debilita la moral tributaria del sistema.

b. Principio de igualdad (Art. 13 C.P.)

Las amnistías no distinguen entre evasión dolosa y error de forma y equiparan situaciones sustancialmente distintas. **Esto solo es defendible como medida excepcional**, pero pierde la legitimidad cuando se vuelve recurrente.

c. Legalidad sancionatoria (Art. 29 C.P)

Las sanciones pierden su función preventiva, su función disuasoria y su carácter ejemplarizante.

Riesgos para el sector aeronáutico:

a. Riesgo indirecto de traslación indebida

Si bien el artículo solo invoca las obligaciones de la DIAN y la UGPP, **no existe una exclusión expresa** para los regímenes técnicos especiales y las sanciones administrativas no tributarias. Esto abre la puerta a solicitudes indebidas y acciones judiciales argumentando analogía.

b. Impacto sobre seguridad operacional

El régimen sancionatorio no castiga el recaudo, sino que se activa ante el riesgo derivado del incumplimiento de la normatividad aeronáutica. Si este artículo se interpreta extensivamente, se vulnerarían los estándares de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y se comprometería el deber estatal de prevención de accidentes.

Recomendación:

Se recomienda incluir un párrafo que manifieste que las disposiciones del artículo no serán aplicables a sanciones derivadas de regímenes especiales de naturaleza técnica o de seguridad

operacional, ni a procedimientos sancionatorios distintos a los de carácter tributario, aduanero o cambiario.

Artículo 3°. Conciliación contencioso – administrativa en materia tributaria, aduanera y cambiaria

Este artículo faculta al Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la DIAN para:

- Conciliar procesos tributarios, aduaneros y cambiarios en todas las instancias.
- Reducir porcentaje de sanciones e intereses según el momento procesal.
- Establecer rangos del pago obligatorio del impuesto.
- Autorizar conciliaciones sobre sanciones puras (sin impuesto en discusión).
- Extiende el modelo a la UGPP (por remisión del art.2).

Naturaleza jurídica:

Se trata de una autorización legal expresa para disponer del interés fiscal en litigio. Este artículo no es un simple procedimiento administrativo, sino una **habilitación sustantiva de terminación anticipada del conflicto judicial**.

Análisis constitucional

a. Interés público e indisponibilidad

Si bien los asuntos son conciliables, **no todo interés público es transable**, estos límites aplican cuando hay orden público, seguridad colectiva o cuando existe un servicio público esencial en riesgo. El artículo no menciona esto.

b. Principio de igualdad

El artículo crea beneficios variables según la etapa procesal lo cual puede dar lugar a un trato desigual arbitrario e inseguridad jurídica.

c. Competencia legislativa:

El Congreso es competente para emitir la ley, pero debe fijar reglas claras sin delegar todo al Ejecutivo, sin embargo, la formulación del artículo es demasiado abierta.

Impacto sobre el sector aeronáutico

• Riesgo de extrapolación indebida:

El artículo está diseñado para la DIAN, sin embargo, no excluye sanciones técnicas. **Esto no impide que una persona investigada por posible violación a la normatividad aeronáutica intente conciliar sanciones, multas técnicas o inhabilidades administrativas.**

• Riesgo de responsabilidad internacional:

Una conciliación mal aplicada podría:

- Contradecir las normas de la OACI.
- Facilitar prácticas inseguras.
- Debilitar cultura de cumplimiento.

Recomendación:

Se recomienda agregar una cláusula de exclusión expresa sobre los regímenes sancionatorios de naturaleza técnica, operativa ni de seguridad. También se sugiere agregar un inciso relacionado a la salvaguarda del interés público, señalando que la conciliación no procederá cuando con ella se comprometa la prestación de servicios públicos esenciales, la seguridad colectiva o el cumplimiento de compromisos internacionales.

Artículo 7°. Tarifa por la utilización de la plataforma tecnológica

Contenido del artículo:

Este artículo:

- Regula la tarifa por uso de una plataforma tecnológica prevista en el artículo 22 de la Ley 2050 de 2020.
- Autoriza al Gobierno Nacional a calcular anualmente la "tasa" con base en costos operativos y distribuirla entre los usuarios del sistema mediante estudios técnicos.
- La tarifa se distribuye según la demanda proyectada, los costos de infraestructura tecnológica y el uso estimado.

Naturaleza jurídica:

Es una **tasa administrativa** (no impuesto) sujeta al principio de recuperación de costos del servicio efectivamente prestado. **No es un tributo general sino una contraprestación por servicio tecnológico específico.**

Impacto en el sector aeronáutico:

Este artículo no afecta directamente las tarifas aeronáuticas, las tasas de navegación aérea ni las contraprestaciones aeroportuarias.

Riesgos jurídicos indirectos:

a. Precedente normativo

Este artículo consolida una técnica legislativa, la de habilitar al Ejecutivo para calcular, crear y distribuir tasas. Eso puede generar delegación excesiva y riesgo de uso como precedentes.

b. Principio de legalidad tarifaria (Art. 338 C.P.)

La ley no fija sujetos pasivos, hecho generador concreto ni tarifa máxima, todo se delega al Gobierno. Esto genera riesgo de reglamentación ultra vires.

c. Técnica impositiva débil

El artículo no define relación costo – servicio, límites de recaudo ni régimen de transparencia contable.

Riesgo institucional:

A pesar de que el artículo no afecta a la Aerocivil, podría ser empleado a futuro como modelo para plataformas aeronáuticas, sistemas de navegación aérea y software aeronáutico. Si no hay blindaje, se puede replicar la estructura tarifaria sin control sectorial técnico.

Recomendación institucional:

a. Salvaguarda expresa:

Se sugiere añadir un inciso que señale que esta disposición no será aplicable ni extensible a los servicios aeronáuticos, de navegación aérea o a infraestructuras críticas del transporte aéreo, los cuales se rigen por normativa especial.

b. Recomendación de mejora legal:

Sugerimos que la ley:

- Defina sujetos pasivos.
- Establezca tarifa marco.
- Exija publicación anual del estudio de costos.

Artículo 9°. Beneficio del IVA para la reposición del parque automotor

Contenido del artículo

Modifica el artículo 477 del Estatuto Tributario con el fin de aplicar exención del IVA a vehículos de transporte público de pasajeros y vehículos de transporte de carga pesada, condicionado a que sean tecnologías más limpias o eléctricas dirigidas a pequeños transportadores, con el límite de hasta dos vehículos durante 4 años.

Naturaleza del beneficio

Es un incentivo tributario ambiental – económico que busca la descarbonización del transporte terrestre, modernización del parque automotor y apoyo a pequeños empresarios del transporte.

Análisis constitucional:

a. Principio de igualdad (Art. 13 C.P.)

El trato diferencial es razonable toda vez que, se fundamenta en criterios ambientales y tiene una finalidad legítima.

b. Progresividad fiscal (Art. 363 C.P.)

Es neutral a levemente regresivo al incentivar la compra de activos y beneficia a quienes ya tienen capacidad financiera. Esto no es inconstitucional en sí, pero es económicamente sesgado.

Análisis ambiental:

El artículo es coherente con los compromisos de mitigación de emisiones y enfoque de transición energética, sin embargo, tiene un vacío al solo considerar el transporte terrestre.

Omisión regulatoria:

El artículo promueve energías limpias terrestres, pero ignora completamente la aviación. Esto es problemático en la medida que:

- a. La aviación es un sector intensivo en emisiones, sujeto a compromisos internacionales como el plan global de la OACI para estabilizar las emisiones de CO2 de la aviación internacional (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation – CORSIA).
- b. Colombia tiene obligaciones climáticas globales y debe incluir a la aviación en transición energética.

Recomendación:

Se sugiere extender el enfoque de incentivos ambientales al sector aeronáutico, incorporando beneficios tributarios para proyectos de combustibles sostenibles de aviación (SAF), electrificación de infraestructura aeroportuaria y tecnologías de reducción de emisiones, en armonía con los compromisos derivados del CORSIA y el liderazgo climático del Estado colombiano.

Artículo 10°. Declaratoria de interés sobre el hidrógeno – política de hidrógeno

Contenido:

El artículo declara el desarrollo del hidrógeno como actividad de interés nacional y ordena:

- Formulación de políticas públicas.
- Elaboración de planes sectoriales.
- Impulso a investigación.
- Formación de talento humano.
- Articulación interinstitucional.

No crea impuestos, incentivos, subsidios ni beneficios tarifarios.

<p>Naturaleza jurídica:</p> <p>El artículo es una norma programática de política pública. No es directamente ejecutiva ni operativa, no impone obligaciones jurídicas exigibles ni crea derechos subjetivos.</p> <p>Problema: déficit regulatorio</p> <p>El artículo no establece indicadores, mecanismos, presupuesto ni autoridad líder, lo cual genera riesgo en que se quede en una norma simbólica.</p> <p>Impacto ambiental:</p> <p>El artículo está alineado con la transición energética y es compatible con la hoja de ruta internacional, pero no tiene estándares de operatividad.</p> <p>Impacto sobre el sector aeronáutico:</p> <p>a. Potencial positivo a largo plazo: el hidrógeno es un posible combustible futuro de aviación y es un sector de descarbonización.</p> <p>b. Debilidad: el artículo no integra explícitamente a la aviación, la infraestructura aeroportuaria ni la propulsión aérea.</p> <p>Coherencia con otras normas:</p> <p>Se recomienda alinear este artículo con el CONPES de Transición Energética y el CORSIA, con el fin de fortalecerlo.</p> <p>Recomendación:</p> <p>a. Propuesta de ampliación:</p> <p>Se recomienda señalar que el desarrollo del hidrógeno deberá articularse con la política de transición energética del transporte aéreo, incluyendo proyectos piloto en aviación sostenible, infraestructura aeroportuaria limpia y tecnologías de propulsión.</p> <p>b. Recomendación operativa:</p> <p>Se sugiere establecer la entidad coordinadora, una hoja de ruta y los mecanismos de adopción.</p>	<p>Artículo 25°. Contraprestaciones aeroportuarias</p> <p>Contenido del artículo:</p> <p>Ordena que en concesiones o APP de aeropuertos:</p> <ul style="list-style-type: none"> El 20% de la contraprestación se traslade a municipios o distritos donde se ubican. Cuando hay varios aeropuertos, el reparto es por pasajeros movilizados. Los entes territoriales destinarán los recursos a conectividad y transporte. El 80% restante queda para el concedente, descontando gastos de funcionamiento previstos en la ley. <p>Naturaleza jurídica:</p> <p>Es una reforma estructural al esquema de financiación del sistema aeroportuario. Cambia la destinación específica de ingresos que hoy sostienen:</p> <ul style="list-style-type: none"> La infraestructura aeronáutica. Sistemas CNS/ATM. Seguridad operacional. <p>Vicios y riesgos:</p> <p>a. Vicio de legalidad y especialidad normativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> Desconoce el parágrafo 3 del artículo 48 de la Ley 105 de 1994: las contraprestaciones deben volver a la infraestructura aeronáutica. Contradice el régimen especial del sector (Ley 336 de 1996 y Decreto 1294 de 2021). Viola el principio de especialidad: una ley general no puede desfonder un régimen técnico. <p>Vulnera la destinación específica y la arquitectura legal aeronáutica.</p> <p>b. Vicio fiscal y financiero (doble retracción)</p> <p>El 20% de la contraprestación de los aeropuertos concesionados ya se traslada por el artículo 87 de la ley 2277 de 2022 y el artículo 283 de la Ley 2294 de 2023. Es decir, este artículo crea una segunda detracción por el mismo concepto, lo cual rompe la legalidad del gasto y la equidad.</p> <p>c. Aeropuertos no concesionados, asfixia financiera:</p> <p>El parágrafo 2 de este artículo también toma el 20% a aeropuertos administrados directamente por la Aerocivil. Sin embargo, la mayoría de estos son deficitarios (sus ingresos son menores a los costos de operación). Esto puede dar lugar al cierre técnico, deterioro de seguridad y abandono de infraestructura regional.</p>
---	--

<p>d. Riesgo contractual:</p> <p>El artículo altera el equilibrio económico (Ley 80 de 1993) y abre reclamaciones y arbitrajes contra el Estado, lo cual da lugar a un alto riesgo de condenas.</p> <p>Constitucionalidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> Art. 365 C.P.: afecta un servicio público esencial. Art. 338 C.P.: tarifa sin estudio técnico - fiscal. Art. 363 C.P.: inequidad y regresividad. Art. 158 C.P.: unidad de materia comprometida (es una apropiación fiscal dentro de una ley tributaria miscelánea). <p>Esto genera un riesgo alto de inexistencia.</p> <p>Impacto operativo y de seguridad aérea:</p> <p>Al contar menos recursos hay menos inversión en navegación aérea, ayudas visuales, comunicaciones y vigilancia, lo cual implica un riesgo directo a la seguridad del vuelo (estándares OACI).</p> <p>Dictamen institucional:</p> <p>El artículo 25 resulta estructuralmente incompatible con el régimen aeronáutico. Desconoce la destinación específica prevista en el artículo 48 de la Ley 105 de 1993, compromete la sostenibilidad financiera del sistema aeroportuario, configura doble detracción de recursos ya trasladados por las Leyes 2277 de 2022 y 2294 de 2023, afecta aeropuertos deficitarios administrados por la Aeronáutica Civil, rompe el equilibrio económico de contratos de concesión y vulnera los artículos 158, 338, 363 y 365 de la Constitución. En consecuencia, se recomienda su eliminación del proyecto.</p> <p>ANÁLISIS FINANCIERO</p> <p>N/A</p> <p>COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO</p> <p>Artículo 1°. Objeto</p> <p>Se propone modificar el artículo con el fin de evitar ambigüedades y mantener la coherencia del proyecto:</p> <p><i>"La presente ley tiene por objeto establecer medidas de carácter tributario, fiscal y administrativo orientadas a la reactivación económica, el fortalecimiento del aparato productivo y la modernización de la gestión pública, con disposiciones en materia de sostenibilidad ambiental y racionalización de trámites, dentro de un marco de responsabilidad fiscal, sin afectar regímenes técnicos especiales ni la prestación de servicios públicos esenciales."</i></p>	<p>Artículo 2°. Terminación de los procesos administrativos tributarios, aduaneros y cambiarios y reducción transitoria de sanciones e intereses.</p> <p>Se sugiere añadir un inciso final a este artículo con el fin de impedir una interpretación extensiva que afecte los procesos aeronáuticos y proteger la seguridad operacional (OACI):</p> <p><i>"Las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a los procedimientos administrativos sancionatorios de naturaleza técnica u operativa ni a regímenes especiales cuya finalidad sea la protección de la seguridad, el orden público, la integridad de infraestructuras críticas o el cumplimiento de estándares internacionales, incluyendo de manera expresa el régimen sancionatorio aeronáutico."</i></p> <p>Artículo 3°. Conciliación contencioso-administrativa en materia tributaria, aduanera y cambiaria.</p> <p>Se sugiere añadir un nuevo parágrafo que proteja el interés público, impida las conciliaciones en materia aeronáutica y cubra cualquier régimen especializado:</p> <p><i>"La conciliación prevista en este artículo no procederá respecto de actuaciones administrativas sometidas a regímenes técnicos especiales ni cuando comprometa la continuidad de servicios públicos esenciales, la seguridad operacional o el cumplimiento de obligaciones internacionales del Estado."</i></p> <p>Artículo 7°. Tarifa de la tasa por la utilización de la plataforma tecnológica.</p> <p>Se recomienda añadir un nuevo parágrafo con el fin de evitar la superposición tarifaria, proteger la estructura de las tasas aeronáuticas y neutralizar precedentes peligrosos.</p> <p><i>"La tarifa regulada en el presente artículo no será aplicable ni extensible, por analogía o interpretación, a los servicios de navegación aérea, operación aeroportuaria, infraestructura aeronáutica o plataformas tecnológicas del sector transporte aéreo, los cuales se rigen por normativa especial."</i></p> <p>Artículo 9°. Beneficio del IVA para reposición del parque automotor.</p> <p>Recomendamos integrar la aviación al discurso ambiental y articular este artículo con el programa CORSIA de la OACI, con el fin de fortalecer la coherencia intermodal.</p> <p><i>"El Gobierno Nacional deberá evaluar mecanismos de incentivo aplicables al sector aeronáutico dentro de la política de transición energética, incluyendo combustibles sostenibles de aviación (SAF), electrificación de infraestructura aeroportuaria y tecnologías de descarbonización, conforme a los compromisos climáticos internacionales."</i></p> <p>Artículo 10°. Estrategia de cooperación y posicionamiento internacional en hidrógeno.</p> <p>Se recomienda añadir el siguiente inciso con el fin de hacer operativo el artículo y evitar que la norma sea simbólica, así como incluir la dimensión aeronáutica:</p> <p><i>"Los planes y políticas derivados de este artículo deberán contemplar escenarios de adopción tecnológica en el sector transporte aéreo, incluyendo proyectos piloto en infraestructura aeroportuaria, eficiencia energética y combustibles alternativos."</i></p> <p>Artículo 25°. Contraprestaciones aeroportuarias.</p>
---	--

Se recomienda eliminar este artículo toda vez que, viola la Ley 105 de 1993, configura doble detracción (Leyes 2277 de 2022 y 2294 de 2023), afecta a aeropuertos con déficit fiscal, rompe contratos y tiene un riesgo de Inconstitucional (arts. 158, 338, 363 y 365 C.P.)

¿GENERA GASTOS ADICIONALES EN EL PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD?

SI No

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector

SI No

VIABILIDAD DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Viable

Viable sujeto a comentarios y/o modificaciones al articulado

No Viable

Atentamente,



GUSTAVO MORENO CUBILLOS
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)



Bogotá D.C., 26 de marzo de 2026

Doctor
FRANCISCO JULIO TABORDA OCAMPO
Jefe Oficina Asesora de Jurídica
Ministerio de Transporte
Correo electrónico: ftaborda@mintransporte.gov.co
Calle 24 # 60-50 Piso 10 Centro Comercial Gran Estación II
La ciudad

Asunto: Remisión de comentarios al Proyecto de Ley 553 de 2025 Cámara – “Por medio de la cual se fomenta el turismo en Colombia mediante incentivos fiscales transitorios y se dictan otras disposiciones”.

Respetado doctor Taborda,

En atención al trámite legislativo del Proyecto de Ley 553 de 2025 Cámara, “por medio de la cual se fomenta el turismo en Colombia mediante incentivos fiscales transitorios y se dictan otras disposiciones”, y en virtud de las funciones de seguimiento a las iniciativas legislativas relacionadas con el sector transporte aéreo que desarrolla la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, remito para su consideración los comentarios técnicos y jurídicos de esta entidad respecto de la mencionada iniciativa.

Lo anterior, con el propósito de contribuir al análisis del proyecto en el marco del debate legislativo y para que, de estimarlo pertinente, sean

tenidos en cuenta en las observaciones que el Ministerio de Transporte remita al Congreso de la República.

Los comentarios elaborados por esta entidad se refieren, principalmente, a aspectos relacionados con el alcance del beneficio tributario dispuesto para los tiquetes aéreos, la precisión del concepto de servicios conexos y la delimitación de la tarifa administrativa asociada a la comercialización de dichos servicios, con el fin de fortalecer la seguridad jurídica y facilitar la adecuada implementación de la medida en el sector aeronáutico.

Agradezco de antemano la atención prestada y quedamos atentos a cualquier requerimiento o información adicional que se estime pertinente.

Sin otro particular,



FARÍOL BERG PARRA CARO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexo: Gaceta del Congreso No. 1104
Copia: Grupo Enlace Congreso
Ministerio de Transporte
Angie Daniela Rodríguez Tamayo
Profesional Aeronáutico II, Dirección General

Elaboró: Valentina Pereira García
Revisó: Abogada Contratista, Grupo Gestión Jurídica Estratégica, OAJ
Alexandra Palomino Pineda
Coordinadora, Grupo Gestión Jurídica Estratégica, OAJ

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY

SECTOR QUE CONCEPTÚA: TRANSPORTE

ENTIDAD QUE CONCEPTÚA: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 553 **AÑO:** 2025 C

1er debate , **2do debate**

TÍTULO DEL PROYECTO

“Por medio de la cual se fomenta el turismo en Colombia mediante incentivos fiscales transitorios y se dictan otras disposiciones”

AUTOR (ES)

H.R. Lina María Garrido Martín
H.R. Milene Jarava Díaz
H.R. Saray Elena Robayo Bechara
H.R. Víctor Manuel Salcedo Guerrero
H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Fomentar el turismo en Colombia mediante incentivos fiscales transitorios que impulsen su desarrollo económico, fortalezcan la competitividad del sector, contribuyan a la reactivación y crecimiento de las regiones.

COMPETENCIA LEGAL DEL CONGRESO y/o GOBIERNO NACIONAL PARA PRESENTAR y/o APROBAR LA INICIATIVA

Análisis de Competencia Legal:

ES COMPETENTE EL CONGRESO PARA EXPEDIR LA MEDIDA

Si No : El Congreso de la República es competente para expedir la medida propuesta en el Proyecto de Ley 553 de 2025 Cámara, en ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Política para establecer, modificar y regular los tributos del orden nacional.

En particular, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 11 y 12 del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso expedir las leyes que regulan el régimen tributario y establecer los elementos esenciales de los impuestos, incluidos los beneficios, exenciones o tratamientos diferenciales de carácter fiscal. Asimismo, el artículo 338 constitucional faculta al legislador para definir directamente los elementos estructurales de los tributos, dentro de los cuales se encuentra la determinación de tarifas y tratamientos especiales del Impuesto sobre las Ventas (IVA).

En ese sentido, la iniciativa legislativa que propone la aplicación transitoria de una tarifa reducida a los tiquetes aéreos, servicios conexos y tarifa administrativa asociada, se enmarca dentro de la órbita de competencia del Congreso de la República, sin perjuicio de las facultades de reglamentación que corresponden al Gobierno nacional para su adecuada implementación.

ANÁLISIS JURÍDICO

Comentarios generales

1. Sobre la finalidad de la medida

La reducción transitoria del IVA a los tiquetes aéreos persigue una finalidad legítima que busca incentivar el turismo interno y receptivo, reducir los costos de acceso al transporte aéreo y contribuir a la reactivación económica regional. Esta finalidad es coherente con

efectivamente reducidos por la tarifa reducida, así como la correcta aplicación de este impuesto por parte de aerolíneas, intermediarios y autoridades tributarias.

Esta incertidumbre surge toda vez que en el sector aeronáutico, los servicios conexos pueden incluir, entre otros: equipaje adicional, selección de asiento, servicios de abordaje prioritario y cargos administrativos y de intermediación. La falta de precisión normativa puede dar lugar a criterios desiguales de aplicación, lo cual puede afectar la seguridad jurídica y la correcta fiscalización del tributo.

En virtud de lo anterior, se recomienda precisar el alcance de la expresión "servicios conexos" empleada en el proyecto de ley, con el fin de evitar interpretaciones extensivas que desborden su objeto y finalidad. En particular, podría evaluarse la conveniencia de definir de manera expresa los servicios que se entienden comprendidos dentro de dicha categoría, remitir a una clasificación normativa clara aplicable al sector aeronáutico o delimitar el beneficio tributario a aquellos servicios que se encuentren inseparablemente asociados al contrato de transporte aéreo de pasajeros.

3. Tarifa administrativa asociada al transporte aéreo

La inclusión de la "tarifa administrativa asociada" dentro del beneficio tributario requiere precisión en la medida en que existen cargos de naturaleza diversa (administrativos, aeroportuarios, regulatorios), y algunos de estos conceptos no constituyen estrictamente una contraprestación por un servicio comercial.

Desde el punto de vista jurídico y tributario, es importante distinguir entre tarifas administrativas de naturaleza pública o regulatoria y los cargos comerciales definidos por los operadores aéreos o intermediarios. Por lo tanto, se sugiere precisar el alcance de la expresión "tarifa administrativa asociada", con el fin de evitar que la redacción actual genere confusión respecto de tasas, tarifas o

precedentes recientes en el ordenamiento jurídico colombiano, en particular, con la aplicación transitoria de una tarifa reducida del IVA al transporte aéreo entre los años 2020 y 2022, adoptada como medida de política pública para la reactivación del turismo y del sector aeronáutico.

Sin embargo, es necesario precisar con mayor claridad el alcance normativo de la medida, a fin de evitar vacíos interpretativos y riesgos en su aplicación.

Comentarios específicos relativos al sector aeronáutico

1. Alcance del beneficio tributario aplicado a los tiquetes aéreos

El proyecto de ley establece la aplicación de una tarifa del IVA del 5 % a los tiquetes aéreos sin precisar si la medida aplica exclusivamente a vuelos con finalidad turística o si se extiende de manera general a todo el transporte aéreo de pasajeros, independientemente del motivo del viaje.

Al respecto, es importante considerar que desde el punto de vista tributario y operativo, el transporte aéreo de pasajeros no permite una diferenciación objetiva entre viajes turísticos, laborales, familiares o de otra naturaleza, toda vez que este se comercializa como un servicio único, con estructuras tarifarias integradas.

En este orden de ideas, se recomienda definir expresamente que este beneficio aplica de forma general a todos los tiquetes aéreos o, está condicionado a criterios específicos, evitando interpretaciones restrictivas que puedan generar inseguridad jurídica o dificultades de fiscalización.

2. Inclusión de los "servicios conexos" al transporte aéreo

La expresión "servicios conexos" resulta amplia e indeterminada, lo cual puede generar incertidumbre sobre qué conceptos se encuentran

contribuciones que, por su naturaleza, no deberían verse afectadas por la reducción del IVA.

Consideraciones sobre técnica legislativa

Se advierte la importancia de mantener la coherencia del proyecto normativo con el Estatuto Tributario, en particular con el artículo 468-3. También se recomienda garantizar que la regulación tributaria no interfiera con la estructura técnica y operativa del transporte aéreo, cuya regulación corresponde a autoridades especializadas.

Una redacción más precisa contribuiría a evitar conflictos interpretativos, facilitar la implementación efectiva de la medida y reducir riesgos de litigiosidad o contingencias fiscales.

Conclusión y recomendación

La medida propuesta es pertinente y alineada con los objetivos de fomento al turismo y puede generar impactos positivos en la conectividad aérea y el acceso al transporte. Sin embargo, se recomienda realizar ajustes de precisión normativa al proyecto, particularmente en lo relativo al alcance del beneficio aplicado a los tiquetes aéreos, la definición de los servicios conexos y la delimitación de la tarifa administrativa asociada.

Estos ajustes permitirían fortalecer la seguridad jurídica, la coherencia tributaria y la correcta aplicación de la medida en el sector aeronáutico.

ANÁLISIS TÉCNICO

Desde el punto de vista técnico-sectorial, las disposiciones del Proyecto de Ley 553 de 2025 Cámara que proponen la aplicación de una tarifa reducida y transitoria del IVA del cinco por ciento (5 %) a los tiquetes aéreos, los servicios conexos al transporte aéreo y la tarifa administrativa asociada, constituyen una medida que, en principio, resulta coherente con los objetivos de incentivo al turismo, fortalecimiento de la conectividad aérea y dinamización de la demanda de pasajeros.

Al respecto, la Oficina de Análisis de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil elaboró el estudio técnico "Impuesto del IVA en tiquetes aéreos en Colombia" (agosto de 2025), el cual analiza la relación entre la carga tributaria aplicada a los tiquetes aéreos y la elasticidad del precio de la demanda en el transporte aéreo; este estudio considera la literatura especializada, los antecedentes normativos y datos del tráfico aéreo nacional.

De acuerdo con dicho estudio, una reducción del IVA del diecinueve por ciento (19%) al cinco por ciento (5 %) puede reflejarse en una disminución aproximada del 11,76% en el precio final de los tiquetes aéreos, lo cual, bajo rangos conservadores de elasticidad precio de la demanda, podría generar un incremento potencial en la demanda anual de pasajeros que oscila entre el 14,8% y el 23,5%, con un impacto particularmente relevante en los viajes de ocio y turismo. Al respecto, se destaca que estos segmentos de demanda (viajes de ocio y turismo), presentan una mayor sensibilidad frente a las variaciones en el precio, en contraste con los viajes de negocios, que tienden a ser relativamente más inelásticos.

El análisis técnico también evidencia que, durante el período en el cual estuvo vigente en Colombia la tarifa reducida del IVA al cinco por ciento (5 %) para los tiquetes aéreos, servicios conexos y tarifa administrativa (medida aplicada entre los años 2020 y 2022), se registró una recuperación significativa de la demanda de pasajeros, alcanzando niveles cercanos a los observados en el período prepandémico. Por el contrario, una vez finalizada dicha medida y restablecida la tarifa general del IVA a

partir del 2023, se observó una contracción en la demanda de pasajeros durante varios meses del año, lo que sugiere una relación relevante entre la carga impositiva y el comportamiento del mercado aéreo.

Desde una perspectiva técnica, la reducción del IVA aplicada al transporte aéreo puede contribuir a mejorar la competitividad del sector frente a otros modos de transporte y frente a mercados internacionales con cargas tributarias más bajas, favoreciendo la conectividad regional, el acceso al transporte aéreo y la dinamización de actividades económicas asociadas al turismo, tales como la hotelería, la gastronomía y los servicios turísticos complementarios.

A pesar de lo anterior, el estudio técnico advierte que los efectos reales de la reducción del IVA dependen de múltiples variables, como las estrategias tarifarias de las aerolíneas, el grado de transferencia efectiva del beneficio tributario al consumidor final, la estructura competitiva del mercado, la disponibilidad de modos de transporte sustitutos y factores exógenos de carácter económico o estacional. En este orden de ideas, los impactos estimados deben entenderse como escenarios potenciales, contruidos bajo supuestos técnicos específicos y no como resultados automáticos o garantizados.

En conclusión, desde el punto de vista técnico del sector aeronáutico, la medida propuesta en el Proyecto de Ley 553 de 2025 Cámara, consistente en la aplicación transitoria de una tarifa reducida del IVA del cinco por ciento (5 %) a los tiquetes aéreos, servicios conexos y tarifa administrativa asociada, cuenta con respaldo analítico suficiente para ser considerada una herramienta idónea de estímulo a la demanda de pasajeros y al turismo, siempre que su diseño normativo precise adecuadamente su alcance y se garantice su adecuada implementación y seguimiento.

ANÁLISIS FINANCIERO

N/A

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Artículo sobre la tarifa reducida del IVA a tiquetes aéreos:

Artículo 4º. Modificación del artículo 468-3 del Estatuto Tributario.
Modifíquese el numeral 5 del artículo 468-3 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"5. Durante los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los tiquetes aéreos, así como los servicios conexos inseparablemente asociados al contrato de transporte aéreo, y la tarifa administrativa vinculada a la comercialización de dichos tiquetes, estarán gravados con una tarifa del cinco por ciento (5 %) del IVA."

¿GENERA GASTOS ADICIONALES EN EL PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD?

Si _____ No x

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector

Si _____ No _____

VIABILIDAD DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)



Viable _____

Viable sujeto a comentarios y/o modificaciones al articulado x

No Viable _____

Sin otro particular,


FARID TEMBERG PARRA CARO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Valentina Pereira García 
Abogada Contratista, Grupo Gestión Jurídica Estratégica, OAJ
Aprobó: Alexandra Palomino Pineda Coordinadora, Grupo Gestión Jurídica Estratégica, OAJ 

CONTENIDO

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Proyecto de Ley número 335 de 2025 Cámara, 77 de 2024 Senado, por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil y de confecciones. 1

Carta de comentarios de la Confederación Colombiana de Consumidores al Proyecto de Ley número 490 de 2025 Cámara, 173 de 2024 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011 y se dictan otras disposiciones a favor del consumidor - Compra informado, compra protegido. 7

Carta de comentarios de Corcione Abogados al Proyecto de Ley número 490 de 2025 Cámara, 173 de 2024 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011 y se dictan otras disposiciones a favor del consumidor - Compra informado, compra protegido. 8

Carta de comentarios de la Univesidad Externado de Colombia al Proyecto de Ley número 490 de 2025 Cámara, 173 de 2024 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011 y se dictan otras disposiciones a favor del consumidor - Compra informado, compra protegido. 10

Carta de comentarios del Observatorio Interinstitucional de Enfermedades Huérfanas al Proyecto de Ley número 518 de 2026 Cámara, 292 de 2024 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para dignificar el periodo de vida de las personas diagnosticadas con enfermedades catalogadas como huérfanas y se dictan otras disposiciones, (¡Ley muévete por mí!). 11

Carta de comentarios de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil al Proyecto de Ley número 553 de 2025 Senado, por medio de la cual se fomenta el turismo en Colombia mediante incentivos fiscales transitorios y se dictan otras disposiciones. 13

