



DDM

Bogotá D.C, 16 de mayo de 2024

Doctor  
Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza  
Representante a la Cámara  
Congreso de la República  
Cra. 7 # 10 - 00  
Bogotá D.C

Asunto : Concepto al Proyecto de Ley No. 387 de 2024 Cámara – “MARROQUINERÍA”

Honorable Representante,

Hemos conocido la solicitud de concepto al Proyecto de Ley No. 387 de 2024 Cámara “*Por medio de la cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento y comercialización del sector de la marroquinería cuero, calzado, textil y de confecciones - MARROQUINERÍA*”. Al respecto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos responder en los siguientes términos de nuestra competencia.

**Aspectos principales del proyecto de ley:**

El 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*”, según su artículo 1, introduce condiciones favorables en pro de la participación de los proveedores de bienes y servicios de origen colombiano en las compras de las entidades públicas, a fin de establecer un factor de preferencia para las propuestas que ofrezcan productos nacionales e introducir claridad para la aplicación del principio de reciprocidad. Con todo, se pretende beneficiar el desarrollo de la industria colombiana y la generación de puestos de trabajo.

Para este efecto, el artículo 3 del Proyecto introduce la obligatoriedad en cabeza de las entidades públicas frente a la adquisición de productos o mercancías de marroquinería, calzado, textil, y de confecciones de la industria nacional para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de normas legales.

A renglón seguido, el mismo artículo señala que los contratistas del Estado tienen la obligación, para el cumplimiento del objeto del contrato y de normas legales, de adquirir los productos o mercancías del sector de la marroquinería, el calzado, textil y de confecciones de la industria nacional.

A su vez, el artículo 6 establece la prohibición de que las entidades de la administración pública y de servicios públicos domiciliarios de carácter público o donde el Estado tenga una participación accionaria mayor al 50%, adquieran productos del referido sector para el desarrollo de sus actividades no producidos por la industria nacional.

Igualmente, el párrafo primero del mismo artículo señala que contratistas del Estado únicamente podrán adquirir productos o mercancías importadas para el desarrollo de las nacional no los produzca o estos no cumplan las características requeridas.

De otro lado, el párrafo segundo del artículo 6 señala lo siguiente:

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



El sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones nacionales tendrá **la obligación de utilizar la materia prima producida en el país**, salvo en los casos en que esta no tenga oferta nacional. Condición que deberá probar mediante certificación que el oferente expida. (NFT).

El artículo 7, señala que 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 los que solo participará la industria nacional."

El artículo 13, establece que la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente - CCE), será la encargada de verificar el cumplimiento de la ley y pondrá en conocimiento de los órganos de control y de la Fiscalía General de la Nación su eventual incumplimiento.

Por último, el artículo 14 señala que:

**Quedan exceptuadas** las compras de estos artículos solo en los casos en que Colombia ha suscrito un Tratado de Libre Comercio relacionado con la materia. (NFT).

### **Análisis normativo del proyecto de ley:**

Si bien el citado proyecto de ley tiene como propósito: "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 resalta), conforme lo establece el artículo 1, de la lectura del mismo se advierte que las medidas que propone pueden tener un alcance limitado frente al objetivo que se busca alcanzar.

Del análisis realizado al presente Proyecto de Ley, se encontró que más allá de la necesidad de pronunciarse sobre los efectos del proyecto en el sector del cuero, marroquinería y calzado; hay elementos que podrían considerarse de carácter inconstitucional para el análisis y revisión del legislador. Por lo cual, este documento se divide en dos partes, una primera parte que presenta un análisis al Proyecto de Ley desde el punto de vista de su constitucionalidad y una segunda parte desde el punto de vista de la pertinencia para el sector y las implicaciones para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En primer lugar, encontramos que el sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones requiere de mayores medidas legislativas que de manera efectiva contribuyan a su protección, fomento, fortalecimiento y comercialización de sus productos, tales como el acceso a recursos para el mejoramiento de maquinaria y equipos para la tecnificación e innovación de procesos, mejoramiento de prácticas que promuevan la sustentabilidad y la sostenibilidad de las empresas y del medio ambiente; y la asignación de presupuesto a las entidades del Estado para el desarrollo de programas que benefician al sector, entre otras medidas.

No obstante, lo anterior, desde un punto de vista constitucional, las medidas que contempla el proyecto de ley a través de su articulado y que se relacionan a continuación, podrían contener vicios que afectarían su validez. Estás son:

- (i) La obligatoriedad por parte de las entidades públicas, empresas de servicios públicos (de carácter público o cuya participación estatal sea superior del 50%) y contratistas del Estado, de adquirir los productos del mencionado sector elaborados por la industria nacional para el desarrollo de sus actividades y normas legales **(art. 3)**;

### **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



- (ii) La prohibición para aquellas autoridades de comprar dichos productos provenientes del extranjero, salvo que la industria nacional no cumpla con las especificaciones y características requeridas, así como la exigencia que contempla para el prenombrado sector de utilizar la materia prima producida en el país **(art. 6)**;
- (iii) La modificación implícita que hace al estatuto público de contratación al señalar que *"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"* **(art. 7)**;
- (iv) La actualización de los manuales de contratación con estas reglas **(art. 9)**;
- (v) La obligación que le asigna a los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, y de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, para que presten *"todo su apoyo al sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confección, para garantizar su desarrollo y participación en los procesos de comercialización de sus productos en los términos planteados en esta ley. (...) // Para tales fines, adelantarán, entre otros, programas de acompañamiento detallado, de formalización, de industrialización, así como de capacitación a los empresarios y comerciantes del sector en cuestión de la presente Ley, a fin de garantizar su correcta inclusión en los procesos de contratación pública"* **(art. 15)**.

Lo referido anteriormente se sustenta a partir del siguiente análisis:

La contratación pública es considerada como un instrumento con el que cuenta la administración para el cumplimiento de los fines del Estado, *"hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas. De hecho, la contratación del Estado es una de las formas de actuación pública de mayor utilización, pues muchos sostienen que el contrato estatal surge con la propia consolidación del Estado moderno, pues cuando éste asume la responsabilidad de prestar los servicios y adelantar funciones para la defensa de los derechos de los administrados y, por ese hecho, aumenta la complejidad de las tareas a su cargo, necesita del apoyo, la intervención y la experiencia que aportan los particulares"*<sup>[1]</sup>.

Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que dentro de las finalidades de la contratación pública se encuentra la protección del interés general, el cual constituye uno de sus principios axiológicos<sup>[2]</sup>, es decir, que se trata de un medio en sí mismo y no un fin<sup>[3]</sup>.

En este sentido, se podrían encontrar inconvenientes de tipo constitucional al establecer medidas legislativas de protección, fomento, fortalecimiento y comercialización para un sector productivo específico, a través de la modificación de las reglas que regulan la contratación pública, en tanto que se apartaría del fin principal de este mecanismo, como lo es que el Estado logre los fines que le fueron asignados en la Carta Política.

Por los conceptos expuestos anteriormente, consideramos que el proyecto de ley no debería estar construido de forma tal que en su articulado se modifiquen las normas que rigen la contratación estatal con el fin de beneficiar un sector productivo determinado, para que se constituyan en únicos oferentes del Estado.

Si bien el legislador goza de amplia facultad de configuración legislativa, incluida en materia de contratación estatal, la Corte Constitucional ha definido los criterios a los cuales está sujeto el Congreso en virtud de dicha actividad, dentro del cual se destaca: *"tiene libertad para regular los aspectos más significativos de la*

## Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



*contratación pública como son los referentes a las cláusulas excepcionales, la clasificación de los contratos estatales, los deberes y derechos de las partes contratantes, la competencia y capacidad para contratar, principios fundamentales, nulidades, control de la gestión contractual, responsabilidad contractual, liquidación de los contratos y solución de las controversias contractuales, entre otros, todo dentro de los límites de razonabilidad y proporcionalidad y con arreglo a los parámetros constitucionales”[4].*

Es de anotar que, las medidas que contempla la iniciativa legislativa que en comento y a través de las cuales se modifican las reglas de contratación pública, **no** responden a ninguna de las materias que constitucionalmente está habilitado el legislador referidas en precedencia, puesto que, mediante el Proyecto de Ley 384 de 2024 Cámara se estaría habilitando a un grupo determinado de personas que hacen parte del sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones para que contraten de manera exclusiva con el Estado, apartando a otras personas naturales y jurídicas que pueden competir en un proceso licitatorio, sin tener en cuenta el principio de libre concurrencia[5].

Sin perjuicio de lo señalado, la Sala Plena de la Corte Constitucional ha precisado que, *“el legislador tiene una potestad amplia para configurar los procedimientos y los mecanismos para la selección de los contratistas. Esto involucra la regulación los requisitos habilitantes y los elementos que cada entidad debe valorar para la escogencia de quien celebrará el contrato estatal. Desde luego, el Congreso puede incluir criterios de ponderación, mecanismos de distinción y tratos diferenciados razonables”[6], por lo que, sobre dichos aspectos el Congreso sí podría legislar, tramitando para ello una ley que tenga como propósito claro y específico modificar el estatuto general de contratación y buscando alcanzar el interés general del instrumento de la actividad administrativa.*

En segundo lugar, la exigencia contemplada en el parágrafo segundo el artículo 6 del Proyecto de Ley, según la cual, ***“El sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones nacionales tendrá la obligación de utilizar la materia prima producida en el país, salvo en los casos en que esta no tenga oferta nacional. Condición que deberá probar mediante certificación que el oferente expida”*** (negritas propias), infringiría las libertades de empresa, económica y de libre escogencia contractual sin que se vislumbre una finalidad constitucionalmente válida y razonable, conforme lo ha sentado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al expresar[7]:

*“[...] Así pues, “la labor del Estado es la de impedir el abuso de la [posición de dominio] a través de una serie de controles e instrumentos de intervención, que están orientados a evitar las siguientes conductas o prácticas contrarias a la honestidad y lealtad comercial: a) Imponer precios, b) limitar la producción, c) aplicar en la relaciones contractuales condiciones desiguales y d) subordinar la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias.” Dicha facultad de control “tiene su origen en la Constitución, en tanto que a través del artículo 333 se radicó en el Estado la competencia de evitar todo abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional, de manera que se impiden tratamientos desiguales que supongan la superioridad de unos frente a otros, máxime, en tratándose de actividades que gozan de la confianza pública por el tipo de servicio que prestan.”*

**177. De manera expresa, la misma norma dispone que la ley puede delimitar “el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.” La libertad contractual -definida por la jurisprudencia como el “poder dispositivo de autorregulación” que se desprende de la autonomía de la voluntad contractual- hace parte de la libertad de empresa y, en esa medida, es una de las garantías que comprenden la libertad económica definida en el artículo 333.**

**178. La jurisprudencia ha reconocido que la libertad contractual comprende la facultad de elegir con quién se contrata (libertad de selección); en qué forma se inician las tratativas**

## Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



**preliminares (libertad de negociación); cómo se estructura el contrato y cuál es su contenido, derechos y obligaciones (libertad de configuración); y si el contrato se concluye o no (libertad de conclusión).**

Por lo expuesto anteriormente, desde esta cartera no se considera viable asignarle funciones, entre otras entidades, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para que presten *"todo su apoyo al sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confección, para garantizar su desarrollo y participación en los procesos de comercialización de sus productos en los términos planteados en esta ley. (...) // Para tales fines, adelantarán, entre otros, programas de acompañamiento detallado, de formalización, de industrialización, así como de capacitación a los empresarios y comerciantes del sector en cuestión de la presente Ley, a fin de garantizar su correcta inclusión en los procesos de contratación pública"*, toda vez que a todas luces otorgaría una ventaja para la escogencia de las empresas de dicho sector dentro de un proceso de contratación, lo que va en contra de los principios de selección objetiva y transparencia de la Ley 80 de 1993, y constituiría en la concurrencia de conductas sancionadas disciplinaria y penalmente.

Finalmente, en relación con el artículo 11 del Proyecto de Ley que establece, *"Obligatoriedad de la compra pública. Incurrirá en el delito de celebración indebida de contratos el servidor público que omita el cumplimiento de esta ley"*, **carece del principio de tipicidad**, el cual "se expresa en **la obligación que tiene el Legislador de establecer de manera clara, específica y precisa las normas que contienen conductas punibles y sus respectivas sanciones**"<sup>[8]</sup> (se destaca), elementos que no se encuentran descritos en la propuesta normativa sin que sea válida una presunta remisión al Código Penal Colombiano.

#### **Consideraciones generales respecto al proyecto:**

De otra parte, como comentario general, nos permitimos informar que desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y desde nuestros patrimonios autónomos, a través de sus programas, se ha incentivado el fortalecimiento de este sector, brindándoles asistencia técnica tanto en métodos de comercialización como en procesos de producción, cálculos de tiempos, identificación del SAM, aplicación de métodos como Lean Manufacturing; sin embargo, se ha identificado que en este sector existen dos cuellos de botella principales: 1. La escasa mano de obra y 2. Los extensos tiempos de pago para las maquiladoras, aunado a la escases de clientes; dos temas a los que no se hace referencia mediante el presente proyecto de ley.

Finalmente, frente a la exposición de motivos (páginas 18 y 19) se sugiere verificar las fechas de vigencia de los datos estadísticos referidos. En el caso de la Encuesta Nacional Manufacturera se refieren datos de 2001 y en el caso del SENA 2004. Dichos datos conviene que sean actualizados a la fecha más reciente disponible.

#### **Comentarios específicos frente al articulado:**

##### Artículo 1. Objeto.

Se considera importante considerar las acciones contempladas en el documento CONPES de reindustrialización (CONPES 4129 de 2023) con el fin de buscar armonización y coordinación entre el instrumento legal y el de política pública. Allí se incluyen recomendaciones para Colombia Compra Eficiente en cuanto a *"Generar un estudio que permita establecer recomendaciones para incentivar la compra de insumos, bienes y servicios locales en las compras estatales."*

A su vez, se considera que el ámbito de cobertura debería ampliarse explícitamente a entidades cobijadas por Ley 80, régimen especial, patrimonios autónomos y particulares que ejecuten recursos públicos.

##### Artículo 3. Obligatoriedad de Compra Nacional.

#### **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Se sugiere considerar la progresividad de la obligatoriedad de la iniciativa. Asimismo, se sugiere abordar aspectos como articulación nación-territorios considerando, entre otros aspectos: i) caracterización regional y local de la oferta; ii) evaluación del impacto sobre los precios; iii) consideraciones respecto de la producción de acuerdo a capacidad de unidades productivas y a las condiciones para apoyo en el fortalecimiento de la competitividad, además de asegurar el cumplimiento como proveedores de los requisitos estatales.

De acuerdo con el estudio en curso "*Línea base de flujo de materiales para el sector textil*", en el marco de las actividades adelantadas por la Mesa Nacional para la Circularidad del Sistema Textil y de confecciones, el cual evidencia una importación y dependencia de materias primas importadas para la fabricación de prendas de vestir y ropa de hogar. La implementación inmediata de esta medida, sin considerar la progresividad en su implementación podría generar fuertes traumatismos en la dinámica del sector, generando efectos contrarios a los que busca la iniciativa.

Igualmente, se sugiere precisar que los contratistas del Estado a los que se refiere el Parágrafo del Artículo 3 del proyecto de ley son las personas naturales o jurídicas proveedores de productos y mercancías que celebren un contrato con las entidades de las que trata el artículo 2 cuyo objeto tenga relación directa o afinidad con el sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil, y de confecciones nacionales. Alternativamente, se sugiere considerar la siguiente reacción:

<<**Artículo 3. Obligatoriedad de compra nacional.**

(...)

**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 de adquirir los productos o mercancías de la marroquinería, cuero, calzado, textil, y de confecciones nacionales para el cumplimiento del objeto del contrato y cumplimiento de normas legales.>>

Artículo 6. Prohibiciones.

La prohibición de adquirir productos no producidos en el país para el desarrollo de las actividades, podría considerarse como una restricción al suministro de las materias primas y al buen funcionamiento y abastecimiento de las cadenas de valor de los sectores objeto de la medida, considerando la alta demanda de materias primas importadas para la producción.

Se sugiere que la prohibición se plantee mediante la fijación de metas porcentuales de cumplimiento o inclusión de la medida dentro de las compras públicas, definiendo un plazo para el avance gradual hacia la obligatoriedad.

Respecto a los parágrafos 1 y 2: El proyecto de ley puede contravenir con las normas estatales de contratación, por lo que se deben armonizar las disposiciones de la iniciativa frente a las normas generales de contratación.

Se sugiere revisar la viabilidad de las exigencias definidas para los contratistas en el parágrafo primero. Lo anterior porque la redacción pareciera indicar condiciones que vulnerarían la autonomía de éstos, con lo cual se desdibujaría la figura de "*contratista*".

Frente al parágrafo segundo del artículo 6, sobre las prohibiciones, se sugiere variar la redacción de la siguiente manera:

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



<<**Artículo 6. Prohibiciones.**  
(...)

**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 y de confecciones nacional tendrán la obligación de utilizar la materia prima producida en el país, salvo en los casos en que no exista materia prima nacional. Condición que se deberá probar mediante certificación que el oferente expida.>>

Con esta precisión, se puede establecer con mayor claridad que la obligación a la que se refiere dicha disposición se encuentra supeditada a los procesos de compras públicas adelantadas por las entidades de las que trata el artículo 2 del proyecto de ley con los contratistas que garantizarán el uso de insumos nacionales.

Sin esta acotación, la redacción del Parágrafo Segundo del Artículo 6 no resulta clara para establecer que dicha obligación de que las materias primas utilizadas por el sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil, y de confecciones nacionales sean producidas en el país se enmarca en el contexto de la disciplina de las compras públicas; caso en el cual se podrían afectar compromisos en materia de trato nacional.

Artículo 7.

Consideramos que debe garantizarse la armonización con el manual de contratación estatal y la articulación con Colombia Compra Eficiente, a fin de asegurar las condiciones mínimas y de idoneidad requeridas.

Artículo 8. Definición de productos o mercancías nacionales.

Este artículo define una regla de origen que se encuentra definida en el Decreto de Compras Públicas (Decreto Único Reglamentario del Departamento Nacional de Planeación, ARTÍCULO 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1092). Al definirse esta regla a nivel de Ley puede generar dificultades para acuerdos comerciales y para su adaptación a las condiciones del mercado.

Asimismo, para efectos de la definición de productos o mercancías nacionales de la que trata el artículo 8 del Proyecto de Ley, se recomienda tener en cuenta el Registro de Producción Nacional, mediante el cual, a través de un documento expedido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se califica a una empresa como productor de bienes nacionales en concordancia con los criterios establecidos en el Decreto 2680 de 2009 o la norma que lo modifique, el cual debe estar incluido en la base de datos de Registro de Productores Bienes Nacionales.

Artículo 10. Condiciones para beneficiarse.

Se recomienda considerar la transición progresiva armonizándola a las Políticas Públicas Ambientales, especialmente, a la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible, teniendo en cuenta que, uno de los objetivos específicos planteados es el "*Fortalecimiento del marco institucional que impulsa la producción y el consumo sostenible dentro el territorio nacional*", además de las conclusiones y directrices globales en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente: *Sostenibilidad y circularidad en la cadena de valor textil: balance global y el Programa (2023). Sostenibilidad y circularidad en la cadena de valor textil: una hoja de ruta global*, sobre las cuales el país avanza en la formulación de la hoja de ruta de la *Estrategia Nacional para la Circularidad del Sistema Textil y de las Confecciones*, focalizando el subsector hacia la economía circular.

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Se sugiere revisar la disposición de la condición “no haber suscrito un acuerdo marco de precios que se encuentre vigente”, toda vez que las normas generales de contratación estatal ya prevén dicha figura.

Artículo 11. Obligatoriedad de la compra pública.

Sobre la obligatoriedad de la compra, se sugiere considerar plazos y definir metas graduales de las compras públicas para asegurar la transición de la iniciativa considerando la alta importación de materia prima para la producción del sector.

Artículo 12. Requisito Especial.

Se recomienda dar claridad si es requisito especial o esencial (obligatorio) y establecer el responsable de validar la información que evidencie el cumplimiento de las normas laborales y tributarias.

Artículo 13. Colombia Compra Eficiente.

Se sugiere la articulación con La Agencia Nacional de Contratación en el marco de sus acciones orientadas a aumentar la participación de las unidades productivas en la contratación y compras públicas, como lo son: La propuesta normativa de compra pública, la implementación de los mecanismos de compra que permitan impulsar una economía regional, recomendaciones de incentivos y la promoción de la participación del sector productivo en las compras públicas sostenibles.

A su vez, se considera que se debe examinar quién debería asumir la competencia de verificación de cumplimiento de requisitos definidos en este artículo toda vez Colombia Compra Eficiente no tiene dentro de su naturaleza este tipo de funciones, por lo anterior se sugiere consultar sobre el articulado del Proyecto de Ley a esta entidad.

Artículo 14. Tratados de Libre Comercio.

La iniciativa legislativa objeto de estudio privilegia a los productos del sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y confecciones de la industria nacional por encima de los productos extranjeros, otorgándoles a los primeros un trato más favorable debido a su carácter nacional.

En el marco de la OMC, dicha obligación no trasgrede compromisos comerciales internacionales, pues Colombia no cuenta con obligaciones en materia de compras públicas, debido a que no es parte del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) firmado el 15 de abril de 1994, el cual tiene como objetivo la apertura mutua de los mercados sobre esta materia. En este sentido, Colombia solo participa del ACP en calidad de Estado Observador, lo que supone que los compromisos derivados del acuerdo no le resultan aplicables.

A su vez, en el entendido que el artículo 14 excluye expresamente la aplicación de las obligaciones contenidas en el proyecto de ley a razón de la existencia de instrumentos internacionales relacionados con compras públicas de los cuales Colombia sea parte, tampoco se afectarían compromisos comerciales de carácter internacional. En ese sentido, en aras de una mayor claridad en torno al alcance de la excepción, se sugiere considerar la siguiente propuesta de redacción:

<<**Artículo 14. 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 relacionados con la materia.>>

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21





De esta manera, todas las obligaciones vigentes y futuras sobre compras públicas derivadas de los diferentes acuerdos internacionales (bilaterales, multilaterales o regionales) que cuenten con capítulos o introduzcan disposiciones sobre esta materia quedarían exceptuadas de esta ley.

Artículo 15. Obligaciones a cargo del Estado.

Revisado el proyecto de artículo, se sugiere la siguiente redacción:

Eliminar “Prestar todo su apoyo”, y reemplazar por “Adelantar las acciones tendientes para el fortalecimiento del sector de la marroquinería, calzado, textil y de confección en el marco de sus competencias”.

Eliminar el párrafo teniendo en cuenta que, los programas se formulan e implementan por parte de cada una de las entidades de acuerdo con la responsabilidad en la ejecución de las acciones en el marco de Política de Reindustrialización.

**Conclusiones:**

De manera general, el proyecto de ley obliga a algunas entidades del Sistema de Compra Pública a comprar productos o mercancías de la marroquinería, calzado, textil y de confecciones de la industria nacional, salvo que no haya oferta nacional de los mismos o que ésta no cumpla con las características requeridas.

También, incluye una propuesta de regla de origen para estos bienes y que estas medidas no serán aplicables con ocasión de la aplicación de un acuerdo comercial en el proceso de contratación.

Es de mencionar que la Política de Reindustrialización reconoce el bajo desarrollo de las compras y contratación pública enfocado al impulso de la inclusión y la transformación productiva.

Asimismo, destaca el bajo aprovechamiento de las oportunidades de los procesos de contratación de nuestros socios comerciales, en el marco de los acuerdos comerciales vigentes.

En esta línea, propone aumentar la participación de las unidades productivas en el mercado de compras públicas mediante la implementación de “mecanismos de compra que permitan impulsar una economía regional”, a cargo de Colombia Compra Eficiente, así como la realización por parte de dicha entidad de un estudio “que permita establecer recomendaciones para incentivar la compra de insumos, bienes y servicios locales en las compras estatales, con base en el diagnóstico de las barreras normativas, económicas y territoriales vigentes para las apuestas de la política”.

Para lo cual, dentro de las recomendaciones se sugiere que además de generar dicho estudio, se puedan implementar mecanismos que impulsen la economía regional.

A su vez, vale la pena resaltar que la normativa asignó a Colombia Compra Eficiente el rol de “ente rector” del Sistema de Compra Pública. En este sentido, esta entidad ha liderado el proceso de inclusión de la economía popular al Sistema de Compra Pública. Así, por ejemplo, ha creado algunos catálogos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano para agricultores en Nariño, ha implementado la estrategia de café social en el acuerdo marco de precios de aseo y cafetería, entre otros. Además, es el administrador del Sistema Electrónico para la Contratación Pública -Secop-, el cual cuenta con la información oficial de la contratación hecha con cargo a recursos públicos.

En este sentido, en el marco de la Política de Reindustrialización, proponemos que el análisis de impacto del proyecto de ley y su relación con los incentivos existentes en la normativa del Sistema de Compra Pública

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



(principalmente industria nacional y Mipyme) sea realizado de manera articulada con Colombia Compra Eficiente, quien además de ser el ente rector de dicho sistema, cuenta con la información de la contratación con cargo a recursos públicos.

Finalmente, de manera respetuosa insistimos en la necesidad de generar un análisis de constitucionalidad de la iniciativa legislativa, ya sea para armonizarla a las disposiciones legales vigentes o para evaluar la pertinencia de continuar con el trámite del proyecto de ley.

Estaremos atentos a resolver las consultas que se generen durante el trámite de este proyecto de ley, en los asuntos que correspondan a esta cartera.

[1] Corte Constitucional, sentencia C-618 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[2] Corte Constitucional, sentencia C-207 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

[3] Corte Constitucional, sentencia C-713 de 2019, M.P. María Victoria Calle Correa

[4] Corte Constitucional, sentencia C-618 de 2012, ídem.

[5] Este principio ha sido definido como: "La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho a la igualdad de oportunidades, aplicado a la contratación de la administración pública, se plasma en el derecho a la libre concurrencia u oposición, según el cual, "se garantiza la facultad de participar en el trámite concursal a todos los posibles proponentes que tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la administración." (...) //En relación con la licitación pública, la Corte ha sostenido que salvaguarda la vigencia de los principios constitucionales de igualdad (artículo 13 CP) y de libre concurrencia (artículo 333 CP), el otorgar a todas las personas que reúnan la capacidad técnica, administrativa, económica y financiera, la oportunidad de presentar ofertas a la Administración y de obtener el derecho a ser beneficiario de la adjudicación del contrato, siempre y cuando presenten la propuesta más favorable [...]". Corte Constitucional, sentencia C-713 de 2019, ídem.

[6] Corte Constitucional, sentencia C-154 de 2023, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[7] Corte Constitucional, sentencia C-029 de 2022, M.P. Diana Fajardo Rivera.

[8] Corte Constitucional, sentencia C-093 de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y José Fernando Reyes Cuartas.

Cordialmente,

**SORAYA STELLA CARO VARGAS**  
**VICEMINISTRA DE DESARROLLO EMPRESARIAL**  
**DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL**

10

Elaboró: FABIO ALEJANDRO PEREA HOLGUIN

Aprobó: SORAYA STELLA CARO VARGAS

**Proyecto:** Ivonne Gómez/José Manuel Moreno/Julián Gómez/Sergio Andrés Morillo

**Revisó:** José David Quintero/Camilo Rivera/Deisy Ortegón/Mauricio Andrés Salcedo

**Aprobó:** Soraya Caro Vargas

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21