



DDM

Bogotá D.C, 2 de diciembre de 2020

Doctora

**Amparo Yaneth Calderon Perdomo**

Secretaria Comisión Primera de la Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 # 8 – 68

CUNDINAMARCA - BOGOTA

**Asunto:** Solicitud de concepto Proyecto de Ley No. 152 de 2020 de Cámara

Apreciada Secretaria:

Hemos recibido su comunicación mediante la cual solicita concepto sobre el Proyecto de Ley No. 152 de 2020 de Cámara "Por medio de la cual se dictan normas para la Regulación del Ejercicio de las Libertades Económicas y se establecen otras disposiciones". Al respecto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

En primer lugar, desde esta Cartera se resalta que el Proyecto de Ley busca fortalecer y fomentar la actividad comercial al establecer un régimen que simplifica los requisitos de apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio. Adicionalmente, reorganiza las competencias que tienen las autoridades de policía, para que los asuntos administrativos, incluido el proceso sancionatorio, sean objeto de vigilancia y control de la Alcaldía y los asuntos relacionados con la alteración al orden público, sean objeto de control de los agentes de policía en desarrollo de la actividad de la Policía Nacional, evitando con ello la imposición de actividades que desvirtúan su función.

Asimismo, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de forma general se resaltan los siguientes aspectos:

- El procedimiento para el cierre temporal o definitivo de los establecimientos de comercio, pasó de seguir un debido proceso normado en cuatro etapas procesales, a saber: Requerimiento escrito; imposición de sanción de multa; suspensión de actividades por un máximo de 2 meses y, finalmente, el cierre definitivo del establecimiento de comercio; a un procedimiento verbal inmediato, cuyo fallo se puede apelar dentro de los tres días siguientes.
- De esta manera el Proyecto de Ley plantea que las sanciones solamente pueden ser aplicadas en el efecto suspensivo, eso significa que, si el ciudadano interpone un recurso de apelación, la sanción solamente queda en firme cuando se resuelva el recurso. Lo anterior, garantiza el derecho al debido proceso.
- La normatividad vigente, concentró buena parte del control del ejercicio de libertades económicas, en cabeza de la Policía Nacional, particularmente, en lo referente al control administrativo, propio de las Secretarías de las Alcaldías Municipales: Secretaría de Salud, en temas de sanidad; Secretaría de

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: info@ mincit.gov.co

**<http://www.mincit.gov.co>**



GD-FM-009.v20



Planeación, en lo referente al uso del suelo y Secretaría del Ambiente en lo relativo al control de la contaminación visual y auditiva. En el proyecto de Ley se asignan a la Policía Nacional las competencias relativas con la alteración del orden público y a las Alcaldías Municipales el control sobre los asuntos propios de sus Secretarías.

- Las falencias de orden documental en que puedan incurrir los establecimientos de comercio, no generan por ser una afectación del orden público en materia de seguridad, por lo tanto dicho control documental debe regresar a autoridades administrativas.
- De esta manera, se establece que el propósito del proyecto de ley consiste en devolverle a las alcaldías municipales una serie de funciones relacionadas con asuntos netamente administrativos, que se consideran no deben estar en cabeza del personal de la Policía Nacional, por ser funciones administrativas que no obedecen a la función de Policía.

Sin embargo, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se presentan las siguientes observaciones y comentarios en relación al articulado del proyecto de ley:

- El Título I de la iniciativa legislativa titula "De los requisitos exigibles a los establecimientos de comercio abiertos al público". Desde esta Cartera se recomienda no limitar el título de la Ley solo a los establecimientos de comercio abiertos al público, sino ampliarse a los establecimientos cerrados al público donde se desarrollen actividades económicas.
- Artículo 1º. Objeto. Se recomienda eliminar la alusión que se hace de la unificación y simplificación de los requisitos de apertura y funcionamiento, de manera que guarde relación con la materia objeto de regulación. Adicionalmente, estos dos términos materializados, no necesariamente facilitan el entendimiento de los requisitos, por el contrario, pueden confundir al empresario en las dos (2) etapas empresariales de apertura y funcionamiento. De acuerdo con la Ley 019 de 2012, los trámites establecidos por las autoridades deberán ser sencillos, eliminarse toda complejidad innecesaria y los requisitos que se exijan a los particulares deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.
- Artículo 2º. Principios y Disposiciones que rigen la presente ley. "Presunción de buena fe y de inocencia". Se recomienda eliminar la expresión "todo comerciante", dado que el principio constitucional de presunción de inocencia es de aplicación general a todos los habitantes del territorio colombiano, motivo por el cual no es necesario especificarlo para los comerciantes pues se entienden incluidos.
- Artículo 2º. Principios y Disposiciones que rigen la presente ley. "Presunción de buena fe y de inocencia". Parágrafo 2. La violación de estos principios dará lugar a las distintas formas de responsabilidad atribuibles a los servidores públicos. Teniendo en cuenta que en este parágrafo se hace mención a responsabilidad de servidores públicos, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se considera pertinente precisar las clases de responsabilidades atribuibles a los mismos y de esta manera dar cumplimiento al principio de legalidad de las sanciones.
- Artículo 3º. Requisitos para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio. Se destaca que no se evidencian dentro de los requisitos para el funcionamiento 1) contar con el RNT

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: info@ mincit.gov.co

**<http://www.mincit.gov.co>**



GD-FM-009.v20



para aquellos servicios de alojamiento al público, y 2) el cumplimiento del objeto registrado en la matrícula mercantil. En este sentido, es importante validar la pertinencia de su eliminación para efectos de esta propuesta de Ley, a la luz de la formalización empresarial.

- Artículo 3º. Requisitos para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio. 3.1  
Las normas referentes al uso del suelo de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial. Atendiendo el objeto del proyecto de ley de simplificar los requisitos para la apertura y el funcionamiento de los establecimientos de comercio, se sugiere aclarar el numeral 3.1 del mencionado artículo, con el fin que se observe de manera clara, que las normas de uso del suelo se deben cumplir desde la apertura y durante el funcionamiento del establecimiento de comercio, sin embargo la acreditación del requisito no debe recaer en cabeza del empresario, pues se trata de una función de inspección vigilancia y control que debe realizar la entidad correspondiente.
- En este mismo sentido, se debe dar claridad a lo contemplado en el inciso 1 del párrafo 1 del menciona artículo 3, respecto a los requisitos allí contemplados.
- Párrafo 1. Al comerciante no se le podrá exigir un documento o certificado para demostrar el cumplimiento de los anteriores requisitos, salvo en los casos en que expresamente lo establece en los numerales 3.2, 3.4. y 3.8. Se prohíbe exigir para la apertura o funcionamiento de establecimientos de comercio licencia de construcción, certificado y/o concepto de uso del suelo, concepto de bomberos o su equivalente, certificado de intensidad auditiva, concepto o licencia sanitaria y cualquier otro documento o concepto que no se encuentre contemplado expresamente en la presente ley.
- Los anteriores requisitos podrán cuando lo estimen conveniente ser verificados por las alcaldías en cualquier momento, siguiendo el procedimiento que se define en la presente ley.

En el evento de suscitarse vacíos para la interpretación y aplicación de la presente ley se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

- Artículo 3º. Requisitos para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio. 3.3  
La comunicación de la apertura del establecimiento de comercio dirigida a planeación o, quien haga sus veces de la entidad territorial. Dicho requisito es de carácter informativo. Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se considera importante destacar que a la fecha, con miras a simplificar este procedimiento, la Policía Nacional puede consultar directamente el Registro Único Empresarial y Social (RUES) que manejan las cámaras de comercio, gracias a un convenio suscrito con Confecámaras. Esta posibilidad de consultar directamente en los registros equivale, para todos los efectos, a realizar la comunicación de apertura de establecimiento.
- Al plantear que la comunicación se dirija a otro ente territorial, se requiere que se establezca el procedimiento de comunicación y plantear opciones de interoperabilidad para la simplificación de esta notificación.
- Artículo 3º. Párrafo 3. "En los casos donde el uso del suelo permita una actividad económica comercial o mixta y dentro de las áreas constituidas como propiedad horizontal se encuentren establecimientos de comercio, estos podrán seguir ejerciendo la actividad comercial, siempre y

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: info@ mincit.gov.co

**<http://www.mincit.gov.co>**



GD-FM-009.v20



cuando esta sea de bajo impacto". Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se considera recomendable precisar cuándo se presenta "bajo impacto".

- Artículo 3º Requisitos para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio. Sugerimos crear un numeral adicional dentro del artículo 3 que indique lo siguiente: Para la prestación de actividades turísticas se debe realizar la inscripción previa al inicio de actividades, en el Registro Nacional de Turismo, en los términos de la Ley 300 de 1996 y las normas que lo desarrollan y reglamentan.

Adicionalmente, se sugiere agregar un nuevo párrafo que indique lo siguiente: "El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene la facultad de ordenar la cancelación inmediata del Registro Nacional de Turismo cuando la inscripción contenga información falsa o afecte el interés general, el ambiente y/o se ponga en riesgo el patrimonio cultural de la Nación".

- Artículo 5º. Tienda Tradicional. Para efectos de promover la libertad de empresa y la creación de empleo, inclúyase en la presente ley la definición. La inclusión de una definición dentro de la ley puede no necesariamente promover la libertad de empresa, ni la creación de empleo de manera directa. Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se recomienda revisar la ubicación dentro del texto de la definición de tienda tradicional y revisar si no se están excluyendo otro tipo de establecimientos que persiguen los mismos fines.
- Artículo 5º. Tienda Tradicional. Párrafo 1. El Gobierno Nacional podrá promover la creación de Tiendas o Cigarrerías mediante líneas de crédito, ayuda financiera y diferentes mecanismos financieros para fomentar la creación de empresa, e incentivar las MIPYME, reconociendo la función social de dicha actividad en la comunidad. El Gobierno reglamentará la materia y establecerá criterios para que los programas se enfoquen en los beneficios a los pequeños y medianos comerciantes. Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se sugiere replantear el artículo para que no se obligue a desarrollar instrumentos para crear modelos de negocio específicos, como tiendas y cigarrerías, sino para facilitar el fortalecimiento y los avances en sostenibilidad y formalización de este tipo de negocios y del pequeño y mediano comercio en su conjunto, facilitando el acceso a instrumentos financieros (entre otros).
- Artículo 6. Responsabilidad de las autoridades de policía. Se sugiere revisar el presente artículo con el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Defensa Nacional y la Procuraduría General de la Nación, ya que la regulación en temas disciplinarios trasciende la misión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Artículo 7º. Del procedimiento para verificar las actividades económicas. 7.2. Se podrán imponer multas hasta por la suma de un (1) salario mínimo mensual por cada mes de incumplimiento y hasta por el término de 90 días calendario. Desde esta Cartera se considera que dado el enfoque especial que plantea el proyecto de Ley frente a los negocios del canal tradicional, que regularmente coinciden con los establecimientos de más baja escala, podrían modificarse los efectos de esta sanción para que no sean aplicables de la misma forma a aquellos negocios con ventas anuales inferiores a las 3.000 UVT. Lo anterior, entendiendo los altos niveles de informalidad de los micronegocios y que el proceso de formalización es multidimensional y progresivo, por lo que muchos negocios de baja escala deben ir avanzando en los requisitos conforme logran avanzar en

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: info@ mincit.gov.co

**<http://www.mincit.gov.co>**



GD-FM-009.v20



su crecimiento. En este sentido, este tipo de sanciones pueden ser muy onerosas para negocios que están muy cercanos a la subsistencia y son una alternativa importante de ingresos para las familias.

Adicionalmente, desde el Ministerio se considera importante solicitar concepto sobre el articulado al Ministerio de Defensa y al Ministerio del Interior dadas las competencias de estas carteras.

Finalmente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo observa que el proyecto de Ley es concordante con el Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la equidad", teniendo en cuenta que se articula con la estrategia 'Estado Simple, Colombia Ágil' en la medida que simplifica y elimina trámites que actualmente se encuentran vigentes para el desarrollo de la actividad económica de los comerciantes.

De esta manera damos respuesta, y quedamos atentos en caso que se requiera información adicional.

Cordialmente,

**JESUS SAUL PINEDA HOYOS**  
**VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL**  
**DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL<sup>5</sup>**

**Elaboró: JUAN DAVID PESCADOR ZAMBRANO**

**Proyectó:** Daissy Salcedo/ José Campo

**Revisó:** Sandra Acero/Aurelio Mejía

**Aprobó:** Saúl Pineda

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: [info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

<http://www.mincit.gov.co>

