

Informe de ponencia para PRIMER debate del proyecto de Ley No. 387 de 2024 “*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*”.

Bogotá D.C. mayo de 2024

Doctor  
**CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX**  
Presidente Comisión Tercera  
Constitucional Permanente Cámara de Representantes

**Referencia:** Informe de ponencia **NEGATIVA** para PRIMER debate del proyecto de Ley No. 387 de 2024 “*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 Señor presidente.

En cumplimiento a la honrosa designación que nos ha realizado la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a **rendir informe de ponencia NEGATIVA para PRIMER debate del proyecto de Ley No. 387 de 2024 “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”**

De los Congressistas,

**WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO**  
Representante a la Cámara-Partido Liberal.  
Coordinador Ponente

**WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA**  
Representante a la Cámara – Partido de la U.  
Ponente

**SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES**  
Representante a la Cámara – Partido Liberal.  
Ponente

**COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES**  
Recibido Por: Jean Carlos  
Fecha: 7 mayo 2024  
Hora: 4:27 pm  
Número de Radicado: 9418

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2023 CÁMARA**

## I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La presente iniciativa fue radicada el 29 de febrero del 2024 por los Honorables Senadores CARLOS EDUARDO GUEVARA, ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA, MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE y la Honorable Representante IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ.

El 19 de abril de 2024, mediante comunicación enviada por la Secretaría General de la Comisión Tercera Constitucional permanente de Cámara de Representantes fueron designados: como Coordinador Ponente, el Honorable Representante WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO; y como Ponentes los honorables Representantes CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE, SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES, WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA.

## II. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene por objeto tiene como objeto crear medidas de protección, fomento, fortalecimiento y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones 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.

## III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

### 3.1. Antecedentes normativos:

- Ley 80 de 1993 “*Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*” prescribe que, en igualdad de condiciones para contratar, se preferirá la oferta de bienes y servicios de origen nacional, como se observa a continuación:

*“ARTÍCULO 21.- Del Tratamiento y Preferencia de las Ofertas Nacionales. Las entidades estatales garantizarán la participación de los oferentes de bienes y servicios de origen nacional, en condiciones competitivas de calidad, oportunidad y precio, sin perjuicio del procedimiento de selección objetiva que se utilice y siempre y cuando exista oferta de origen nacional.*

*Cuando se trate de la ejecución de proyectos de inversión se dispondrá la desagregación tecnológica.*

*En los contratos de empréstito y demás formas de financiamiento, distintos de los créditos de proveedores, se buscará que no se exija el empleo o la adquisición de bienes o la prestación de servicios de procedencia extranjera específica, o que a ello se condicione el otorgamiento. Así mismo, se buscará incorporar condiciones que garanticen la participación de oferentes de bienes y servicios de origen nacional.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2023 CÁMARA**

*En igualdad de condiciones para contratar, se preferirá la oferta de bienes y servicios de origen nacional.*

*Para los oferentes extranjeros que se encuentren en igualdad de condiciones, se preferirá aquel que contenga mayor incorporación de recursos humanos nacionales, mayor componente nacional y mejores condiciones para la transferencia tecnológica.*

*El Consejo Superior de Comercio Exterior determinará el régimen vigente para las importaciones de las entidades estatales.*

*PARÁGRAFO 1.- El Gobierno Nacional determinará que debe entenderse por bienes y servicios de origen Nacional y de origen Extranjero y por desagregación tecnológica. Corresponde también al Gobierno Nacional diseñar mecanismos que faciliten el conocimiento oportuno tanto de la oferta de bienes y servicios de origen nacional, como de la demanda de las entidades estatales.*

*PARÁGRAFO 2.- El Gobierno Nacional reglamentará el componente nacional al que deben someterse las entidades estatales, para garantizar la participación de las ofertas de bienes y servicios de origen nacional.” (Subraya fuera del texto original)*

- Ley 816 de 2003 “Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública” donde se establece en su artículo 1 que en la contratación pública se adoptarán criterios objetivos que permitan apoyar a la industria nacional. Veamos:

*“Artículo 1°. Las entidades de la administración pública que, de acuerdo con el régimen jurídico de contratación que le sea aplicable, deban seleccionar a sus contratistas a través de licitaciones, convocatorias o concursos públicos, o mediante cualquier modalidad contractual, excepto aquellas en que la ley no obligue a solicitar más de una propuesta, **adoptarán criterios objetivos que permitan apoyar a la industria nacional.***

*Para los efectos de esta ley, se entenderá por entidades de la Administración Pública todas aquellas que la integran, de acuerdo con la Ley 489 de 1998, sin que la existencia de regímenes especiales pueda ser obstáculo para su aplicación. Se exceptúan las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios que se regirán por las normas de Derecho Privado de conformidad con lo preceptuado en la Ley 142 de 1994 y la Ley 689 de 2001.*

*Parágrafo. Modificado por el art. 51, Decreto 019 de 2012. **Se otorgará tratamiento de bienes y servicios nacionales a aquellos bienes y servicios originarios de los países con los que Colombia ha negociado trato nacional en materia de compras estatales y de aquellos países en los cuales a las ofertas de bienes y servicios colombianos se les conceda el mismo tratamiento otorgado a sus bienes y servicios nacionales.** Este último caso se demostrará con informe de la respectiva Misión Diplomática Colombiana, que se acompañará a la documentación que se presente.” (Subraya y negrita fuera del texto original)*

También, la ley 2069 de 2020 “por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia” establece como criterios diferenciales para MIPYMES en el sistema de compra pública dar prioridad a la contratación de producción nacional sin perjuicio de los compromisos comerciales adquiridos con otros Estados, como se expone:

*“Artículo 31. criterios diferenciales para MIPYMES en el sistema de compra pública. Las Entidades Estatales de acuerdo con el análisis de Sector podrán incluir, en los Documentos del Proceso, requisitos diferenciales y puntajes adicionales, en función del tamaño empresarial para la promoción del acceso de las MIPYMES al mercado de Compras Públicas.*

*El Gobierno Nacional reglamentará la definición de los criterios diferenciales, sobre reglas objetivas que podrán implementar las Entidades Estatales.*

*PARÁGRAFO 1o. Dentro de los criterios diferenciales que reglamente el Gobierno Nacional se dará prioridad a la contratación de producción nacional sin perjuicio de los compromisos comerciales adquiridos con otros Estados”*

- Artículo 35 de la ley 2069 de 2020 “*Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia*”, trae como factor de desempate en caso de empate en el puntaje total de dos o más ofertas en los Procesos de Contratación realizados con cargo a recursos públicos preferir la oferta de bienes o servicios nacionales frente a la oferta de bienes o servicios extranjeros, así:

*“artículo 35. factores de desempate. En caso de empate en el puntaje total de dos o más ofertas en los Procesos de Contratación realizados con cargo a recursos públicos, los Procesos de Contratación realizados por las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, así como los celebrados por los Procesos de Contratación de los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales, el contratante deberá utilizar las siguientes reglas de forma sucesiva y excluyente para seleccionar al oferente favorecido, respetando en todo caso los compromisos internacionales vigentes.*

*1. Preferir la oferta de bienes o servicios nacionales frente a la oferta de bienes o servicios extranjeros.”*

Bajo las anteriores medidas, dispuestas en el ordenamiento jurídico colombiano observa que en igualdad de condiciones para contratar, se preferirá la oferta de bienes y servicios de origen nacional; en la contratación pública se adoptarán criterios objetivos que permitan apoyar a la industria nacional; y se vislumbra algunos criterios de desempate en licitaciones públicas para preferir la oferta de bienes o servicios nacionales frente a la oferta de bienes o servicios extranjeros, sin llegar a establecer la obligatoriedad de la compra nacional a las entidades estatales.

Y es que, aun cuando pueden existir medidas que denoten un trato especial, esto se debe dar garantizando condiciones competitivas aptas a las empresas.

### **3.2. Diferenciación entre ley de tipo prohibitivo de una Ley que cumpla con el establecimiento de medidas para fomentar el mercado nacional**

Según el Concepto Sala de Consulta del Consejo de Estado 2166 de 2013 “*las normas legales de contenido prohibitivo hacen parte de un conjunto de disposiciones que integran un régimen jurídico imperativo y de orden público (...)*”.<sup>1</sup>

Así pues, las leyes prohibitivas y las leyes para fomentar el mercado nacional representan dos enfoques distintos para regular la actividad económica y proteger los intereses nacionales. Si bien ambas buscan alcanzar objetivos específicos, lo hacen a través de mecanismos y estrategias contrastantes.

Mientras que las leyes prohibitivas restringen o impiden directamente la realización de ciertas actividades o transacciones económicas, su objetivo principal es proteger el bienestar público, la salud, el medio ambiente o la competencia leal en el mercado. Además, estas leyes suelen establecer sanciones para quienes las incumplan.

De otro lado, las leyes para fomentar el mercado nacional buscan estimular el crecimiento y desarrollo de la industria nacional, la creación de empleo y la competitividad en el mercado interno. Suelen ofrecer incentivos fiscales, subsidios, asistencia técnica o preferencias en las compras públicas a las empresas nacionales.

La principal diferencia entre las leyes prohibitivas y las leyes para fomentar el mercado nacional radica en su enfoque. Las primeras buscan limitar o restringir ciertas actividades; tener un impacto restrictivo en el mercado, limitando la oferta de productos o servicios y potencialmente aumentando los precios para los consumidores. Mientras que las segundas buscan estimular y promover otras; pueden tener un impacto positivo en el mercado, estimulando la producción, la inversión y la creación de empleo.

#### **IV. EXPOSICIÓN SOBRE LA INCONVENIENCIA DE LA INICIATIVA.**

Tal como se manifestó en líneas precedentes, el proyecto pretende crear medidas de protección, fomento, fortalecimiento y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones 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; sin embargo, algunas de las propuestas centrales expuestas en el articulado podrían generar un impacto negativo en la libre competencia, la autonomía empresarial, la eficiencia económica y las relaciones comerciales internacionales de Colombia.

Bajo estos presupuestos, los argumentos que llevaron a los ponentes a la presentación de una ponencia negativa sobre el proyecto de ley de la referencia son los siguientes:

##### **4.1. Limitación a la libre competencia**

---

<sup>1</sup> Para mayor información consultar el siguiente enlace: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=64963> (última revisión el 7 de mayo de 2024).

La Real Academia Española (1992) define competitividad como competitivo, capaz de competir; y competitividad como capacidad de competir, rivalidad para la consecución de un fin.

Porter (1985) señala que la competitividad es la capacidad de una empresa para producir y mercadear productos en mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad que sus rivales<sup>2</sup>.

Así, podemos sintetizar que la competitividad es la capacidad de una empresa para crear e implementar estrategias competitivas y mantener o aumentar su cuota de mercado de manera sostenible. Este concepto, sobre todo de competitividad sostenible a través del tiempo, exige la implementación de una diversidad de políticas que permitan la superación de obstáculos existentes para poder lograrla.

Y es allí, donde se encuentra uno de los principales reparos al proyecto, pues la obligatoriedad que impone a las entidades públicas de adquirir productos exclusivamente de empresas nacionales es una medida restrictiva que limita la libre competencia en el mercado, impidiendo que las entidades públicas seleccionen la mejor oferta en términos de precio, calidad y oportunidad, lo cual va en contravía de los postulados constitucionales, como se resalta a continuación:

*“Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

*La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.*

*El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*

*La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.”*

Sobre el particular, la libre competencia es un elemento necesario para que, una vez que los agentes económicos hayan accedido al mercado, desarrollen todas sus capacidades para ofrecer sus bienes y servicios. Esto implica ofrecer productos que se necesiten, en las cantidades y condiciones esperadas, con las mejores condiciones técnicas, de idoneidad y calidad, a los precios más bajos, entre otras.

Al restringir la competencia, se desincentiva la innovación y la mejora continua por parte de las empresas nacionales, ya que no se enfrentan a la presión competitiva de empresas

---

<sup>2</sup> Ariza, A. (2016) Krugman, Porter y competitividad: a propósito de la visita de Paul Krugman al Perú, Hoy diario del Magdalena 2016.

extranjeras. Esto podría traducirse en productos de menor calidad y precios más altos para el Estado, en detrimento del erario público y de los ciudadanos.

Ello va en línea con el concepto enviado por la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante SIC).

Al respecto, resulta importante mencionar que, en virtud del artículo 23 de la Constitución Política que consagra el Derecho de Petición y del artículo 258 de la Ley 5 de 1992 que establece el término de cinco (5) días para dar respuesta a las solicitudes elevadas ante funcionarios autorizados por parte de los Congresistas, y en ejercicio del derecho fundamental del acceso a la información contemplado en el artículo 4 de la Ley 1712 de 2014, el día 23 de abril de 2024 se solicitó a la Superintendencia de Industria y Comercio, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – ANCP- CCE, INNPULSA y al Ministerio de Comercio, industria y Turismo emitir concepto jurídico en el marco de sus funciones al Proyecto de Ley de la referencia.

Sobre el particular, SIC e INNPULSA reconocen la importancia de apoyar la industria nacional; sin embargo, aquella expresa su preocupación por algunos aspectos del proyecto que podrían afectar la libre competencia y la contratación pública, indicando las siguientes preocupaciones:

- **Violación de la libre competencia económica:** La obligatoriedad para las entidades públicas de comprar productos nacionales de manera exclusiva podría restringir la competencia en el mercado, limitando las opciones para los consumidores y potencialmente generando precios más altos.
- **Se podría estar creando un trato diferenciado y discriminatorio** dificultando que la elección del contratista sea una decisión basada en la mejor oferta disponible e impidiendo que los agentes interesados puedan participar en un proceso en igualdad de condiciones.
- **Discriminación contra proveedores extranjeros:** la normatividad vigente en materia de contratación estatal no faculta a una entidad contratante para preferir incondicionalmente un proveedor nacional sobre un proveedor extranjero en el marco de la celebración de un procedimiento de selección, sino que, según el origen de los bienes o servicios a contratar deberá ser incorporado como criterio ponderable de calificación de las ofertas, sin que pueda llegar a constituirse como el criterio único para la selección del adjudicatario.
- **Incompatibilidad con la Ley 80 de 1993:** El proyecto podría contravenir los principios de "libre competencia", "imparcialidad", "igualdad de los oferentes" y "selección objetiva" establecidos en la Ley 80 de 1993, que regula la contratación pública en Colombia, en vez de instrumentalizar estímulos en positivo.

No hay congruencia con las recomendaciones efectuadas por organismos de cooperación internacional, que han hecho énfasis en promover la participación de

múltiples oferentes en los procedimientos de contratación pública en aras de elevar la dinámica competitiva del mecanismo de adjudicación. La Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE) señala que un mayor número de oferentes contribuye a fomentar una competencia más efectiva, reducir los riesgos de colusión en la contratación pública y lograr una mejor relación calidad/precio.

Y es que, la Corte Constitucional (C-228/10) ha entendido que el elemento característico de la libre competencia es el enfrentamiento entre los intereses opuestos de los participantes en el mercado. Mantener este enfrentamiento implica garantizar ciertas libertades básicas tales como:

- La libre concurrencia al mercado, es decir, la posibilidad de que los agentes ejerzan una actividad económica libre, con las excepciones y restricciones que la ley establezca, y accedan al mercado sin enfrentarse a barreras injustificadas por parte del Estado u otros particulares.
- La libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que estimen oportunas, en el marco de su actividad comercial.
- La posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario, en las condiciones que se estimen apropiadas. Por estas razones, la libre competencia también constituye una garantía para los consumidores, ya que, con ocasión de este derecho, pueden contratar con quien ofrezca las mejores condiciones en términos de precio y calidad en los bienes y servicios.

Frente a estas problemáticas, la SIC recomienda replantear el objetivo del proyecto, donde en lugar de imponer una obligación absoluta de compra nacional, sugiere explorar alternativas regulatorias mediante acciones afirmativas que fomenten el desarrollo y promoción de estos sectores sin restringir la libre competencia. También, considera fundamental brindar mayor información y capacitación a las empresas nacionales sobre las alternativas existentes para acceder al mercado de compras públicas, aprovechando los mecanismos establecidos en la legislación vigente.

Invita a revisar otras alternativas para la promoción de los sectores nacionales de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones, como la Ley 816 de 2003, la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 1860 de 2021 que ya establecen mecanismos para promover el crecimiento de las empresas nacionales, como por ejemplo el acceso de las MIPYMES al mercado de compras públicas.

Lo anterior, va en línea con lo planteado en la respuesta brindada por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – ANCP- CCE en el cual se manifestó que: *“la propuesta normativa no resulta procedente toda vez que, con criterio general, los incentivos a la protección de la industria nacional se encuentran contemplados en la normatividad existente como la Ley 816 de 2003 “ por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública” y la Política de Reindustrialización (CONPES 4129 de 2023).*

*La norma citada contempla incentivos de puntajes adicionales en los procesos de selección, la cual es más proporcionada respecto a la “imposición de métodos de adquisición obligatoria”, en la medida que la Ley 816 de 2003 contempla mecanismos que se armonizan con la libertad de empresa.”*

Bajo este escenario, los ponentes del proyecto estiman la imposibilidad de realizar modificaciones en el articulado del proyecto de ley en dicho sentido puesto que cambiaría de manera absoluta el objeto del presente proyecto de ley, que se insiste consiste en crear medidas de protección, fomento, fortalecimiento y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones 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.

Se entiende que el objetivo de fortalecer la industria nacional es totalmente válido, pero resulta fundamental que se prioricen alternativas más efectivas y compatibles con los principios de libre competencia y autonomía empresarial que podrían implementarse para lograr este propósito. Entre ellas se encuentran:

- *Promoción de la innovación y la investigación:* El Estado puede apoyar a las empresas nacionales a través de la financiación de proyectos de investigación y desarrollo, la creación de centros de innovación y la promoción de la transferencia de tecnología.
- *Capacitación y formación de recursos humanos:* El Estado puede invertir en la capacitación y formación de la fuerza laboral colombiana, con el fin de mejorar sus habilidades y competencias, haciéndola más atractiva para las empresas nacionales e internacionales.
- *Mejoramiento de la infraestructura:* El Estado puede invertir en la mejora de la infraestructura del país, como carreteras, puertos y aeropuertos, lo que reduciría los costos logísticos y facilitaría el comercio nacional e internacional.
- *Promoción de las exportaciones:* El Estado puede apoyar a las empresas nacionales a exportar sus productos a través de la promoción de ferias comerciales, la apertura de nuevos mercados y la eliminación de barreras comerciales.

#### **4.2. Falta de motivación**

Conforme a concepto emitido por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – ANCP- CCE advierte que *“en la exposición de motivos del proyecto de Ley, la Agencia no observa una estadística que permita establecer el impacto que han tenido estas compras respecto a la totalidad de los recursos ejecutados por el Estado. Sin esta validación existe el riesgo de que la medida tenga eficacia simbólica.”*

#### **4.3. Posible Incompatibilidad entre los postulados del Proyecto y la Constitución**

El Proyecto de Ley 387, al obligar a las entidades públicas a adquirir productos exclusivamente de empresas nacionales, restringe la libertad de mercado y limita las opciones de compra del Estado. Esta medida podría afectar la protección que el constituyente de 1991 quiso impartir en el mercado bajo un ideal de justicia y Estado Social de Derecho, generando consecuencias adversas, entre ellas:

- *Aumento de Precios y Reducción de la Calidad:* Al restringir la competencia, las empresas nacionales podrían tener menos incentivos para innovar, mejorar sus productos y ofrecer precios competitivos. Esto podría traducirse en un aumento de los precios para el Estado y, en última instancia, para los consumidores finales.
- *Desincentivación de la Inversión Extranjera:* La obligatoriedad de compra a empresas nacionales podría desincentivar la inversión extranjera en el sector, ya que las empresas extranjeras verían limitada su participación en el mercado colombiano. Esto podría afectar el flujo de capital, la transferencia de tecnología y la creación de empleo en el país.
- *Afectación de la Eficiencia del Gasto Público:* La obligación de compra a empresas nacionales, sin considerar criterios de calidad, precio y oportunidad, podría generar sobrecostos para el Estado y afectar la eficiencia del gasto público.

#### **4.4. Violación a normativa internacional**

El presente proyecto de Ley que busca fomentar el sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones, debe ser evaluado cuidadosamente a la luz del Bloque de Constitucionalidad, un conjunto de normas y principios con rango constitucional que van más allá de la Constitución Política de 1991, que incluye los tratados de libre comercio suscritos por Colombia.

Es así como Colombia ha suscrito acuerdos internacionales con la Organización Mundial del Comercio (OMC) que garantizan la libre circulación de bienes y servicios y establecen disciplinas sobre compras públicas y acceso a mercados.

En este aspecto, el principio de no discriminación es fundamental en la OMC, lo que significa que las entidades públicas no pueden discriminar entre proveedores nacionales y extranjeros en sus compras públicas, lo cual no es coherente con el objeto del presente proyecto de ley que no garantiza que las compras públicas se realicen de acuerdo con este principio, considerando factores como precio, calidad, libre concurrencia y oportunidad.

A su vez Colombia ha firmado Tratados de Libre Comercio (TLC), con diversos países, los cuales establecen disciplinas sobre compras públicas y acceso a mercados. Estos TLC suelen incluir disposiciones que limitan la capacidad de los gobiernos para establecer preferencias para productos nacionales en sus compras públicas.

La obligatoriedad para las entidades públicas de comprar productos nacionales podría generar incompatibilidades, restringiendo la libertad de empresa de proveedores nacionales

y extranjeros, afectando la eficiencia en la contratación pública al no considerar, reiteramos, factores como precio, calidad, libre concurrencia y oportunidad.

Además, la obligación de compra a empresas nacionales podría desincentivar la inversión extranjera en el sector, ya que las empresas extranjeras verían limitada su participación en el mercado colombiano. Esto afectaría el flujo de capital, la transferencia de tecnología y la creación de empleo en el país.

En un contexto globalizado, la inversión extranjera es un factor fundamental para el crecimiento económico y el desarrollo tecnológico. Restringir la participación de empresas extranjeras en el sector de marroquinería, cuero, calzado, textil y confecciones podría limitar las oportunidades de crecimiento y competitividad de la industria nacional a largo plazo.

Profundizando en este aspecto, y a modo de conclusión el Proyecto de Ley 387 de 2024 "*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*". presenta propuestas (principalmente en su artículo 3, 6 y 11) que podrían generar un impacto negativo en la libre competencia, la autonomía empresarial, la eficiencia económica y las relaciones comerciales internacionales de Colombia.

## V. MARCO NORMATIVO

### 5.1. CONSTITUCIONAL

**ARTICULO 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**ARTÍCULO 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

### 5.2. LEGAL

**Ley 80 de 1993 (Ley de Contratación Estatal):** Establece los principios generales que rigen la contratación estatal en Colombia, incluyendo la transparencia, la eficiencia, la igualdad y la economía "Principio de preferencia nacional." Las entidades estatales darán preferencia a las ofertas nacionales en igualdad de condiciones con las extranjeras, siempre que éstas cumplan con los requisitos de calidad, oportunidad y precio.

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2023 CÁMARA**

**Ley 816 de 2003 «Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública»:** tiene como objetivo promover una mayor participación de los proveedores de bienes y servicios de origen colombiano en las compras de las entidades públicas. Así mismo, se adoptó con el propósito de crear un factor de preferencia para las propuestas que ofrezcan productos o servicios nacionales.

Para ello, el artículo 1º dispone que las entidades estatales, en los procedimientos de selección que realicen, independientemente del régimen contractual que les sea aplicable, deben adoptar criterios que apoyen la industria nacional. En consonancia con lo anterior, el párrafo de dicho artículo indica que:

*Se otorgará tratamiento de bienes y servicios nacionales a aquellos bienes y servicios originarios de los países con los que Colombia ha negociado trato nacional en materia de compras estatales y de aquellos países en los cuales a las ofertas de bienes y servicios colombianos se les conceda el mismo tratamiento otorgado a sus bienes y servicios nacionales. La acreditación o demostración de tal circunstancia se hará en los términos que señale el reglamento.*

En materia de contratación pública, dicho trato nacional es aplicable a los proponentes que ofrezcan bienes y servicios nacionales, de conformidad con las definiciones consagradas en el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015.

**Ley 1150 de 2007 (Ley de Modernización y Simplificación de la Tramitación Administrativa):** Modifica parcialmente la Ley 80 de 1993 para fortalecer la transparencia y la eficiencia en la contratación estatal e incentiva a la compra de pequeños y medianos productores. A su vez es importante considerar que las entidades estatales darán preferencia a las ofertas nacionales en igualdad de condiciones con las extranjeras, siempre que éstas cumplan con los requisitos de calidad, oportunidad y precio.

**Ley 2069 de 2020 (por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia):** donde se establecen criterios de desempate, en el Artículo 35 indicando que, En caso de empate en el puntaje total de dos o más ofertas en los Procesos de Contratación realizados con cargo a recursos públicos, los Procesos de Contratación realizados por las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, así como los celebrados por los Procesos de Contratación de los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales, el contratante deberá utilizar las siguientes reglas de forma sucesiva y excluyente para seleccionar al oferente favorecido, respetando en todo caso los compromisos internacionales vigentes, siendo el primer criterio Preferir la oferta de bienes o servicios nacionales frente a la oferta de bienes o servicios extranjeros.

### **5.3. JURISPRUDENCIAL**

Si bien existe todo un desarrollo jurisprudencial en desarrollo del artículo 333 constitucional, como se puede observar a continuación: C-478-92; C-479-92; C-549-92; C-564-92; C-575-92; C-590-92; C-606-92; C-006-93; C-015-93; C-265-94; C-368-95; C-624-98; C-053-2001; C-054-2001; C-097-2001; C-540-2001; C-543-2001; C-558-2001; C-586-2001; C-616-01;

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2023 CÁMARA**



C-649-2001; C-673-2001; C-810-2001; C-815-2001; C-949-2001; C-1108-2001; C-1143-2001; C-1144-2001; C-1146-2001; C-1173-2001; C-1191-2001; C-204-2001; C-616-2001; C-779-2001; C-948-2001; C-1107-2001; C-361-02; C-153-03; C-229-03; C-316-03; C-384-03; C-531-03; C-1042-03; C-017-04; C-070-04; C-129-04; C-130-04; C-226-04; C-347-04; C-408-04; C-516-04; C-517-04; C-560-04; C-578-04; C-865-04; C-540-05; C-041-06; C-042-06; C-243-06; C-536-06; C-475-06; C-776-06; C-823-06; C-392-07; C-544-07; C-1041-07; C-260-08; C-289-08; C-675-08; C-068-09; C-486-09; C-228-10; C-830-10; C-263-11; C-790-11; C-851-13; C-852-13; C-090-14; C-219-15; C-191-16; C-359-16; C-389-16; C-284-17; C-569-17; C-088-18; C-138-18; C-045-19; C-059-21; C-063-21; C-269-21; C-029-22; C-188-22; C-374-22; C-194-23; C-258-23; C-470-23; C-537-23; resulta primordial para efectos de la presente ponencia, destacar lo manifestado por la Corte Constitucional, en sentencia

### **C-228 de 2010.**

*“La libre competencia económica es una garantía constitucional de naturaleza relacional. Quiere esto decir que la satisfacción de la misma depende del ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control de las actuaciones de los agentes que concurren al mercado, con el objeto de evitar que incurran en comportamientos abusivos que afecten la competencia o, una vez acaecidos estos comportamientos, imponer las sanciones que prevea la ley. Sobre el particular, la Corte ha insistido en que “se concibe a la libre competencia económica, como un derecho individual y a la vez colectivo (artículo 88 de la Constitución), cuya finalidad es alcanzar un estado de competencia real, libre y no falseada, que permita la obtención del lucro individual para el empresario, a la vez que genera beneficios para el consumidor con bienes y servicios de mejor calidad, con mayores garantías y a un precio real y justo. Por lo tanto, el Estado bajo una concepción social del mercado, no actúa sólo como garante de los derechos económicos individuales, sino como corrector de las desigualdades sociales que se derivan del ejercicio irregular o arbitrario de tales libertades. Por ello, la protección a la libre competencia económica tiene también como objeto, la competencia en sí misma considerada, es decir, más allá de salvaguardar la relación o tensión entre competidores, debe impulsar o promover la existencia de una pluralidad de oferentes que hagan efectivo el derecho a la libre elección de los consumidores, y le permita al Estado evitar la conformación de monopolios, las prácticas restrictivas de la competencia o eventuales abusos de posiciones dominantes que produzcan distorsiones en el sistema económico competitivo. Así se garantiza tanto el interés de los competidores, el colectivo de los consumidores y el interés público del Estado”.*

*Este carácter relacional de la libre competencia económica también ha servido para que la jurisprudencia constitucional defina las libertades básicas de los participantes en el mercado, que operan como mecanismos para resolver la tensión generada por los intereses opuestos de dichos agentes. Así, a partir de la revisión de la doctrina sobre la materia, la Corte ha dispuesto que estas libertades refieren a “a) la necesidad que los agentes del mercado puedan ejercer una actividad económica libre, con las excepciones y restricciones que por ley mantiene el Estado sobre determinadas actividades. b) la libertad de los agentes competidores para ofrecer, en el marco de la ley, las condiciones y ventajas comerciales que estimen oportunas, y c) la libertad de los consumidores o usuarios para contratar con cualquiera de los agentes oferentes, los bienes o servicios que requieren”.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2023 CÁMARA**

## C-263 de 2011

*“La libre competencia consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones y comprende, de conformidad con jurisprudencia constitucional, al menos tres prerrogativas: (i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, y (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario. Para garantizar la libre competencia, el Estado es entonces responsable de eliminar las barreras de acceso al mercado y censurar las prácticas restrictivas de la competencia, como el abuso de la posición dominante o la creación de monopolios.”*

## VI. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

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

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

Por otra parte, la Ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

*“Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

- a. Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2023 CÁMARA**

- b. Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- e. Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

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

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

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

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022, estableciendo que:

*"Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito"*

También el Consejo de Estado el año 2010 sobre el conflicto de interés se conceptuó:

*"La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes (...)"*

En consecuencia, se considera que la Ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la Ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2023 CÁMARA**

interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

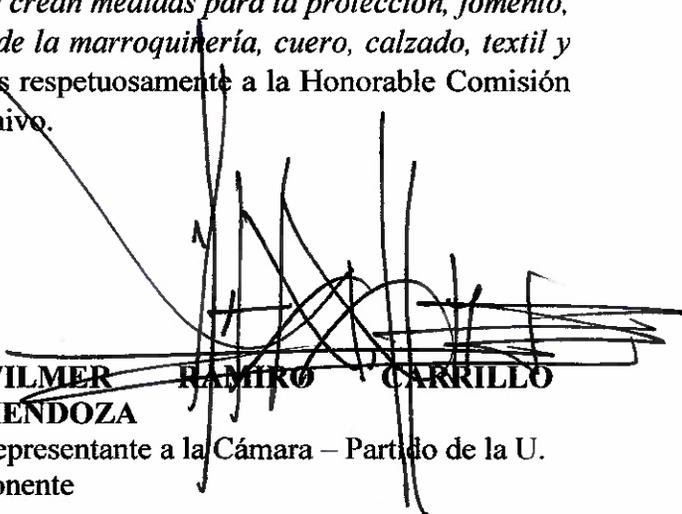
Por lo anterior, se estima que de la discusión y aprobación del presente proyecto de Ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero de civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

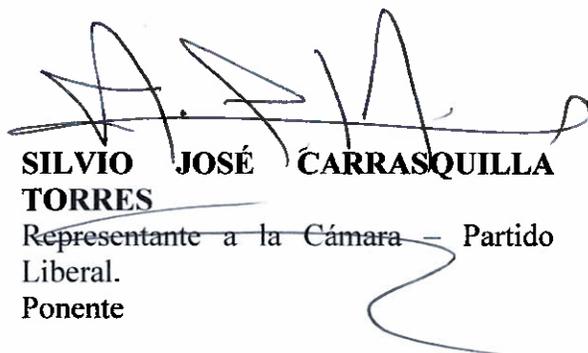
### VII. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos rendir ponencia **NEGATIVA** al proyecto de Ley No. 387 de 2024 *“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”*. En consecuencia, solicitamos respetuosamente a la Honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes su archivo.

De los congresistas,

  
**WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO**  
Representante a la Cámara-Partido Liberal.  
Coordinador Ponente

  
**WILMER HAMIRO CARRILLO MENDOZA**  
Representante a la Cámara – Partido de la U.  
Ponente

  
**SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES**  
Representante a la Cámara – Partido Liberal.  
Ponente