



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1038

Bogotá, D. C., jueves, 10 de agosto de 2023

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 397 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para el fomento y salvamento del turismo de Colombia.

Bogotá, agosto 4 de 2023

Honorable Representante

Carlos Alberto Cuenca Chaux

Presidente

Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes.

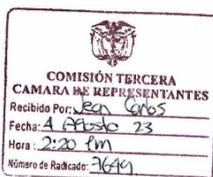
Asunto: Ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de Ley 397 de 2023 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley 400 de 2023 Cámara: *por medio de la cual se establecen medidas para el fomento y salvamento del turismo de Colombia.*

Cordial saludo,

En cumplimiento de los deberes legales que implica la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para SEGUNDO debate al Proyecto de Ley 397 de 2023 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley 400 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas para el fomento y salvamento del turismo de Colombia.*

Cordialmente

ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico



INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE

A LOS PROYECTOS DE LEY 397 DE 2023 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY 400 DE 2023 CÁMARA:

por medio de la cual se establecen medidas para el fomento y salvamento del turismo de Colombia.

La presente ponencia se desarrollará así:

- I. Antecedentes de los proyectos de ley
- II. Objetos de los proyectos de ley
- III. Consideraciones del ponente para ponencia negativa
- IV. Conclusiones que sustentan ponencia negativa
- V. Conflicto de interés
- VI. Proposición.

I. Antecedentes del proyecto de ley

- **Proyecto de Ley 397 de 2023 Cámara**

Esta iniciativa fue radicada el 12 de marzo de 2023 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el honorable Senador *Esteban Quintero Cardona* del Centro Democrático, siendo autores los siguientes: honorable Senador *Enrique Cabrales Baquero*, honorable Senadora *Paloma Susana Valencia Laserna*, honorable Senador *Miguel Uribe Turbay*, honorable Senadora *Paola Andrea Holguín Moreno*, honorable Senador *Andrés Felipe Guerra Hoyos* honorable Representante *Esteban Quintero Cardona*, honorable Representante *Óscar Leonardo Villamizar Meneses*, honorable Representante *Hugo Danilo Lozano Pimiento*, honorable Representante *Juan Fernando Espinal Ramírez*, honorable Representante *Juan Felipe Corzo Álvarez*, honorable Representante *Yenica Sugein Acosta Infante*, honorable Representante *Christian Munir Garcés Aljure*, honorable Representante *Yulieth Andrea Sánchez Carreño*.

El 9 de mayo de 2023 se notifica por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes la designación como Coordinador Ponente, al Representante *Olmos de Jesús Echevarría*

De la Rosa y, a la Representante Etna Támara Argote Calderón como Ponente para primer debate del Proyecto de Ley referido. Después de su estudio, discusión y aprobación en Comisión, el 19 de julio de 2023 se notifica por parte de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, mediante correo electrónico, la designación para segundo debate, como Coordinador Ponente al Representante Olmos de Jesús Echevarría De la Rosa y como Ponente a la Representante Etna Támara Argote Calderón.

- **Proyecto de ley 400 de 2023** Cámara

Esta iniciativa fue radicada el 19 de marzo de 2023 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo Partido Centro Democrático, siendo autor el siguiente honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo. Se notifica por parte de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes a través de correo electrónico la designación para primer debate como Coordinador Ponente al Representante Olmos de Jesús Echevarría De la Rosa y como Ponente a la Representante Etna Támara Argote Calderón.

Respecto de los dos proyectos se solicitó concepto sobre el contenido de las iniciativas legislativas al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincit) y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El día 19 de mayo de 2023 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincit) emitió su concepto a propósito del Proyecto de Ley número 397 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas de salvamento para el turismo del país*, acumulado con el Proyecto de Ley número 400 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se estimula el turismo en Colombia y se brindan incentivos para su fomento*.

II Objeto de los proyectos de ley

Los anteriores dos proyectos de ley tienen los siguientes objetos:

- **Proyecto de Ley 397 de 2023** Cámara, *por medio del cual se establece medidas de salvamento para el turismo del país*, tiene por objeto establecer medidas urgentes de salvamento para el sector turístico del país. En ese sentido, es necesario establecer de manera pro t mpore la tarifa del 5% del IVA para el combustible de las aeronaves y los tiquetes aéreos de pasajeros. Así mismo, se excluye del impuesto de IVA a los servicios hoteleros y de turismo que se desarrollen en los departamentos de la región Amazónica, Orinoquía, el departamento de Chocó y el *seaflower* y, de manera temporal hasta el 31 de diciembre de 2026 los tiquetes aéreos cuyo destino u origen sea el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina estarán excluidos del IVA.

- **Proyecto del Ley 400 de 2023** Cámara, *por medio del cual se estimula el turismo en Colombia y se brindan incentivos para su fomento*, tiene por objeto estimular el turismo a través de incentivos hacia los sectores conexos a esta industria como lo son el cultural, turístico, aéreo y gastronómico con el propósito de seguir fomentando esta actividad que es estratégica para el país.

III. Fundamentos técnicos de sustentación de ponencia

1. Beneficios tributarios en el sector hotelero

El Estatuto Tributario contiene incentivos focalizados que estimulan no solo el sector hotelero sino también el fortalecimiento de la infraestructura turística del país, sobre todo en lugares estratégicos que requieren mayor desarrollo en su infraestructura tanto económica como física. Así, la Ley 2277 de 2022, *por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la*

justicia social y se dictan otras disposiciones, dispone en su artículo 10, que:

Parágrafo 5 . Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país tendrán una tarifa del quince por ciento (15%) sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo, por un término de diez (10) años.

Cabe resaltar y exaltar el aspecto de la focalización que garantiza los principios de progresividad y equidad: aplica para municipios de hasta doscientos mil (200.000) habitantes, y municipios listados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Punto arquid mico que rompe el presente Proyecto de Ley al permitir un beneficio tributario que se aplique a todo el territorio nacional y en consecuencia se desincentiva los nuevos proyectos de hoteles, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se construyan, o los hoteles, parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo que se remodelen y/o amplíen en municipios PDET en comparación de los no PDET.

2. Impuesto a la gasolina del avión y tiquetes aéreos:

En Colombia, el sector aeronáutico fue objeto de varios beneficios dentro de la reactivación económica, dentro de ellos la reducción al 5% del IVA a la gasolina de avión; beneficio que se extendió hasta el 31 de diciembre de 2021. Adicionalmente, se incluyó dentro de los bienes y servicios gravado sólo con el 5% a los tiquetes aéreos, beneficio que se extendió hasta el 31 de diciembre de 2021.

Pasado el estado de emergencia, durante el segundo semestre del año 2022 fue aprobada por el Congreso de la República una reforma tributaria sobre principios de equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo. Se definieron, mediante la iniciativa y durante su discusión, un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y del medio ambiente. En este sentido, la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social de 2022 apunt  al incremento de la recaudación por medio de la progresividad, la eficiencia y la equidad, con objeto de avanzar en una redistribución de acuerdo basada en principios de justicia social y ambiental.

El establecimiento de tasas impositivas con criterio de justicia y progresividad, además de regular de manera justa y equitativa la redistribución de la riqueza, permite que los recursos públicos sean utilizados para financiar servicios públicos esenciales, como educación, salud y programas de bienestar social, beneficiando a aquellos que tienen menos recursos y promoviendo herramientas efectivas para abordar la desigualdad económica. Por el contrario, establecer tasas impositivas con beneficios especiales para sectores específicos pueden ser mecanismos que generan inequidad fiscal, económica y social.

Teniendo en cuenta los anteriores factores y la importancia del sector turístico en el desarrollo territorial y nacional, se establecieron medidas tributarias y políticas de gobierno que benefician al sector turístico local y nacional. La recuperación de dicho sector ha venido teniendo un crecimiento muy positivo en el comparativo de recuperación económica de los sectores industriales y productivos del país.

a. Comportamiento oferta y demanda del sector aeronáutico 2022/2023:

Respecto del comportamiento de la oferta y demanda del sector aeronáutico, particularmente de pasajeros, se tiene que, tanto en vuelos nacionales como internacionales la ocupación aumentó ligeramente entre 2022 y 2023.

El comportamiento que se observa es que la oferta de sillas a nivel nacional tuvo una caída de 9,4%, lo que se viene atribuyendo entre otras causas, a afectaciones en el sector aéreo en los casos de Viva Air y Ultra Air, en lo que se refiere a una crisis financiera de carácter privado de dichas aerolíneas.

TIPO	CONCEPTO	2022	2023	Variación	% Variación
INTERNACIONAL	SILLAS OFRECIDAS	1.352.061	1.843.614	491.553	36,4%
	PASAJEROS A BORDO	1.031.397	1.497.158	465.761	45,2%
	OCUPACIÓN	76,3%	81,2%	4,9%	6,5%
NACIONAL	SILLAS OFRECIDAS	3.692.675	3.346.452	-346.223	-9,4%
	PASAJEROS A BORDO	2.971.722	2.717.441	-254.281	-8,6%
	OCUPACIÓN	80,5%	81,2%	0,7%	0,9%
TOTAL, INTERNACIONAL Y NACIONAL	TOTAL, SILLAS OFRECIDAS	5.044.736	5.536.289	491.553	9,7%
	TOTAL, PASAJEROS A BORDO	4.003.119	4.214.599	211.480	5,3%
	OCUPACIÓN	79,4%	76,1%	-3,2%	-4,1%

Fuente: elaboración a partir de la información de la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo -Anato-.

Sin embargo, el balance total de sillas ofrecidas en el sector aéreo fue positivo ya que se registró un aumento de 9,7% y el número de sillas ocupadas creció en 5,3%.

De acuerdo con Anato, los principales destinos turísticos durante este primer trimestre fueron Estados Unidos, México, España, Panamá y República Dominicana, los cuales conformaron el 70 por ciento. Además, Ecuador, Chile, Perú, Brasil, Venezuela y Argentina. Anato destaca que Venezuela entró en el top 10, luego de superar a Argentina.

De acuerdo con los resultados presentados se identifica que:

- Las personas dispuestas a viajar o con capacidad para hacerlo, están escogiendo destinos internacionales como nuevas opciones de turismo.
- Quienes viajan lo hacen con intenciones comerciales, por nuevas opciones de intercambio empresarial y comercial.
- La migración hacia el exterior y desde el exterior. Entre enero y marzo de 2023 llegaron al país 1,4 millones de visitantes no residentes, lo que representa un crecimiento del 49% con respecto al mismo periodo del año 2022.

Colombia se ha destacado como destino turístico, por la variedad geográfica, diversidad turística y los bajos costos en alimentación y hospedaje, frente a otros países de la región e internacional.

Por otro lado, los visitantes no residentes que llegaron a Colombia en el primer trimestre de 2023 se ubicaron en la cifra de 1,4 millones, lo que representa un crecimiento del 49% con respecto al mismo periodo del año 2022; resaltando que para dicho periodo ya no se encontraban los beneficios tributarios impuestos en el contexto de pandemia. Es conocido que Colombia se ha convertido en un destino turístico, con múltiples opciones de destinos internos y bajos costos en alimentación y hospedaje, frente a otros países de la región e internacional.

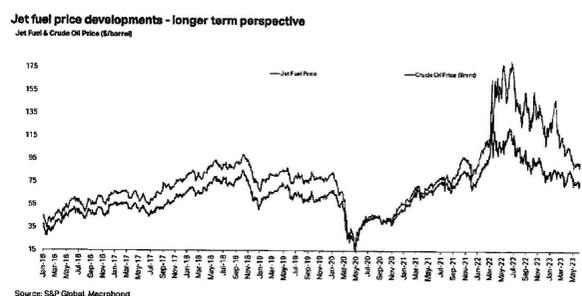
b. Comportamiento precios de combustibles del sector aeronáutico:

De acuerdo con el ranking de los países de América Latina y el Caribe por precio de la gasolina a septiembre de 2022 más bajos, encontramos que después de Venezuela, Bolivia y Haití, Colombia es el país con precios más bajos. Por otro lado, es importante tener en cuenta que el comportamiento del precio de los combustibles sigue

las tendencias del precio del petróleo. El precio del Brent ha estado descendiendo desde junio de 2022 a la fecha. Según cifras de la Administración de Información Energética¹ de Estados Unidos, el promedio mensual del barril de petróleo referencia Brent (con el que Colombia participa en el mercado de crudo) para mayo 2022 fue de 113,3 dólares por barril; mientras que para el mismo mes de 2023 esta cifra cayó a 75,8 dólares por barril, que es una caída del 31%. Del mismo modo se observa que el comportamiento de los precios de combustibles de aviación (jet fuel) se orientaron a la baja. Según Anato, al 9 de junio de 2023, el índice de precios jet fuel presentó una variación anual de -46,3% a nivel global, y en América Latina se registró una caída anual de 46,4% levemente por encima del nivel global, como se puede observar en el siguiente gráfico:



Fuente: Anato (2023). Disponible en: <https://www.iata.org/en/publications/economics/fuel-monitor/>



Fuente: Anato (2023). Disponible en: <https://www.iata.org/en/publications/economics/fuel-monitor/>

Dicho lo anterior, la caída de los precios de jet fuel están dirigiéndose a niveles de pre pandemia actualmente,

¹ EIA: <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeatHandler.aspx?n=PET&s=RBRT&f=M>.

como se observa en la anterior gráfica que relaciona las tendencias de precios de crudo (azul) con el del jet fuel (rojo). De modo que una intervención para el precio de la gasolina de avión cuando la estabilización de sus precios es clara, generaría una distorsión y esfuerzo fiscal innecesario, ya que los beneficios tributarios se otorgaron en un contexto de continuo aumento de los precios del combustible de aviación.

c. Comportamiento del mercado aeronáutico: ¿quiénes viajan en avión?

Un estudio del centro de pensamiento Raddar asegura que el total de colombianos que han viajado por avión aún no supera el 50% del total de la población, llegando a una cobertura del 46,3%. Del total de ciudadanos colombianos, 1 de cada 3 ha viajado, pero solo hacia destinos locales, mientras que el 12,5% se lo reparten aquellos quienes sus destinos se combinan entre nacionales e internacionales, y quienes solo han tomado aviones hacia el exterior. Los hombres superan a las mujeres en número de viajes (58,4% de los que sí han viajado son del sexo masculino), lo cual muestra un perfil de viajero enfocado en hombres mayores de 46 años, de estrato alto (sobre todo del 6).

Si bien para el 2023 durante la Semana Santa sí se incrementó el turismo en el país respecto al año anterior, pese a que la conectividad con algunos destinos turísticos se vio afectada por la suspensión de vuelos de las aerolíneas Viva Air y Ultra Air. Destinos como San Andrés, Santa Marta y Cartagena tuvieron una disminución en el número de visitantes debido a las dificultades en la conectividad aérea. Así mismo, los incrementos más significativos se dieron por aumento de turistas por vía terrestre, al cual concurren pasajeros, en su gran mayoría de estratos bajo y medio.

Existen diversos estudios y análisis² que respaldan la afirmación de que el transporte aéreo es utilizado

² *Estudio de la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales (FRA): El informe "Transporte y accesibilidad: Dimensiones económicas y sociales de la accesibilidad aérea en Europa" publicado por la FRA en 2016 encontró que las personas con mayores ingresos son más propensas a viajar en avión y tienen un mayor acceso al transporte aéreo en comparación con aquellos con menores recursos económicos. Estudio de la Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER): Un estudio titulado "Who Benefits from Airline Deregulation?" realizado por Steven Berry y Panle Jia en 2010, analizó los efectos de la desregulación de las aerolíneas en los Estados Unidos. El estudio encontró que los viajes aéreos benefician principalmente a los hogares de mayores ingresos, ya que son más propensos a utilizar el transporte aéreo y a tener una mayor demanda de vuelos. Estudio del Departamento de Transporte de Reino Unido: El informe "Domestic Air Travel Demand: A Review of the Evidence" publicado por el Departamento de Transporte de Reino Unido en 2013, examinó la demanda de viajes aéreos en el ámbito doméstico. El estudio encontró que los pasajeros de mayor ingreso tienen más probabilidades de utilizar el transporte aéreo en comparación con aquellos de menores ingresos. Datos de encuestas de viajes: Varias encuestas de viajes realizadas en diferentes países han revelado una correlación positiva entre el uso del transporte aéreo y el nivel socioeconómico. Estas encuestas, como la Encuesta Nacional de Viajes de los Estados Unidos y la Encuesta de Viajes de Reino Unido, han demostrado consistentemente que las personas con mayores ingresos tienen una mayor propensión a viajar en avión.*

principalmente por personas de mayores ingresos. Dichos estudios permiten afirmar que el establecimiento de beneficios tributarios para el sector aeronáutico beneficiaría especialmente a sectores de la población de mayores ingresos, debido a que el transporte aéreo es utilizado principalmente por personas que tienen capacidad de adquisición de boletos de avión que suelen ser más costosos que otros medios de transporte.

De igual manera, se puede deducir que al reducir los impuestos al combustible de los aviones, se estaría beneficiando principalmente a este segmento de la población de mayores recursos, lo que no contribuye a una distribución equitativa de la carga tributaria. Además de ello, de acuerdo con estudios sobre el efecto de la disminución del IVA para el consumidor realizados por el Profesor Ignacio Osuna³, es difícil establecer que al disminuirse el impuesto al sector, esta reducción sea transferida al consumidor, ya que las empresas recuperarán parte del margen que les tocó ceder cuando el impuesto aumentó a 19%.

La carga impositiva en un vuelo doméstico podría ser hasta de 30% del valor del ticket y hasta 60% en un vuelo internacional, según Wingo. Avianca indica, por ejemplo, que en un trayecto de Bogotá a Pasto la carga de impuestos y tasas puede ser de 22% y en uno internacional como Bogotá-Miami, el porcentaje asciende a 63%, donde existen otro concepto como las tasas aeroportuarias, entre otros. Colombia presenta una carga impositiva baja frente al resto de países de LATAM, donde primero figuran Argentina con el 112%, Perú, México, etc.

3. Sobre disminuir los servicios de alojamiento, hospedaje y sus complementarios o conexos:

El Proyecto 397 de 2023 Cámara propone que los servicios de alojamiento disminuyan al 5% en los hospedajes y sus complementarios o conexos, los de servicios de turismo y conexos que se desarrollen dentro de los departamentos de Amazonas, Orinoco, Guainía, Vaupés, Guaviare, Vichada, Putumayo, Caquetá, Arauca, Chocó y San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Mientras que el Proyecto 400 de 2023 Cámara propone:

- Que se queden exentos del Impuesto sobre las Ventas (IVA) desde la vigencia de la presente ley y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2026 la prestación de los servicios de hotelería y de turismo a residentes en Colombia, Incluyendo turismo de reuniones, congresos, convenciones y exhibiciones, y entretenimiento, por quienes cuenten con inscripción activa en el Registro Nacional de Turismo y presten sus servicios en el ejercicio de las funciones o actividades que según la ley corresponden a los prestadores de servicios turísticos.

- Así como, los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, que desarrollen como actividad económica principal alguna de las descritas a continuación, estarán exentos transitoriamente, hasta el 31 de diciembre de 2026, del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico del que trata este proyecto.

Al respecto, hay que señalar que los dos proyectos de ley tienen dos líneas. El Proyecto de Ley 397 propone excluir de impuesto sobre las ventas todos los servicios de alojamiento, en la misma condición en que están algunos de los servicios de educación, salud, funerarios, que no son suntuarios, pero para los departamentos no centrales de la región en la Amazonia, Orinoquia y San Andrés. Mientras tanto, el Proyecto ley 400 de 2023

³ *Profesor del Inaldea Business School.*

busca que sean para todo el territorio nacional, al igual que el pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico sin consideración alguna de mayor o menor demanda nacional o extranjera.

Según el Informe mensual de Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el número de visitantes de extranjeros en los últimos años ha venido aumentando, ejemplo al pasar de 2022 a 2023 con un incremento del 49% y para el cierre de 2022 cerca de 2.5 millones fueron visitantes internos.

Así mismo, el número de visitantes a parques naturales para el 2023 ha incrementado en un 50% frente al mismo periodo. De esta manera, las tasas de ocupación de todo el periodo se han mantenido en un 55 a 53%. Todas estas cifras son muy superiores frente al 2021. El valor agregado del alojamiento y servicios de comida ha venido teniendo un incremento del 15.8% y un incremento en el ingreso de divisas del 8.6% y respecto del 2021 a 2022 un incremento del 9.8%.

Para el cierre de 2022, el incremento de visitantes, diferentes a Venezuela, se ha duplicado respecto de 2021 como de colombianos residentes en el exterior. A marzo de 2023 se ha tenido cerca de 464 mil visitantes no residentes de los cuales 321 mil fueron extranjeros sin incluir nacionalidad venezolana. Comparando a marzo de 2022 y 2023 hay un incremento de 38% de visitantes. En términos de ciudades con mayor destino están: Medellín y Cartagena.

Si comparamos 2021 a 2023, encontramos que, para el mismo periodo en el 2021 sin venezolanos, se tenía 176 mil visitantes y para marzo de 2023, 928 mil. Dentro de los aeropuertos con más llegada de vuelos nacionales e internacionales no figuran ninguno de los destinos propuestos por el Proyecto de Ley 397, por lo cual resulta plausible considerar la intención de considerar mecanismos, programas o políticas que incentiven y estimulen las visitas a los territorios mencionados en el Proyecto de Ley 397. Lo anterior teniendo en cuenta que en los territorios mencionados se presentan dentro de las dificultades de accesibilidad, el que los precios de gasolina corriente por galón sean de los más altos del mercado, según datos de Fendipetróleo. Razón adicional para establecer que la disminución de precios de la gasolina para el sector de transporte aéreo atentaría contra el principio de la igualdad y la equidad frente al costo de la gasolina disponible para el transporte terrestre.

Los impuestos a los servicios turísticos y alojamientos existen en gran parte de los países de Latinoamérica. Son varios los modelos que se desarrollan. En algunos casos tarifas únicas para todo el país y en otros, mayores en las zonas de mayor demanda. En todos los casos su naturaleza proviene del carácter suntuario que este posee, pero si busca, en el caso diferencial por zonas del territorio, promover áreas del territorio más rezagadas de la actividad turística.

La participación tributaria del sector turístico, pueden ser una fuente importante de ingresos fiscales para los gobiernos. Estos recursos pueden utilizarse para financiar inversión en infraestructura, servicios públicos y promoción turística, lo que a su vez beneficia tanto a los turistas como a las comunidades locales.

Los impuestos a los servicios turísticos pueden contribuir a una mayor equidad fiscal al hacer que los visitantes turísticos compartan la carga de los servicios y las infraestructuras que utilizan durante su estancia. Esto puede aliviar parte de la carga fiscal de los residentes locales y promover una distribución más justa de la carga tributaria, contribuyendo en el desarrollo de los principios de equidad y solidaridad.

Teniendo en cuenta la actualización al Estatuto Tributario realizado recientemente mediante la Ley 2277 de 2022, generó medidas que benefician la competitividad turística, al definir una tasa de contribución menor frente al recaudo correspondiente de las demás personas jurídicas, con lo cual se pretende aumentar la competitividad al tiempo de la sostenibilidad territorial y ambiental. De la misma manera, con la tarifa reducida frente al resto de sectores empresariales, se busca afectar positivamente la demanda turística y la economía local.

Los impuestos diferenciados a los servicios turísticos y al transporte aéreo generan en la mayoría de los casos un estado de competencia desleal entre destinos turísticos de condiciones similares y entre la población beneficiada por las reducciones. En los casos en que a algunos destinos de condiciones similares se aplique impuestos más bajos o exenciones fiscales, se perjudica a otros destinos y sectores que mantienen la carga tributaria más alta. Sin embargo, el hecho de que existan territorios en condiciones de rezago social y económico frente a otros territorios de la nación, puede considerarse como una condición que requiera establecer medidas de tipo fiscal que incentiven el desarrollo social y económico regional sin detrimento de sus condiciones de sostenibilidad ambiental y cultural.

En este sentido, medidas generadoras de condiciones de desarrollo del sector turístico sostenible en territorios rezagados en accesibilidad, en desarrollo social y económico podrían contar con medidas tributarias acompañadas de políticas y programas públicos que puedan contribuir al desarrollo integral del territorio, la cultura y la población de regiones que tradicionalmente han permanecido alejadas a las prácticas turísticas en razón de condiciones de desconocimiento estatal, difícil accesibilidad, marginalidad, conflicto social y armado.

Además de las medidas propuestas por el Proyecto de Ley en estudio con relación a reducción tributaria a los servicios de alojamiento, hospedaje y sus complementarios o conexos, se deben considerar otras medidas de implementación de los planes de desarrollo territoriales y nacional, entre ellas: la mejora de infraestructuras y accesibilidad, el estímulo al desarrollo productivo sobre la base de la producción local auténtica, lo cual genera interés particular en cierto público. De igual manera, el fomento del turismo comunitario que implica la participación activa de las comunidades locales en el desarrollo y la gestión del turismo.

Adicionalmente y en concordancia con los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, se debe considerar la implementación de alianzas público-populares para promover el turismo en estos territorios, lo cual impulsa la inversión en infraestructuras, la capacitación de los actores locales, la promoción conjunta y la implementación de programas de desarrollo sostenible. De la misma manera se deben fortalecer los programas de capacitación y formación en favor del desarrollo de competencias en el sector turístico sostenible.

4. Concepto del Ministerio de Comercio Industria y Turismo

En el concepto del Ministerio de Comercio Industria y Turismo emitido el 26 de mayo del 2023 con número de radicado 2-2023-015212 2023-05-26 11:43:49 a. m. expone que

“(…) el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida” plantea como uno de los ejes principales de la economía y desarrollo, al sector del turismo. En este sentido, la ley del PND establece un conjunto de medidas para fomentar el turismo durante el presente cuatrienio, tales como:

- *Línea de inversión territorial como parte de la política de turismo*
- *Tarifa de la contribución parafiscal del turismo*
- *Funcionamiento del Fondo Nacional del Turismo (Fontur)*
- *Proyectos Turísticos Especiales.*

De igual manera, el Plan Sectorial de Turismo 2022-2026, “Turismo en Armonía con la Vida”, estableció la conectividad aérea como uno de los ejes fundamentales con objetivos dirigidos a “Construir capacidades para consolidar el desarrollo sostenible y responsable del turismo en el país, mejorando las prácticas de inclusión e innovación que realizan los entes gubernamentales, las empresas, las comunidades y los territorios, incrementando las oportunidades para la creación de valor social y económico en la oferta turística, para aumentar la demanda de viajeros y el reconocimiento turístico del país”.

Dentro de los objetivos específicos de este plan se pueden destacar: **Impulsar el desarrollo territorial a través del turismo mediante el fortalecimiento de la gobernanza, la infraestructura y la conectividad**, impulsar la sostenibilidad de los atractivos, servicios, empresas y destinos turísticos del país, para el aprovechamiento efectivo de su riqueza natural y cultural, fomentar el desarrollo productivo del sector, mediante estrategias de dinamización que eleven la competitividad y el posicionamiento turístico del país, promoviendo la justicia social. (Subrayado fuera de texto).

(...) El MinCIT implementará proyectos de promoción de rutas aéreas a territorios regionales de alto potencial turístico, especialmente territorios PDET, al tiempo que se actuará en el mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria del país a nivel troncal y regional.

El MinCIT implementará proyectos de promoción y fomento que impacten la articulación de los modos aéreo y terrestre, a la vez que apoyen la incorporación de este último a la cadena turística, especialmente en las regiones de alto potencial turístico.

El MinCIT fomentará en la implementación de prácticas de sostenibilidad ambiental por parte de las empresas de aviación comercial, mediante la implementación de proyectos de emprendimiento sostenible y el apoyo a Mintransporte y Minambiente en las acciones tendientes al uso de biocombustibles y la compensación de la huella de carbono”.

El concepto emitido por el MinCIT expone medidas y mecanismos para fortalecer el sector turístico desde la inversión en infraestructura, la adecuación del territorio, la inversión en la dinamización de los aparatos productivos locales y específicamente medidas de conectividad aéreas y terrestres, además del apoyo a medidas para favorecer el uso de combustibles limpios.

Complementando el anterior concepto, el “Plan sectorial de Turismo 2022-2026, Turismo en Armonía con la Vida” expone programas, proyectos y acciones indicativas que propician las articulaciones antes mencionadas, creando “(...) mejores condiciones para un turismo sin ninguna clase de discriminación en el ejercicio del derecho y al disfrute de tiempo libre, mediante la orientación de las iniciativas de los diferentes actores vinculados en la gestión y promoción del turismo social en Colombia” (p. 27). A mención de algunos:

“6.1.3.1. Derecho al disfrute del tiempo libre a través del turismo.

- a. *Fomento al desarrollo del turismo social y accesible*
- b. *Turismo Doméstico*

6.1.3.2 Democratización del conocimiento.

a. *Creación del Programa Nacional para la Capacitación, Innovación e Investigación en Turismo.*

b. *Fomentar la cultura turística en actores del sector para ayudar en la construcción de una Paz Total: Turismo para una Cultura de Paz.*

c. *Fortalecimiento del Programa Colegios Amigos del Turismo (CAT): promotor de la cultura turística y de paz, facilitando el acceso al conocimiento del turismo y construcción de paz desde la infancia.*

d. *Fortalecimiento e implementación de la estrategia de turismo responsable.*

6.1.3.3 Territorios Turísticos de Paz.

a. *Ruta de acción para la consolidación de Territorios Turísticos de Paz.*

b. *Inserción en la cadena de valor a través de la implementación y uso del sello de turismo para una cultura de paz.*

c. *Consolidación de experiencias de turismo por la memoria histórica, basadas en la riqueza natural y cultural de los territorios de paz.” (Páginas 27-34).*

IV. Conclusiones que sustentan ponencia negativa

1. Si bien el cese de operaciones de las aerolíneas Viva Air y Ultra Air a San Andrés y Providencias, así como en parte a Cartagena en el mes de marzo de 2023, generaron una coyuntura en la disminución de turistas. Es el caso de la isla de San Andrés y Providencia, la cual pasó de tener 35 vuelos diarios a tan solo ocho (8) en Semana Santa, lo cual impactó en toda la cadena turística, por lo cual requiere acciones puntuales en esta isla. Esta situación se genera debido a una estrategia comercial de las empresas, lo cual debe regularse para evitar que dichas medidas comerciales entre particulares afecten el desarrollo territorial.

2. De manera general se identifica un incremento en el número de turistas nacionales y extranjeros, en la medida que Colombia se ha convertido en un destino turístico atractivo por sus múltiples opciones internas por visitar, bajos precios, frente a los incrementos y creciente del resto del mundo, incluidos de países latinoamericanos; por lo cual, no resulta conveniente hacer reducciones o exoneraciones de impuestos a los tiquetes aéreos, gasolina para avión y alojamiento a todo el territorio nacional. Evidentemente existen regiones que requieren medidas con programas de inversión para mejorar las condiciones de dificultades de accesibilidad y seguridad.

3. Colombia tiene un gran potencial turístico, el cual armoniza con las reservas aéreas internacionales que crecieron 27,4% frente a 2022. De acuerdo con *Foward Keys*, el país registró más de 400 mil reservas entre abril y septiembre de 2023. El WTTC prevé que, a 2032, la contribución del sector turístico a la economía global crezca a una tasa anual promedio de 5.8%.

4. Quizás se requiere es fortalecer la inversión pública para mejorar la conectividad, infraestructura, como turística que le brinde a los inversionistas del sector del turismo, hotelero y aeronáutico, entornos más atractivos, variados, de los cuales se beneficie más sectores de la población, en toda la cadena de este sector, que se proyecta con crecimientos importantes.

5. Es importante fomentar la competitividad turística en lugar de reducir los impuestos. Dicha competitividad turística debe lograrse a través de políticas y medidas que no afecten directamente la carga tributaria. Esto puede incluir inversiones en infraestructuras turísticas, mejora

de servicios públicos, promoción y marketing turístico, desarrollo de programas de formación y capacitación en el sector, entre otros. Estas medidas pueden impulsar la atracción de turistas sin comprometer la progresividad y la equidad fiscal.

6. De igual manera, en lugar de reducir impuestos, se pueden establecer fondos específicos para financiar proyectos turísticos y promoción turística. Estos fondos pueden financiarse mediante tasas o impuestos específicos que se aplican exclusivamente a los servicios turísticos. De esta manera, se puede mantener la equidad fiscal general y garantizar que los recursos generados se destinen directamente al desarrollo y promoción del turismo.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se presenta una PONENCIA NEGATIVA, al Proyecto de Ley 397 de 2023 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley 400 de 2023 Cámara: por medio de la cual se establecen medidas para el fomento y salvamento del turismo de Colombia.

Ley 2068 de 2020 Estatuto Tributario actual

- 211. Exención para empresas de servicios públicos domiciliarios.
- 468-1. Bienes gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%).
- 468-3. Servicios gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%).
- Art. 476. Servicios excluidos del impuesto sobre las ventas.
- 477. Bienes que se encuentran exentos del impuesto del IVA.
- Artículo 512-9. Base gravable y tarifa en el servicio de restaurantes.
- Artículo 512-12. establecimientos que prestan el servicio de restaurante y el de bares y similares.

V. Conflicto de interés

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “*El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar*”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias

presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

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

a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un Proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.

c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando se mantenga 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 participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos(...).”

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuándo se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

VI. Proposición

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, se rinde PONENCIA NEGATIVA y se solicita a la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes archívese el Proyecto de Ley para el segundo debate 397 de 2023 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley 400

de 2023 Cámara: *por medio de la cual se establecen medidas para el fomento y salvamento del turismo de Colombia.*

Cordialmente,



ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 283 DE 2022 CÁMARA

por la cual se crea el Registro de Abonados Celulares Activos y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 3 de agosto de 2023

Doctor

Raúl Fernando Rodríguez Rincón

Secretario Comisión Sexta

Cámara de Representantes

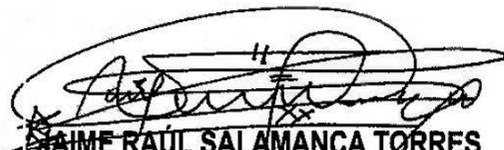
Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 283 de 2022 Cámara, *por la cual se crea el Registro de Abonados Celulares Activos y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo,

En cumplimiento del honroso encargo conferido por la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, sometemos a consideración de esta Comisión el informe de ponencia para segundo debate del **Proyecto de Ley número 283 de 2022 Cámara**, *por la cual se crea el Registro de Abonados Celulares Activos y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,



JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
COORDINADOR PONENTE

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 283 DE 2022 CÁMARA

por la cual se crea el Registro de Abonados Celulares Activos y se dictan otras disposiciones.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 283 de 2022, fue presentado el 27 de noviembre de 2022, por los honorables Congresistas honorable Representante *Elkin Rodolfo Ospina Ospina*, honorable Representante *Julián Camilo Londoño Barrera*, honorable Representante *Jorge Alexander Quevedo*, honorable Representante *John Édgar Pérez Rojas*, honorable Representante *Olga Lucía Velásquez Nieto*, honorable Representante *Wilder Iberson Escobar Ortiz*, honorable Senadora *Ana Carolina Espitia*

Jerez y el honorable Representante *Wilmer Castellanos Hernández*, siendo publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1474 de 2022.

El 30 de noviembre de 2022, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes me designó como ponente para primer debate del presente Proyecto de Ley mediante oficio número C.S.C.P.3.6 – 728 de 2022. Se dio la discusión en primer debate en dicha célula legislativa el día 22 de marzo del 2023, donde fue aprobado por unanimidad por dicha corporación, sin proposiciones de modificación radicadas en la Secretaría de la Comisión Sexta con respecto al informe de ponencia para primer debate presentado por el suscrito.

El 19 de abril de 2023, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes me designó como ponente para segundo debate mediante oficio número C. S. C. P. 3.6 -124/2023. Se presentaron y aprobaron las correspondientes prórrogas, asegurando el acatamiento de los tiempos estipulados por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional. En cumplimiento de la designación efectuada, procedo a rendir ponencia para dar segundo debate al Proyecto de Ley, *por la cual se crea el Registro de Abonados Celulares Activos y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

II. MARCO NORMATIVO

A. LEGALES

1. Ley 1266 de 2008, *por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.*

Artículo 4º. Principios de la administración de datos. En el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta, de manera armónica e integral, los principios que a continuación se establecen: a) Principio de veracidad o calidad de los registros o datos. La información contenida en los bancos de datos debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible. Se prohíbe el registro y divulgación de datos parciales, incompletos, fraccionados o que induzcan a error; [...].

Artículo 8º. Deberes de las fuentes de la información. Las fuentes de la información deberán cumplir las siguientes obligaciones, sin perjuicio del cumplimiento de las demás disposiciones previstas en la presente Ley y en otras que rijan su actividad: 1. Garantizar que la información que se suministre a los operadores de los bancos de datos o a los usuarios sea veraz, completa, exacta, actualizada y comprobable. [...].

Sobre este particular, hay que mencionar que el hábeas data es un derecho fundamental que tiene dos lecturas, una de ellas en sentido positivo y otra en negativo. Precisamente la diferencia radica en que, mientras en una visión negativa se orienta en la anulación de la posibilidad de que se acceda a los datos personales, en una positiva debe garantizarse que existan los mecanismos idóneos para el efectivo conocimiento de los datos.

Para aterrizar lo dicho, lo que se busca es que no haya una difusión masiva sobre los titulares y propietarios de las líneas celulares activas en Colombia, pero que, cuando se reciba una llamada o mensaje en un dispositivo móvil, el titular de la línea emisora sí sea responsable de los contenidos que salen desde su propiedad, que es en este caso la línea precisamente.

No existe una situación constitucional o jurisprudencial que vaya en contravía de lo que aquí se pretende. De hecho, la Corte Constitucional ha expuesto en la Sentencia C-253 de 2019, con relación al tema:

6.1. Restricciones razonables y proporcionadas

6.1.1. *Como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional en varias ocasiones, también resaltadas por las intervenciones, los derechos fundamentales en un estado social y democrático de derecho no son absolutos, están limitados en su ejercicio por el respeto al goce efectivo de los derechos de otras personas, así como por el respeto prevalente al interés general y a la protección de la integridad el espacio público. No obstante, reconocer que ningún derecho fundamental es absoluto bajo un estado social y democrático de derecho no implica, en modo alguno, aceptar que toda limitación que se imponga a un derecho en virtud de la protección de los derechos de los demás, sea razonable y proporcionada constitucionalmente. El reconocer que ningún derecho fundamental es absoluto, no exime al juez constitucional de sus obligaciones de respetarlos, protegerlos o garantizarlos, y, por tanto, evaluar la razonabilidad constitucional de las restricciones o limitaciones que se pretenda imponer. En otras palabras, se trata de armonizar la protección de todos los derechos; de aquellos que se busca proteger con la restricción, como los que se están restringiendo. Por eso, en un Estado social y democrático de derecho, fundado en el respeto a la dignidad humana, no toda norma es bienvenida.*

En este caso, lo que se pretende es que haya una armonización entre el respeto por los datos personales de los titulares de las líneas de celulares activos y la protección de la intimidad, dignidad, honra y bienes de aquellas personas que son destinatarios de llamadas y mensajes de datos, que terminan causando una afectación propia o familiar, por la vía de comisión de delitos, menoscabando sus derechos fundamentales y sus bienes jurídicos tutelados.

2. Ley 1273 de 2009, *“por medio de la cual se modifica el Código Penal, se crea un nuevo bien jurídico tutelado -denominado “de la protección de la información y de los datos” - y se preservan integralmente los sistemas que utilicen las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otras disposiciones”*.

En esta norma, mediante la cual se introduce una modificación a los Códigos Penal y de Procedimiento Penal, se intentó poner freno a lo que desde esa época se avistaba como una avalancha que desbordaría la capacidad de reacción del Estado y la sociedad misma.

3. Ley 1581 de 2012, *“por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”*

En esta norma se establece como obligatoria la protección de la información para que la misma sea protegida y se le garantice un tratamiento adecuado y seguro. Los Decretos reglamentarios 1377 de 2013 y 886 de 2014, integran y complementan el sistema jurídico de protección de datos personales y las obligaciones de las personas naturales para la protección de sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

Recientemente se radicó el Proyecto de Ley 190 de 2022 Cámara, iniciativa que aunque no atiende la misma materia que el presente, lo complementa al abordar de forma diferente pero articulada una problemática que agobia día a día a muchas personas que caen en intimidaciones o engaños de delincuentes.

Como puede observarse, aunque la regulación en el sector de las telecomunicaciones es suficiente, lo relacionado con el fraude digital, la suplantación y los delitos informáticos es realmente incipiente y debe ser abordada por este Congreso de forma real, concreta y oportuna.

III. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto de esta iniciativa consiste en la creación de un Registro de Abonados Celulares Activos en el territorio colombiano, con el fin de evitar la suplantación y la comisión de delitos a través de los dispositivos móviles de comunicación.

Se trata de un mecanismo legal por medio del cual se busca proteger a todos los usuarios de telefonía móvil en el territorio colombiano, a través de la implementación de un sistema único, operado por una entidad especializada como lo es el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), que efectivamente regule el mercado y que le asigne un responsable a cada llamada y cada mensaje que se emita en Colombia.

IV. CONSIDERACIONES

A. ORIGEN DE LA INICIATIVA

Recuperando del texto radicado, se puede indicar que este proyecto tiene su génesis en la gran cantidad de quejas que se presentan por parte de la comunidad sobre la comisión de delitos a través de abonados celulares que no están registrados a nombre de personas reales y que se quedan en la completa impunidad.

En el transcurso del año se tiene conocimiento de la gran cantidad de fraudes que se generan a través de la suplantación que se hace desde diferentes lugares y valiéndose de artimañas tecnológicas para engañar a incautos que, lastimosamente, terminan viendo afectado su patrimonio por parte de delincuentes.

Con este proyecto se busca contribuir en la disminución y ojalá erradicación de la comisión de delitos a través del método descrito, por lo que se espera contar con la anuencia de los Congresistas de todas las fuerzas políticas con asiento en el Congreso de la República.

B. JUSTIFICACIÓN

La Policía Nacional ha definido los delitos digitales o informáticos como aquellas “conductas en que el o los delincuentes se valen de programas informáticos para cometer delitos como implantación de virus, suplantación de sitio web, estafas, violación de derechos de derechos de autor, piraterías, etc.”⁴.

El informe de la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones revela que:

La Violación de Datos Personales fue uno de los delitos con mayor crecimiento en el 2021, reportándose 13.458 casos, lo que representa una variación porcentual de 45% con respecto al 2020. En segundo lugar, se encuentra el acceso abusivo a sistemas informáticos, reportando en el 2021 un total de 9.926 denuncias, lo que representa una variación porcentual del 18% con respecto al 2020. En tercer lugar, se encuentra el delito de hurto por medios informáticos reportando en el 2021 un total de 17.608 denuncias, lo que representa una variación porcentual del 3% con respecto al 2020. Por su parte, la suplantación de sitios web reportó en el 2021 un total de 7.654 casos, lo que representa una variación porcentual del 3% con respecto al 2020. Este delito se presenta principalmente por uso de ingeniería social y manipulación de sistemas informáticos⁵.

⁴ Para ampliar, remitirse a: <https://www.policia.gov.co/denuncia-virtual/delitos-informaticos>.

⁵ Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones. (2021). *Ciberdelitos: la modalidad delictiva con mayor crecimiento en Colombia en los últimos tres años*. Disponible en <https://www.ccit.org.co/noticias/ciberdelitos-la-modalidad-delictiva-con-mayor-crecimiento-en-colombia-en-los-ultimos-tres-anos/>.

Con esta cita, lo que se pretende evidenciar es el crecimiento exponencial de los delitos a través de medios informáticos que lamentablemente entran en detrimento de los intereses y el patrimonio de los ciudadanos que, desprevenidamente, caen en el engaño propuesto por bandidos que normalmente desde las cárceles, y escudados en líneas que no están a sus nombres, delinquen a sus anchas sin control alguno.

Así las cosas, la finalidad del proyecto es que se asigne un responsable a la emisión de llamadas y mensajes que se den en el territorio colombiano, buscando que todas las personas puedan tener acceso a un registro público donde se evidencie quiénes son los propietarios de las líneas que están intentando contactarlos.

No puede hablarse de una indebida gestión de información reservada o protegida, puesto que, en el momento en que se emite una llamada o mensaje a un abonado celular desde una línea, su propietario está poniendo en evidencia su número y la intención de contactar a un interlocutor.

Así, desde las cárceles e improvisados centros de llamadas, como se acostumbra en la actualidad, se limitarían las llamadas extorsivas, mensajes intimidatorios y afines, debido a que por fin habría un responsable de cada situación ocurrida con nombre e identificación, lo que facilitará la ubicación por parte de la Fiscalía General de la Nación.

Es hora también de que las compañías que operan el servicio, asuman la responsabilidad que les corresponde, razón por la que se establecen obligaciones y responsabilidades concretas que las obligarán a prestar, al menos en Colombia, su servicio de forma cuidadosa y con calidad.

C. COMENTARIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO AL PROYECTO DE LEY No. 283 DE 2022 CÁMARA

A continuación se recupera el oficio allegado a la oficina del suscrito, donde se exponen las observaciones realizadas por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, las cuales son base de las modificaciones aquí presentadas, con el fin de mejorar la iniciativa legislativa, garantizar que la misma se armonice con el ordenamiento

jurídico colombiano, y de que realmente cumpla con el objetivo propuesto por la misma.

“Esta Superintendencia realiza un seguimiento permanente a los proyectos de ley que pueden tener incidencia en el ejercicio de las funciones que le han sido asignadas. En consecuencia, y después de haber revisado la iniciativa que se indica en el asunto, nos permitimos poner a su consideración algunos comentarios frente al contenido de la misma.

En primer lugar, frente al artículo 2 del proyecto -relativo a las definiciones- encontramos que la conceptualización propuesta para ‘Tarjeta SIM (sim card)’ delimita el ámbito de aplicación únicamente a los teléfonos móviles y módems con capacidad de usar tecnología HSPA o LTE; es decir, capaces de usar 3G o 4G, y cuyo mecanismo de activación sea la incorporación de una tarjeta externa desmontable.

*Esa delimitación, desconoce la existencia de mecanismos virtuales de activación de líneas. Por lo tanto, comedidamente se propone adoptar como base las definiciones que para el efecto establece la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES** en la Resolución CRC 5050 de 2016, con el fin de identificar tanto el mecanismo como la información necesaria para activar los servicios de telecomunicaciones en un ‘Equipo Terminal Móvil’.*

De igual forma, consideramos que se presenta una incongruencia entre las definiciones de ‘Abonado celular’ -que hace referencia al titular de la línea- y ‘Abonado celular activo’ (que hace referencia expresa a la línea). Para evitar confusiones, respetuosamente se sugiere usar el nombre de ‘usuario’ al referirse al titular de la línea y ‘Abonado celular’, cuando se quiera hacer referencia a la línea.

En lo atinente a la definición de ‘Acreditación de titularidad’ que según se manifiesta, es un procedimiento reglado en la ley, se sugiere indicar la norma correspondiente o en su defecto, incorporar el procedimiento al Proyecto de Ley, mediante un artículo nuevo.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, respetuosamente se sugiere la siguiente redacción.

Proyecto	Sugerencia
<p><i>“Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se entenderán como tales las siguientes definiciones;</i></p> <p>1. Tarjeta SIM (sim card); (en inglés de Subscriber Identity Module, en español, módulo de identificación de abonado). Es una tarjeta inteligente desmontable usada en teléfonos móviles y módems HSPA o LTE que se conectan al dispositivo por medio de una ranura lectora o lector SIM.</p> <p>2. Abonado celular: Cualquier persona física o jurídica que haya celebrado una activación con un proveedor de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público, para la prestación de dichos servicios.</p>	<p><i>“Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se entenderán como tales las siguientes definiciones;</i></p> <p>1. Tarjeta SIM (sim card); (En inglés de Subscriber Identity Module, en español, módulo de identificación de abonado) Es una tarjeta inteligente desmontable usada en teléfonos móviles y módems HSPA o LTE que se conectan al dispositivo por medio de una ranura lectora o lector SIM.</p> <p>1. SIM: Módulo de identidad del abonado (por sus siglas en inglés). Dispositivo electrónico que almacena información técnica de la red, así como también la información de identificación de una cuenta de servicios de telecomunicaciones.</p> <p>2. IMSI: Código de Identificación Internacional del Abonado o Subscriber Móvil (por sus siglas en inglés). Código único que identifica a cada abonado del servicio de telefonía móvil en el estándar GSM y en redes de nueva generación, y que adicionalmente permite su identificación a través de la red. El código se encuentra grabado electrónicamente en la tarjeta SIM.</p>

Proyecto	Sugerencia
<p>3. Compañías que prestan servicios de telecomunicaciones: Se entenderán bajo este concepto, las empresas que ofrecen al público el servicio de telecomunicaciones a través de dispositivos o terminales móviles, hoy conocidos como celulares, tabletas y asimilados.</p> <p>4. Abonados celulares activos: Líneas que pertenecen a una persona natural o jurídica, cuya titularidad está debidamente acreditada y constatada por el propietario y la compañía.</p> <p>5. Acreditación de titularidad: Procedimiento reglado en la ley, por medio del cual una persona certifica su propiedad sobre un abonado celular activo”.</p>	<p>3. MNC: Mobile Network Code (MNC, por sus siglas en inglés). Indicativo de la red para el servicio móvil contenido en el segundo campo de la IMSI. Cumple con la función de proporcionar un identificador único internacional para la red del proveedor a la que pertenece la suscripción móvil.</p> <p>4. MSISDN: Estación Móvil de la Red Digital de Servicios Integrados (RDSI) (por sus siglas en inglés). Número telefónico de una tarjeta SIM en el sistema GSM y UMTS, o número de identificación único de un suscriptor.</p> <p>5. Abonado celular Usuario: Cualquier persona física o jurídica que haya celebrado una activación con un proveedor de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público, para la prestación de dichos servicios.</p> <p>6. Compañías que prestan servicios de telecomunicaciones: Se entenderán bajo este concepto, las empresas que ofrecen al público el servicio de telecomunicaciones a través de dispositivos o terminales móviles, hoy conocidos como celulares, tabletas y asimilados.</p> <p>7. Abonados celulares activos: Líneas que pertenecen a una persona natural o jurídica, cuya titularidad está debidamente acreditada y constatada por el propietario y la compañía.</p> <p>8. Acreditación de titularidad: Procedimiento reglado en la ley, por medio del cual una persona certifica su propiedad sobre un abonado celular activo”.</p>

En segundo lugar, en relación con el artículo 3° del proyecto, relativo a la prohibición de la activación automática de tarjetas SIM; respetuosamente se sugiere no limitar la aplicabilidad de la norma a la activación de dicho dispositivo, sino hacer alusión a la activación de servicios de telecomunicaciones móviles de manera general, teniendo en cuenta que existen formas alternativas de activación virtual de este tipo de servicios.

En tercer lugar, considera esta Entidad que el artículo 4° del proyecto, que se refiere a la obligatoriedad de notificación de líneas activas, debería ser modificado para dar mayor claridad al mismo; puesto que se establece una posibilidad de imponer un sistema de multas a los operadores cuando se evidencie el registro reiterativo no acreditado de líneas celulares a nombre de personas que no lo solicitaron. Sobre el particular, es pertinente que, con reserva de ley, se haga mención expresa al tipo de multa, la infracción que se impondría, la Entidad autorizada y, por supuesto, la conducta que se consideraría como reiterativa.

En este sentido, nos permitimos mencionar que con base en la Ley Estatutaria 1581 de 2012, la Delegatura para la Protección de Datos Personales de esta Superintendencia tiene la facultad para sancionar el tratamiento de información que no cumpla con el principio de veracidad. Es decir, además de lo establecido en el inciso tercero del artículo 4 del proyecto, ya existen facultades sancionatorias en cabeza de esta Superintendencia, relacionadas con la protección de datos personales.

En cuarto lugar, el artículo 5° se refiere al procedimiento para la desactivación de líneas celulares no acreditadas y, en tal sentido, es pertinente recordar que, con sujeción al Régimen de Protección de Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones⁶, uno de los principales derechos garantizados es el de conservar la titularidad del número asignado por el operador. Sin embargo, esto se ve limitado expresamente por (i) la voluntad del usuario; (ii) razones técnicas que afecten la prestación del servicio

y; (iii) pérdida del número en prepago, cuando durante un periodo de 2 meses el usuario no realiza ni recibe llamadas, no cursa tráfico de datos, no envía ni recibe mensajes de texto, tampoco hace recargas ni tiene saldos vigentes.

De este modo, el procedimiento que por vía de este proyecto se pretende implementar, desconoce esa prerrogativa de garantía de la titularidad del número e impone una carga injustificada en cabeza de los usuarios, pues deben llevar a cabo la actividad indicada, so pena de la pérdida de la línea.

Por esta razón, de manera respetuosa se sugiere considerar la posibilidad de que se elimine el mencionado artículo 5 del proyecto.

En quinto lugar, en el artículo 6° del proyecto -relativo al cambio de titularidad de abonados celulares- se establece un procedimiento sobre el cual respetuosamente se considera que no existe claridad y que podría desconocer el derecho que tienen los usuarios de conservar su línea móvil.

Lo anterior, en tanto el contenido del artículo propone que una vez desactivada la línea móvil, mediando el procedimiento del artículo 5° del proyecto, el operador de servicios de telecomunicaciones móviles pueda, a solicitud del interesado, activar la línea a nombre de su poseedor y, de ese modo, convertirlo en titular de esta.

Al respecto, es pertinente indicar que los operadores no son los dueños de la numeración. Según el artículo 6.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 ‘podrán solicitar y ser asignatarios de numeración:(...) E.164 todos los proveedores de redes y servicios de Telecomunicaciones y entidades que hacen parte de la fuerza pública y organismos del Estado cuya función esté orientada a preservar el orden público, a preservar el orden constitucional y brindar una adecuada administración de justicia’. De este modo, queda claro que los operadores solamente son asignatarios de numeración, cuya titularidad, mediando una vinculación jurídica, eventualmente será trasladada a los usuarios.

De ese modo, se sugiere que sea a través de la regulación que la COMISIÓN DE REGULACIÓN DE

⁶ Resolución CRC 5050 de 2016, proferida por la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

COMUNICACIONES establece, donde se definen las dinámicas de reasignación de números, basándose para ello en la Resolución CRC 5050 de 2016.

En sexto lugar, en el artículo 7° del proyecto -relativo a la creación del Registro Único de Abonados Celulares Activos- respetuosamente se sugiere agregar un parágrafo, donde se especifique la obligatoriedad de cumplir con las normas de protección de datos personales.

En séptimo lugar; respetuosamente se sugiere la eliminación o modificación de la estructura del artículo 8° del proyecto -relativo a la responsabilidad pecuniaria de las compañías prestadoras de los servicios de telecomunicaciones y de los propietarios de las líneas en caso de comisión de delitos-, pues la determinación preliminar de responsabilidad para efectos indemnizatorios, no solamente vulnera derechos fundamentales como el debido proceso y la presunción de inocencia, sino que, en caso de actividades criminales cometidas a través del uso de los servicios de telecomunicaciones, permite la participación de los operadores en eventuales procesos incidentes de reparación integral, de acuerdo con lo previsto en los artículos 102 y siguientes del Código de Procedimiento Penal.

Por último, considera esta Entidad que el artículo 9° del proyecto -relativo a la visualización de la información del propietario de la línea emisora de la llamada-, más allá de las consideraciones sobre la titularidad de datos personales y el alcance de disposiciones que, como está, imponga un tratamiento específico sin tener en cuenta la voluntad del titular, podría desconocer la existencia de servicios suplementarios regulatoriamente reconocidos como el de número privado.

De este modo, se sugiere considerar la posibilidad de eliminar el artículo 9° del proyecto, pues la visualización de la información, cualquiera que ella sea, en nada impacta la obligatoriedad de contar con un registro de líneas activas, objetivo central y loable de la iniciativa bajo análisis.

De esta forma esperamos haber contribuido al enriquecimiento de tan importante iniciativa, quedando a disposición para resolver cualquier inquietud que se presente sobre el particular”.

V. IMPACTO FISCAL

Es necesario señalar que de acuerdo con las sentencias C-315 de 2008 y C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del Proyecto de Ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.

El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción

normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo”. (Resaltado fuera del texto.)

Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 **constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República**, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, **pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”** (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho en Sentencia C-315 de 2008 que si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, ya partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Por lo anteriormente señalado, se concluye que el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los recursos requeridos para lograr el objetivo del presente Proyecto de Ley, sin que ello implique que la justificación de este y la planeación de tipo presupuestal y económica, se convierta en una traba dentro del trámite legislativo para la aprobación de la presente Ley.

Sin embargo, lo anterior, teniendo en cuenta el análisis previo realizado por los autores de la iniciativa, se concluye que este proyecto de ley en su articulado, no impone a las entidades públicas erogaciones presupuestales, razón por la cual no implica un impacto fiscal negativo a las finanzas de la Nación dado a que se reitera, no genera gasto público a cargo del Gobierno nacional.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MOTIVACIÓN
“Por la cual se crea el Registro de Abonados Celulares Activos y se dictan otras disposiciones”	“Por la cual se crea el Registro de Abonados Celulares Activos y se dictan otras disposiciones”.	Sin modificaciones.
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la creación de un Registro de Abonados Celulares Activos en el territorio colombiano, con el fin de evitar la suplantación y la comisión de delitos a través de los dispositivos móviles de comunicación.	Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la creación de un Registro de Abonados Celulares Activos en el territorio colombiano, con el fin de evitar la suplantación y la comisión de delitos a través de los dispositivos móviles de comunicación.	Se reduce el objeto, haciéndolo más sintético y general.
<p>Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se entenderán como tales las siguientes definiciones:</p> <p>1- Tarjeta SIM (sim card): (en inglés de Subscriber Identity Module, en español módulo de identificación de abonado) Es una tarjeta inteligente desmontable usada en teléfonos móviles y módems HSPA o LTE que se conectan al dispositivo por medio de una ranura lectora o lector SIM.</p> <p>2. Abonado celular: Cualquier persona física o jurídica que haya celebrado una activación con un proveedor de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público, para la prestación de dichos servicios.</p> <p>3. Compañías que prestan servicios de telecomunicaciones: Se entenderán bajo este concepto, las empresas que ofrecen al público el servicio de telecomunicaciones a través de dispositivos o terminales móviles, hoy conocidos como celulares, tabletas y asimilados.</p> <p>4. Abonados celulares activos: Líneas que pertenecen a una persona natural o jurídica, cuya titularidad está debidamente acreditada y constatada por el propietario y la compañía.</p> <p>5. Acreditación de titularidad: Procedimiento reglado en la ley, por medio del cual una persona certifica su propiedad sobre un abonado celular activo.</p>	<p>Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se entenderán como tales las siguientes definiciones;</p> <p>1. Tarjeta SIM (sim card); (En inglés de Subscriber Identity Module, en español, módulo de identificación de abonado) Es una tarjeta inteligente desmontable usada en teléfonos móviles y módems HSPA o LTE que se conectan al dispositivo por medio de una ranura lectora o lector SIM.</p> <p>1. SIM: Módulo de identidad del abonado (por sus siglas en inglés). Dispositivo electrónico que almacena información técnica de la red, así como también la información de identificación de una cuenta de servicios de telecomunicaciones.</p> <p>2. IMSI: Código de Identificación Internacional del Abonado o Subscriptor Móvil (por sus siglas en inglés). Código único que identifica a cada abonado del servicio de telefonía móvil en el estándar GSM y en redes de nueva generación, y que adicionalmente permite su identificación a través de la red. El código se encuentra grabado electrónicamente en la tarjeta SIM.</p> <p>3. MNC: Mobile Network Code (MNC, por sus siglas en inglés). Indicativo de la red para el servicio móvil contenido en el segundo campo de la IMSI. Cumple con la función de proporcionar un identificador único internacional para la red del proveedor a la que pertenece la suscripción móvil.</p> <p>4. MSISDN: Estación Móvil de la Red Digital de Servicios Integrados (RDSI) (por sus siglas en inglés). Número telefónico de una tarjeta SIM en el sistema GSM y UMTS, o número de identificación único de un suscriptor.</p> <p>5. 2. Abonado celular Usuario: Cualquier persona física o jurídica que haya celebrado una activación con un proveedor de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público, para la prestación de dichos servicios.</p>	Se acogen las recomendaciones en la redacción de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MOTIVACIÓN
	<p>6. 3- Compañías que prestan servicios de telecomunicaciones: Se entenderán bajo este concepto, las empresas que ofrecen al público el servicio de telecomunicaciones a través de dispositivos o terminales móviles, hoy conocidos como celulares, tabletas y asimilados.</p> <p>7.-4. Abonados celulares activos: Líneas que pertenecen a una persona natural o jurídica, cuya titularidad está debidamente acreditada y constatada por el propietario y la compañía.</p> <p>8.-5. Acreditación de titularidad: Procedimiento reglado en la ley, por medio del cual una persona certifica su propiedad sobre un abonado celular activo”.</p>	
<p>Artículo 3°. Prohibición de la activación automática de tarjetas sim. Las compañías que prestan servicios de telecomunicaciones en el territorio colombiano, no podrán por sí mismas, por interpuesta persona, o a través de terceros, comercializar sim card con preactivación o activación automática. El proceso de activación de las sim card que se comercialicen en el territorio colombiano, corresponderá a cada propietario de la misma y se hará de acuerdo con los protocolos y procedimientos que para el efecto fije el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p>	<p>Artículo 3°. Prohibición de la activación automática de abonados celulares tarjetas sim. Las compañías que prestan servicios de telecomunicaciones en el territorio colombiano, no podrán por sí mismas, por interpuesta persona, o a través de terceros, comercializar sim card con preactivación o activación automática dispositivos y/o mecanismos que impliquen la preactivación o activación automática del abonado celular, incluyendo en estas las tarjetas SIM, las alternativas de activación virtual y demás mecanismos que cumplan esta función.</p> <p>El proceso de activación de las sim card de los abonados celulares que se comercialicen en el territorio colombiano, corresponderá a cada propietario de la misma y se hará de acuerdo con los protocolos y procedimientos que para el efecto fije el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tendrá seis (6) meses para fijar y/o actualizar los procedimientos para la activación de abonados celulares en el país, de acuerdo a las disposiciones previstas en la presente ley.</p>	<p>Se atiende la sugerencia de no limitar la aplicabilidad de la norma a la activación de las tarjetas SIM, sino hacer alusión a la activación de manera general, teniendo en cuenta que existen formas alternativas de activación virtual de este tipo de servicios.</p>
<p>Artículo 4°. Obligatoriedad de notificación de líneas activas. Dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, todas las compañías que presten servicios de telecomunicaciones en el territorio colombiano deberán notificar a cada persona natural o jurídica que registre como su cliente, la totalidad de los abonados celulares activos a su nombre, indicando la antigüedad de la línea y el modo y ciudad de adquisición de la misma. Esta notificación aplicará sobre líneas celulares en prepago y pospago.</p>	<p>Artículo 4°. Obligatoriedad de notificación de abonados celulares activos líneas activas. Dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, todas las Las compañías que presten servicios de telecomunicaciones en el territorio colombiano deberán notificar a cada persona natural o jurídica que registre como su cliente, la totalidad de los abonados celulares activos a su nombre, indicando la antigüedad de la línea y el modo y ciudad de adquisición de la misma en una periodicidad no menor a un (1) año. Esta notificación aplicará sobre líneas celulares en prepago y pospago.</p>	<p>Se modifica el artículo dándole mayor claridad a la obligatoriedad de la notificación de líneas activas.</p> <p>Del mismo modo, se hace mención expresa del tipo de multa, la infracción que se impondría, la entidad autorizada, y por supuesto, la conducta que se consideraría como reiterativa.</p> <p>Se elimina la disposición sobre la creación de un sistema de multas. Esto debido a que el legislador en la Ley 1266 de 2008 estableció el principio de veracidad de la información (artículo 4, numeral 1 artículo 8) sobre el cual ya se determinó un régimen sancionatorio aplicable (artículo 17 y 18), y en relación a los casos de suplantación del registro de abonados celulares se aplica esta sanción. De igual forma, teniendo en cuenta que la potestad sancionatoria tiene reserva de ley por parte del Congreso de la República.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MOTIVACIÓN
<p>Las personas naturales directamente o a través de apoderado, y las personas jurídicas a través de su representante legal o un apoderado designado por este, podrán efectuar las reclamaciones a que haya lugar cuando no se encuentre justificada su titularidad sobre una línea.</p> <p>El Gobierno nacional podrá, a través de la reglamentación que expida para tal efecto imponer un sistema de multas a los operadores cuando se evidencie el registro reiterativo no acreditado de líneas celulares a nombre de personas que no lo solicitaron.</p>	<p><u>Las compañías que presten servicios de telecomunicaciones en el territorio colombiano deberán de disponer de mecanismos idóneos para la acreditación de la titularidad sobre los abonados celulares activos así como para la atención de reclamaciones por parte de sus usuarios registrados ante las posibles inconsistencias producto del procedimiento de notificación de los abonados celulares.</u></p> <p><u>Del mismo modo, se garantiza que las personas naturales directamente o a través de apoderado, y las personas jurídicas a través de su representante legal o un apoderado designado por este, podrán efectuar las reclamaciones a que haya lugar cuando no se encuentre justificada su titularidad sobre una línea.</u></p> <p><u>El Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones reglamentará en un plazo no mayor a seis (6) meses tras la entrada en vigencia de la presente ley el procedimiento de notificación de los abonados celulares activos así como los términos de acreditación y de reclamación y los lineamientos generales sobre los mecanismos de atención a las reclamaciones de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones en el territorio colombiano.</u></p> <p>El Gobierno nacional podrá, a través de la reglamentación que expida para tal efecto imponer un sistema de multas a los operadores cuando se evidencie el registro reiterativo no acreditado de líneas celulares a nombre de personas que no lo solicitaron.</p> <p><u>Parágrafo transitorio. Las compañías que presten servicios de telecomunicaciones en el territorio colombiano deberán realizar la primera notificación a cada persona natural y jurídica registrada con titularidad sobre un abonado celular activo en los primeros seis (6) meses posterior a la expedición de la reglamentación por parte del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</u></p>	
<p>Artículo 5°. Procedimiento para la desactivación de líneas celulares no acreditadas. Una vez notificadas las personas naturales y jurídicas en relación a la titularidad sobre las líneas celulares activas en los términos del artículo anterior, cada compañía que preste servicios de telecomunicaciones deberá establecer un procedimiento gratuito para que, en un término máximo de treinta (30) días calendario, cada persona enterada manifieste si reconoce o no las líneas señaladas.</p>	<p>Artículo 5°. Procedimiento para la desactivación de <u>abonados líneas celulares no acreditados</u> as. <u>El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, deberá establecer un procedimiento para la desactivación de abonados celulares no acreditados, en un plazo no mayor a doce (12) meses tras la entrada en vigencia de la presente ley.</u></p>	<p>Se reconoce la importancia de armonizar la disposición con el Régimen de Protección de Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones expedido por la Comisión de Regulación de Comunicaciones.</p> <p>También modifica la numeración.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MOTIVACIÓN
<p>En caso de que alguna línea no se reconozca por su titular o este no desee seguir teniéndola en estado activo, la compañía en un término máximo de siete (7) días calendario a partir de la manifestación del usuario la sacará de funcionamiento.</p>	<p><u>Este procedimiento tendrá por objeto la salida de funcionamiento de los abonados celulares activos sobre los cuales no se acredite titularidad en concordancia con lo establecido en el artículo 4° de la presente ley, la reglamentación derivado de este y en concordancia con lo dispuesto en el Régimen de Protección de Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones o la reglamentación que haga sus veces o la modifique.</u></p> <p>Una vez notificadas las personas naturales y jurídicas en relación a la titularidad sobre las líneas celulares activas en los términos del artículo anterior, cada compañía que preste servicios de telecomunicaciones deberá establecer un procedimiento gratuito para que, en un término máximo de treinta (30) días calendario, cada persona enterada manifieste si reconoce o no las líneas señaladas.</p> <p>En caso de que alguna línea no se reconozca por su titular o este no desee seguir teniéndola en estado activo, la compañía en un término máximo de siete (7) días calendario a partir de la manifestación del usuario la sacará de funcionamiento.</p>	
<p>Artículo 6°. Cambio de titularidad de abonados celulares. Dentro de los treinta (30) días siguientes al momento en que una línea sea desactivada porque su poseedor no es el mismo propietario, las compañías que prestan servicios de telecomunicaciones podrán, exclusivamente a solicitud del interesado, registrar el correspondiente abonado celular a nombre de quien haya venido usándolo y convertirlo así en su propietario.</p> <p>Las compañías prestadoras definirán un procedimiento acorde con lo dispuesto en esta ley para realizar el proceso de activación y proceso de titularidad de la línea.</p>	<p>Artículo 6°. Cambio de titularidad de abonados celulares. Dentro de los treinta (30) días siguientes al momento en que una línea sea desactivada porque su poseedor no es el mismo propietario, las compañías que prestan servicios de telecomunicaciones podrán, exclusivamente a solicitud del interesado, registrar el correspondiente abonado celular a nombre de quien haya venido usándolo y convertirlo así en su propietario.</p> <p>Las compañías prestadoras definirán un procedimiento acorde con lo dispuesto en esta ley para realizar el proceso de activación y proceso de titularidad de la línea.</p> <p><u>El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, determinará los criterios sobre los cuales las compañías que prestan servicios de telecomunicaciones certificarán la reasignación y registro de un abonado celular anteriormente desactivado, con el fin de garantizar la continuidad en el uso del abonado celular por parte del usuario que no haya acreditado la titularidad, respetando el debido proceso y el derecho a contradicción por quien registre como propietario de la línea.</u></p>	<p>Modifica la numeración y mejora la redacción para mayor claridad, atendiendo las sugerencias de la Superintendencia de Industria y Comercio.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MOTIVACIÓN
<p>Artículo 7º. Creación del Registro Único de Abonados Celulares Activos. Bajo la dirección, coordinación, administración y operación del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MinTIC, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, créase el Registro Único de Abonados Celulares Activos, RUACA, que, además de lo dispuesto por el Gobierno nacional, tendrá las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Será gratuito para los propietarios de abonados celulares. 2. No será público, puesto que se almacenan datos personales e íntimos de los propietarios de las líneas celulares. 3. Aplicará para usuarios de telefonía móvil en general, tanto en prepago como en pospago. 4. Los costos de su operación serán asumidos directamente por las compañías que prestan servicios de telecomunicaciones y no se trasladarán a los usuarios. 5. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones facturará a cada compañía el valor que en proporción corresponda, de acuerdo con el número de usuarios que reporte. 6. Cada propietario de abonado celular podrá ingresar y modificar el estado de su información personal en cualquier momento. 	<p>Artículo 7º. Creación del Registro Único de Abonados Celulares Activos. Créase el Registro Único de Abonados Celulares Activos, RUACA, como un sistema de información bajo Bajo la dirección, coordinación, administración y operación del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MinTIC, con la fin de registrar los procesos de notificación, acreditación y desactivación de los abonados celulares existentes en el país. dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, créase el Registro único de Abonados Celulares Activos - RUACA, que, además de lo dispuesto por el Gobierno nacional, tendrá las siguientes características:</p> <p><u>El RUACA no será público, puesto que se almacenan datos personales de los propietarios de las líneas celulares, y únicamente tendrá acceso a la información allí consignada el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Para el caso de los procesos penales, disciplinarios y fiscales se podrá solicitar por la autoridad correspondiente una certificación sobre la titularidad del abonado celular al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</u></p> <p><u>Respecto a las características de operación del RUACA, estas deberán como mínimo seguir los siguientes lineamientos:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Será gratuito para los propietarios de abonados celulares. 2. No será público, puesto que se almacenan datos personales e íntimos de los propietarios de las líneas celulares. 2. Se aplicará para usuarios de telefonía móvil en general, tanto en prepago como en pospago. 3. Los costos de su operación serán asumidos directamente por las compañías que prestan servicios de telecomunicaciones y no se trasladarán a los usuarios. 4. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones facturará a cada compañía el valor que en proporción corresponda, de acuerdo con el número de usuarios que reporte. 5. Cada propietario de abonado celular podrá actualizar ingresar y modificar el estado de su información personal en cualquier momento. <p><u>Parágrafo. El Registro Único de Abonados Celulares Activos - RUACA debe cumplir con lo establecido en la Ley Estatutaria de Protección de Datos Personales -Ley 1581 de 2012- , sus decretos reglamentarios o la norma que haga sus veces o la modifique.</u></p>	<p>Se amplía la definición del Registro Único de Abonados Celulares Activos así como su finalidad.</p> <p>Se añade un parágrafo donde se especifica la obligatoriedad de cumplir con las normas de protección de datos personales.</p> <p>También modifica la numeración.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MOTIVACIÓN
	<p><u>Parágrafo transitorio. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tendrá doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la ley para reglamentar la creación y funcionamiento del RUACA.</u></p>	
<p>Artículo 8°. Responsabilidad pecuniaria de las compañías prestadoras de los servicios de telecomunicaciones y de los propietarios de las líneas en caso de comisión de delitos. Vencido el plazo que establece el artículo 4° de esta ley, las compañías de que trata el inciso cuarto del artículo 2°, serán responsables de la indemnización de perjuicios cuando se demuestre judicialmente que en la comisión de delitos a través de líneas celulares que no hayan sido desactivadas, cumpliendo los requisitos para haberlo hecho, se hayan causado afectaciones al patrimonio de terceros en calidad de receptores de llamadas o mensajes de datos.</p> <p>Serán responsables las personas naturales o jurídicas que figuren como propietarias de las líneas, cuando por su omisión no se hayan desactivado aquellas que no estén bajo su uso, a pesar de haber sido cumplido el protocolo por parte de las compañías operadoras.</p>	<p>Artículo 8°. Responsabilidad pecuniaria de las compañías prestadoras de los servicios de telecomunicaciones y de los propietarios de las líneas en caso de comisión de delitos. Vencido el plazo que establece el artículo 4° de esta ley, las compañías de que trata el inciso cuarto del artículo 2°, serán responsables de la indemnización de perjuicios cuando se demuestre judicialmente que en la comisión de delitos a través de líneas celulares que no hayan sido desactivadas, cumpliendo los requisitos para haberlo hecho, se hayan causado afectaciones al patrimonio de terceros en calidad de receptores de llamadas o mensajes de datos.</p> <p>Serán responsables las personas naturales o jurídicas que figuren como propietarias de las líneas, cuando por su omisión no se hayan desactivado aquellas que no estén bajo su uso, a pesar de haber sido cumplido el protocolo por parte de las compañías operadoras.</p>	<p>Se elimina el artículo 8° respecto a la responsabilidad pecuniaria de las compañías prestadoras de servicios de telecomunicaciones y de los propietarios de las líneas en caso de comisión de delitos, pues puede llegar a vulnerar derechos fundamentales como el debido proceso y la presunción de inocencia.</p>
<p>Artículo 9°. Visualización de la información del propietario de la línea emisora de la llamada. Las compañías que prestan servicios de telecomunicaciones garantizarán que en cada llamada por dispositivos móviles que sea gestionada en el territorio colombiano se visualice la información del propietario de la línea emisora.</p>	<p>Artículo 9°. Visualización de la información del propietario de la línea emisora de la llamada. Las compañías que prestan servicios de telecomunicaciones garantizarán que en cada llamada por dispositivos móviles que sea gestionada en el territorio colombiano se visualice la información del propietario de la línea emisora.</p>	<p>Se elimina el artículo, entendiendo que esta disposición no tiene en cuenta la voluntad del titular, pudiendo desconocer la existencia de servicios suplementarios regulatoriamente reconocidos como el de número privado.</p>
<p>Artículo 10. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 8° 10: Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se modifica la numeración.</p>

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

De conformidad con lo estipulado en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 se adiciona este acápite que busca brindar una guía para que los Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, el Congresista puede encontrar otras causales.

Para el ponente de este Proyecto de Ley la votación y discusión de la iniciativa no genera conflictos de interés, puesto que no genera beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley. Sin embargo, se advierte que puede haber conflicto de interés en el caso de todo Congresista que se encuentren o tengan parientes dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil establecidos en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, dentro de los grupos de propietarios de las compañías que

prestan servicios de telecomunicaciones, de acuerdo con lo definido en el inciso cuarto del artículo 2° del proyecto de ley.

VIII. PROPOSICIÓN

Por los argumentos esbozados anteriormente, presento ponencia positiva y solicito a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de Ley número 283 de 2022 Cámara, “por la cual se crea el Registro de Abonados Celulares Activos y se dictan otras disposiciones”.

De los honorables Congresistas,


JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 COORDINADOR PONENTE

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 283 DE 2022
*por la cual se crea el Registro de Abonados
Celulares Activos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la creación de un registro de abonados celulares activos en el territorio colombiano.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se entenderán como tales las siguientes definiciones:

1. SIM: Módulo de identidad del abonado (por sus siglas en inglés). Dispositivo electrónico que almacena información técnica de la red, así como también la información técnica de la red, así como también la información de identificación de una cuenta de servicios de telecomunicaciones.

2. IMSI: Código de Identificación Internacional del Abonado o Suscriptor Móvil (por sus siglas en inglés). Código único que identifica a cada abonado del servicio de telefonía móvil en el estándar GSM y en redes de nueva generación, y que adicionalmente permite su identificación a través de la red. El código se encuentra grabado electrónicamente en la tarjeta SIM.

3. MNC: Mobile Network Code (MNC, por sus siglas en inglés). Indicativo de la red para el servicio móvil contenido en el segundo campo de la IMSI: Cumple con la función de proporcionar un identificador único internacional para la red del proveedor a la que pertenece la suscripción móvil.

4. MSISDN: Estación Móvil de la Red Digital de Servicios Integrados (RDSI) (por sus siglas en inglés). Número telefónico de una tarjeta SIM en el sistema GSM y UMTS, o número de identificación único de un suscriptor.

5. Usuario: Cualquier persona física o jurídica que haya celebrado una activación con un proveedor de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público para la prestación de dichos servicios.

6. Compañías que prestan servicios de telecomunicaciones: Se entenderán bajo este concepto, las empresas que ofrecen al público el servicio de telecomunicaciones a través de dispositivos o terminales móviles, hoy conocidos como celulares, tabletas y asimilados.

7. Abonados celulares: Líneas que pertenecen a una persona natural o jurídica, cuya titularidad está debidamente acreditada y constatada por el propietario y la compañía.

8. Acreditación de titularidad: Procedimiento reglado en la ley, por medio del cual una persona certifica su propiedad sobre un abonado celular activo.

Artículo 3°. Prohibición de la activación automática de abonados celulares. Las compañías que prestan servicios de telecomunicaciones en el territorio colombiano, no podrán por sí mismas, por interpuesta persona, o a través de terceros comercializar dispositivos y/o mecanismos que impliquen la preactivación o activación automática el abonado celular, incluyendo en éstas las tarjetas SIM, las alternativas de activación virtual y demás mecanismos que cumplan esta función.

El proceso de activación de los abonados celulares que se comercialicen en el territorio colombiano, corresponderá a cada propietario de la misma y se hará de acuerdo con los protocolos y procedimientos que para tal efecto fije el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Parágrafo. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tendrá seis (6) meses para fijar y/o actualizar los procedimientos para la activación de abonados celulares en el país, de acuerdo a las disposiciones previstas en la presente ley.

Artículo 4°. Obligatoriedad de notificación de abonados celulares activos. Las compañías que presten servicios de telecomunicaciones en el territorio colombiano deberán notificar a cada persona natural o jurídica que registre como su cliente, la totalidad de los abonados celulares activos a su nombre, indicando la antigüedad de la línea y el modo y ciudad de adquisición de la misma en una periodicidad no menor a un (1) año. Esta notificación aplicará sobre líneas celulares en prepago y pospago.

Las compañías que presten servicios de telecomunicaciones en el territorio colombiano deberán disponer de mecanismos idóneos para la acreditación de la titularidad sobre los abonados celulares activos así como para la atención de reclamaciones por parte de sus usuarios registrados ante las posibles inconsistencias producto del procedimiento de notificación de los abonados celulares.

Del mismo modo, se garantiza que las personas naturales directamente o a través de apoderado, y las personas jurídicas a través de su representante legal o un apoderado designado por este, podrán efectuar las reclamaciones a que haya lugar cuando no se encuentre justificada su titularidad sobre una línea.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones reglamentará en un plazo no mayor a seis (6) meses tras la entrada en vigencia de la presente ley el procedimiento de notificación de los abonados celulares activos así como los términos de acreditación y de reclamación y los lineamientos generales sobre los mecanismos de atención a las reclamaciones de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones en el territorio colombiano.

Parágrafo transitorio. Las compañías que presten servicios de telecomunicaciones en el territorio colombiano deberán realizar la primera notificación a cada persona natural y jurídica registrada con titularidad sobre un abonado celular activo en los primeros seis (6) meses posterior a la expedición de la reglamentación por parte del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Artículo 5°. Procedimiento para la desactivación de abonados celulares no acreditados. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, deberá establecer un procedimiento para la desactivación de abonados celulares no acreditados, en un plazo no mayor a doce (12) meses tras la entrada en vigencia de la presente ley.

Este procedimiento tendrá por objeto la salida de funcionamiento de los abonados celulares activos sobre los cuales no se acredite titularidad en concordancia con lo establecido en el artículo 4° de la presente ley, la reglamentación derivada de este y de conformidad con lo dispuesto en el Régimen de Protección de Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones o la reglamentación que haga sus veces o la modifique.

Artículo 6°. Cambio de titularidad de abonados celulares. Dentro de los treinta (30) días siguientes al momento en que una línea sea desactivada, las compañías que prestan servicios de telecomunicaciones podrán, exclusivamente a solicitud del interesado, registrar el correspondiente abonado celular a nombre de quien haya venido usándolo y convertirlo así en su propietario.

El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, determinará los criterios sobre los cuales las compañías que prestan servicios de telecomunicaciones certificarán la reasignación y registro de un abonado celular anteriormente desactivado, con el fin de garantizar la continuidad en el uso del abonado celular por parte del usuario que no haya acreditado la titularidad, respetando el debido proceso y el derecho a contradicción por quien registre como propietario de la línea.

Artículo 7°. Creación del Registro Único de Abonados Celulares Activos. Créase el Registro Único de Abonados Celulares Activos (RUACA), como un sistema de información bajo la dirección, coordinación, administración y operación del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el fin de registrar los procesos de notificación, acreditación y desactivación de los abonados celulares existentes en el país.

el RUACA no será público, puesto que se almacenan datos personales de los propietarios de las líneas celulares, y únicamente tendrá acceso a la información allí consignada el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Para el caso de los procesos penales, disciplinarios y fiscales se podrá solicitar por la autoridad correspondiente una certificación sobre la titularidad del abonado celular al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Respecto a las características de operación del RUACA, estas deberán como mínimo seguir los siguientes lineamientos:

1. Será gratuito para los propietarios de abonados celulares.
2. Se aplicará para usuarios de telefonía móvil en general, tanto en prepago como en pospago.
3. Los costos de operación serán asumidos directamente por las compañías que prestan servicios de telecomunicaciones y no se trasladarán a los usuarios.
4. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones facturará a cada compañía el valor que en proporción corresponda, de acuerdo con el número de usuarios que reporte.
5. Cada propietario de abonado celular podrá actualizar el estado de su información personal en cualquier momento.

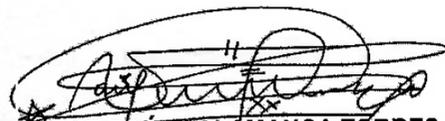
5. Cada propietario de abonado celular podrá actualizar el estado de su información personal en cualquier momento.

Parágrafo. El Registro Único de Abonados Celulares Activos (RUACA) debe cumplir con lo establecido en la Ley Estatutaria de Protección de Datos Personales -Ley 1581 de 2012-, sus decretos reglamentarios o la norma que haga sus veces o la modifique.

Parágrafo transitorio. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tendrá doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la ley para reglamentar la creación y funcionamiento del RUACA.

Artículo 8°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,


JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
COORDINADOR PONENTE

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE
 POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL
 PERMANENTE DE LA CÁMARA DE
 REPRESENTANTES**

**EN SESIÓN DEL DÍA VEINTIDÓS (22) DE
 MARZO DE 2023, AL PROYECTO DE LEY
 NÚMERO 283 de 2022 CÁMARA**

por la cual se crea el Registro de Abonados Celulares Activos y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la creación de un Registro de Abonados Celulares Activos en el territorio colombiano, con el fin de evitar la suplantación y la comisión de delitos a través de los dispositivos móviles de comunicación.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se entenderán como tales las siguientes definiciones:

1. Tarjeta SIM (sim card): (en inglés de Subscriber Identity Module, en español módulo de identificación de abonado). Es una tarjeta Inteligente desmontable usada en teléfonos móviles y módems HSPA o LTE que se conectan al dispositivo por medio de una ranura lectora o lector SIM.
2. Abonado celular: Cualquier persona física o jurídica que haya celebrado una activación con un proveedor de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público, para la prestación de dichos servicios.
3. Compañías que prestan servicios de telecomunicaciones: Se entenderán bajo este concepto, las empresas que ofrecen al público el servicio de telecomunicaciones a través de dispositivos o terminales móviles, hoy conocidos como celulares, tabletas y asimilados.
4. Abonados celulares activos: Líneas que pertenecen a una persona natural o jurídica, cuya titularidad está debidamente acreditada y constatada por el propietario y la compañía.
5. Acreditación de titularidad: Procedimiento reglado en la ley, por medio del cual una persona certifica su propiedad sobre un abonado celular activo.

Artículo 3°. Prohibición de la activación automática de tarjetas sim. Las compañías que prestan servicios de telecomunicaciones en el territorio colombiano, no podrán por sí mismas, por interpuesta persona, o a través de terceros, comercializar sim card con preactivación o activación automática. El proceso de activación de las sim card que se comercialicen en el territorio colombiano, corresponderá a cada propietario de la misma y se hará de acuerdo con los protocolos y procedimientos que para el efecto fije el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Artículo 4°. Obligatoriedad de notificación de líneas activas. Dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, todas las compañías que presten servicios de telecomunicaciones en el territorio colombiano deberán notificar a cada persona natural o jurídica que registre como su cliente, la totalidad de los abonados celulares activos a su nombre, indicando la antigüedad de la línea y el modo y ciudad de adquisición de la misma. Esta notificación aplicará sobre líneas celulares en prepago y pospago.

Las personas naturales directamente o a través de apoderado, y las personas jurídicas a través de su representante legal o un apoderado designado por este, podrán efectuar las reclamaciones a que haya lugar

cuando no se encuentre justificada su titularidad sobre una línea.

El Gobierno nacional podrá, a través de la reglamentación que expida para tal efecto, imponer un sistema de multas a los operadores cuando se evidencie el registro reiterativo no acreditado de líneas celulares a nombre de personas que no lo solicitaron.

Artículo 5º. Procedimiento para la desactivación de líneas celulares no acreditadas. Una vez notificadas las personas naturales y jurídicas en relación a la titularidad sobre las líneas celulares activas en los términos del artículo anterior, cada compañía que preste servicios de telecomunicaciones deberá establecer un procedimiento gratuito para que, en un término máximo de treinta (30) días calendario, cada persona enterada manifieste si reconoce o no las líneas señaladas.

En caso de que alguna línea no se reconozca por su titular o este no desee seguir teniéndola en estado activo, la compañía en un término máximo de siete (7) días calendario a partir de la manifestación del usuario la sacará de funcionamiento.

Artículo 6º. Cambio de titularidad de abonados celulares. Dentro de los treinta (30) días siguientes al momento en que una línea sea desactivada porque su poseedor no es el mismo propietario, las compañías que prestan servicios de telecomunicaciones podrán, exclusivamente a solicitud del interesado, registrar el correspondiente abonado celular a nombre de quien haya venido usándolo y convertirlo así en su propietario. Las compañías prestadoras definirán un procedimiento acorde con lo dispuesto en esta ley para realizar el proceso de activación y proceso de titularidad de la línea.

Artículo 7º. Creación del Registro Único de Abonados Celulares Activos. Bajo la dirección, coordinación, administración y operación del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, créase el Registro Único de Abonados Celulares Activos, RUACA, que, además de lo dispuesto por el Gobierno nacional, tendrá las siguientes características:

1. Será gratuito para los propietarios de abonados celulares.
2. No será público, puesto que se almacenan datos personales e íntimos de los propietarios de las líneas celulares.
3. Aplicará para usuarios de telefonía móvil en general, tanto en prepago como en pospago.
4. Los costos de su operación serán asumidos directamente por las compañías que prestan servicios de telecomunicaciones y no se trasladarán a los usuarios.
5. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones facturará a cada compañía el valor que en proporción corresponda, de acuerdo con el número de usuarios que reporte.
6. Cada propietario de abonado celular podrá ingresar y modificar el estado de su información personal en cualquier momento.

Artículo 8º. Responsabilidad pecuniaria de las compañías prestadoras de los servicios de telecomunicaciones y de los propietarios de las líneas en caso de comisión de delitos. Vencido el plazo que establece el artículo 4º de esta ley, las compañías de que trata el inciso cuarto del artículo 2º, serán responsables de la indemnización de perjuicios cuando se demuestre judicialmente que en la comisión de delitos a través de líneas celulares que no hayan sido desactivadas, cumpliendo los requisitos para haberlo hecho, se hayan

causado afectaciones al patrimonio de terceros en calidad de receptores de llamadas o mensajes de datos.

Serán responsables las personas naturales o jurídicas que figuren como propietarias de las líneas, cuando por su omisión no se hayan desactivado aquellas que no estén bajo su uso, a pesar de haber sido cumplido el protocolo por parte de las compañías operadoras.

Artículo 9º. Visualización de la Información del propietario de la línea emisora de la llamada. Las compañías que prestan servicios de telecomunicaciones garantizarán que en cada llamada por dispositivos móviles que sea gestionada en el territorio colombiano se visualice la información del propietario de la línea emisora.

Artículo 10. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. -COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. 22 de marzo de 2023.-En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate, sin modificaciones y en los términos anteriores el Proyecto de Ley No. 283 de 2022 cámara. "POR LA CUAL SE CREA EL REGISTRO DE ABONADOS CELULARES ACTIVOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" (Acta No. 032 de 2023) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 16 de marzo de 2023, según Acta No. 031 de 2023; respectivamente, en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que en el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes,

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES

Presidente



RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN

Secretario General

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Bogotá D.C., 04 de agosto de 2023

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones, el texto aprobado en primer debate y el texto que se propone para segundo debate del Proyecto de Ley No. 283 de 2022 Cámara "POR LA CUAL SE CREA EL REGISTRO DE ABONADOS CELULARES ACTIVOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

La ponencia para segundo debate fue firmada por el Honorable Representante JAIME RAÚL SALAMANCA.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 390 / del 04 de agosto de 2023, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario

* * *

PROYECTO DE ACTOS LEGISLATIVOS

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 098 DE 2023

por medio del cual se crea la Comisión Nacional de Cuentas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 2 de agosto de 2023

Señor

Jaime Luis Lacouture Peñaloza

Secretario General Cámara de representantes

E. S. D.

Asunto: Radicación proyecto de acto legislativo, *por medio del cual se crea la Comisión Nacional de Cuentas y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo.

De manera respetuosa, y en consideración de los artículos 222 y 223 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de acto legislativo, *por medio del cual se crea la Comisión Nacional de Cuentas y se dictan otras disposiciones*, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos contemplados en el artículo 145 de la citada ley.

Atentamente,



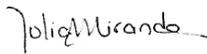
CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO
Representante a la Cámara por Santander



JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL
Representante a la Cámara por Bogotá



ARIEL ÁVILA
Senador de la República



JULIA MIRANDA LONDOÑO
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Nuevo Liberalismo



ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante a la Cámara por Risaralda
Partido Alianza Verde



ERICK ADRIAN VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Pacto Histórico



CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda
Partido Alianza Verde



DANIEL CARVALHO MEJÍA
Representante a la Cámara por Antioquia



JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara



ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA
Representante a la Cámara por Antioquia

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 098 DE 2023

por medio del cual se crea la Comisión Nacional de Cuentas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 117 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 117. El Ministerio Público y la Comisión Nacional de Cuentas son órganos de control.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 119 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 119. La Comisión Nacional de Cuentas tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.

Artículo 3º. Modifíquese el inciso sexto del artículo 126 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, los Comisionados de la Comisión Nacional de Cuentas y Registrador Nacional del Estado Civil.

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 141 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 141. El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, para elegir al Vicepresidente cuando sea menester reemplazar el electo por el pueblo, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135.

En tales casos el Presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente Presidente y Vicepresidente del Congreso.

Artículo 5º. Modifíquese el artículo 156 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 156. La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, la Comisión Nacional de Cuentas, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.

Artículo 6º. Modifíquese el numeral 2 del artículo 178 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:

2. Examinar y fenecer la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro que le presente la Comisión Nacional de Cuentas.

Artículo 7º. Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 187. La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida la Comisión Nacional de Cuentas.

Artículo 8º. Modifíquese el numeral 5 del artículo 235 de la Constitución Política, el cual quedará así:

5. Juzgar, a través de la Sala Especial de Primera Instancia, de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación, o de sus delegados de la Unidad de Fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, al Vicepresidente de la República, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales, Directores de los Departamentos Administrativos, a los

comisionados de la Comisión Nacional de Cuentas, a los Embajadores y Jefe de Misión Diplomática o Consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.

Artículo 9°. Modifíquese el Capítulo I del Título X de la Constitución Nacional, la cual quedará así: “De la Comisión Nacional de Cuentas”

Artículo 10. Modifíquese el artículo 267 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Comisión Nacional de Cuentas, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos.

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información y con la participación activa del control social y control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.

La Comisión Nacional de Cuentas es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional.

La Comisión Nacional de Cuentas ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional a través de la organización administrativa que determine la ley.

La Comisión Nacional de Cuentas estará integrada por tres (03) Comisionados quienes serán elegidos para un periodo institucional de cuatro (04) años mediante concurso público y abierto de méritos que realice el Consejo de Estado que garantice los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito. Los comisionados no podrán ser reelegidos ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

A los Comisionados les corresponderá la función de dirección y el ejercicio de las funciones constitucionales y legales de la Comisión Nacional de Cuentas. Para la administración de la entidad, elegirán presidente y vicepresidente por el periodo de un año mediante el procedimiento que determine la ley. El Comisionado que no resulte elegido como dignatario, además del ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, servirá como veedor de la dirección de la Comisión Nacional de Cuentas.

El Consejo de Estado admitirá la renuncia que presenten los comisionados y proveerá las faltas absolutas o temporales que superen los treinta días hábiles. En caso de las faltas absolutas, se realizará el nuevo proceso en el menor tiempo posible con el fin de suplir la vacante de comisionado por lo que resta del periodo institucional.

Para ser elegido Comisionado de la Comisión Nacional de Cuentas se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, económicas, financieras o contables y experiencia profesional no menor a 10 años o como docente universitario por el mismo tiempo y acreditar las demás condiciones que exija la ley.

No podrá ser elegido Comisionado de la Comisión Nacional de Cuentas quien haya ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, ocupado cargos de elección popular, cargos directivos de la Rama Ejecutiva, quien haya sido Magistrado del Consejo de Estado o quien haya sido Fiscal General o Procurador General de la Nación dentro de los 5 años inmediatamente anteriores a su elección. Tampoco podrá ser elegido quien se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional o territorial en el año inmediatamente anterior a la elección ni quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso quien se haya desempeñado como Comisionado de la Comisión Nacional de Cuentas podrá ocupar cargos directivos en organizaciones políticas, cargos de elección popular, cargos directivos de la Rama Ejecutiva, magistrado del Consejo de Estado o ser Fiscal General o Procurador General de la Nación dentro de los 5 años inmediatamente posteriores a su salida del cargo.

Parágrafo transitorio 1°. El legislador regulará el concurso de méritos para la elección de los Comisionados, dentro del año siguiente a la promulgación del presente acto legislativo.

En caso de que dentro del término indicado el legislador no hubiese regulado la materia, se autoriza al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que en el término de seis (06) meses regule el concurso de méritos para la elección de los Comisionados de la Comisión Nacional de Cuentas.

Parágrafo transitorio 2°. Los comisionados elegidos para el periodo que inicia en el año 2026, serán elegidos en el mes de junio de 2026, por un periodo de dos años. En todo caso, su selección se realizará atendiendo a las disposiciones constitucionales y al concurso de méritos regulado en la ley.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 268 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 268. Los comisionados de la Comisión Nacional de Cuentas tendrán las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas a los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

3. Llevar un registro de la deuda pública de la nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.

4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden ya toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación. Los efectos de las decisiones que reconozcan la responsabilidad fiscal sólo surtirán efectos hasta tanto sean revisados por un Juez de la República.

6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.

7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.

8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Comisión Nacional de Cuentas, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios. Los efectos de dicha decisión sólo surtirán efectos a partir de la revisión de un Juez de la República. La ley reglamentará la materia.

9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Cuentas.

10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.

11. Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.

13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.

14. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.

16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.

17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan

el feneamiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuentas, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos.

18. Las demás que señale la ley.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 272 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios, corresponde a la Comisión Nacional de Cuentas, a través de direcciones departamentales y la estructura administrativa que determine la ley.

La vigilancia de la gestión fiscal de las entidades territoriales deberá garantizar el principio de descentralización, a lo cual, los directores departamentales serán seleccionados por concurso de méritos que realice una universidad pública de reconocida idoneidad, para lo cual se tendrá en cuenta el perfil profesional, académico, experiencia específica de 5 años en control fiscal o control interno. Estos funcionarios tendrán período fijo de 4 años y solo podrán ser removidos por los Comisionados de la Comisión Nacional de Cuentas por la evaluación de desempeño insuficiente realizada por la Auditoría General de la República, además de las causales que establezca la ley. Dichos directores serán elegidos a los seis (06) meses siguientes del inicio del periodo institucional de los comisionados.

Parágrafo Transitorio 1°. Los funcionarios actuales de las Contralorías Territoriales que a la fecha de entrada en vigencia de este acto legislativo, ostenten o tengan los derechos de carrera administrativa, serán incorporados a la planta de personal de la Comisión Nacional de Cuentas en las condiciones laborales que tienen los funcionarios de carrera administrativa de la Contraloría. De igual manera, podrán incorporarse funcionarios en libre nombramiento y remoción que aprueben una evaluación de mérito que realizará la Comisión Nacional de Cuentas.

Parágrafo Transitorio 2°. Los directores departamentales elegidos para el periodo que inicia en el año 2026, serán elegidos por un periodo de dos años. En todo caso, su selección se realizará atendiendo a las disposiciones constitucionales y al concurso de méritos regulado en la ley.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 273 de la Constitución Política, el cual quedará así:

A solicitud de cualquiera de los proponentes, los comisionados de la Comisión Nacional de Cuentas y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública.

Los casos en que se aplique el mecanismo de audiencia pública, la manera como se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquella, serán señalados por la ley.

Artículo 14. Modifíquese el artículo 274 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Comisión Nacional de Cuentas se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.

Para ser elegido Auditor General se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables; y experiencia profesional

no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo, y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

No podrá ser elegido Auditor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

La ley determinará la manera de ejercer la vigilancia de la Comisión Nacional de Cuentas y las respectivas Direcciones Departamentales, a las cuales se les deberá evaluar su desempeño institucional.

Artículo 15. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.



CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO
Representante a la Cámara por Santander



JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL
Representante a la Cámara por Bogotá



ARIEL ÁVILA
Senador de la República



JULIA MIRANDA LONDOÑO
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Nuevo Liberalismo



ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante a la Cámara por Risaralda
Partido Alianza Verde



ERICK ADRIAN VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Pacto Histórico



CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda
Partido Alianza Verde



DANIEL CARVALHO MEJÍA
Representante a la Cámara por Antioquia



JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara



ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA
Representante a la Cámara por Antioquia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de acto legislativo tiene como finalidad crear la Comisión Nacional de Cuentas a partir de las siguientes medidas:

a. La Contraloría General de la República se transforma en la Comisión Nacional de Cuentas la cual estará dirigida por tres comisionados elegidos por Concurso Público y Abierto de Méritos que realizará el Consejo de Estado.

b. Se crea la figura del veedor interno de la Comisión Nacional de Cuentas como una medida para garantizar el sistema de pesos y contrapesos dentro del ejercicio de funciones constitucionales de la entidad.

c. Al mismo tiempo, se incorpora la vigilancia de la gestión fiscal a la Comisión Nacional de Cuentas y se suprimen las Contralorías Territoriales.

d. Se desempatan los períodos institucionales de la Comisión Nacional de Cuentas con el de la Presidencia de la República.

e. Territorialmente, se elegirán directores departamentales quienes orientarán la vigilancia fiscal de

las entidades territoriales y serán elegidos por Concurso Público y Abierto de Méritos.

f. Se crean mecanismos de revisión por parte de los jueces de la república para garantizar la convencionalidad de las medidas que restringen los derechos políticos de los sujetos sometidos a la vigilancia de la gestión fiscal.

2. JUSTIFICACIÓN

2.1. De la corrupción en Colombia

La corrupción en Colombia puede definirse como el abuso o desviación del poder encomendado, que puede ser público o privado, y el beneficio o ganancia privada, que puede ser personal o para un tercero, y que no necesariamente tiene que ser monetaria⁷. Dicha desviación, principal enemiga de los Estados democráticos, produce los siguientes efectos:

1. Pérdida de confianza en las instituciones públicas y privadas.
2. Desigualdad social y económica.
3. Deterioro de la calidad de vida de la población.
4. Pérdida de recursos públicos y privados.
5. Desincentivo a la inversión extranjera y nacional.
6. Debilidad del Estado y de las instituciones democráticas.
7. Fomento de la impunidad y la violencia.
8. Pérdida de credibilidad y legitimidad de los procesos electorales.

Para poder plantear soluciones sobre la prevención de las conductas que promueven, generan o propician la corrupción y de esta forma, avanzar en su eliminación, es necesario entenderla desde parámetros objetivos.

Una fórmula de entenderla, a partir del texto es la fórmula que explica Vivían Newman Pont y María Paula Ángel Arango en el texto *Sobre la Corrupción en Colombia: Marco Conceptual, Diagnóstico y Propuestas de Política* de agosto de 2017, adelantado por Dejusticia y Fedesarrollo. El documento menciona la fórmula de corrupción propuesta por Robert Klitgaard en 1998, que se expresa como $C = M + D - A$, donde C representa la corrupción, M representa el poder monopólico, D representa la discrecionalidad del funcionario y A representa la rendición de cuentas (*accountability*).

Esta fórmula sugiere que la corrupción se produce cuando hay una combinación de poder monopólico, discrecionalidad del funcionario. El poder monopólico se refiere a la capacidad de un actor para controlar un recurso o una actividad, lo que le permite obtener beneficios a través de la corrupción. La discrecionalidad del funcionario se refiere a la capacidad de un funcionario para tomar decisiones sin restricciones claras o controles efectivos, lo que aumenta el riesgo de corrupción. La rendición de cuentas se refiere a la obligación de los funcionarios de justificar sus acciones y decisiones ante la sociedad y los órganos de control, lo que reduce el riesgo de corrupción.

Teniendo claro lo anterior, este proyecto de Acto Legislativo aboga por la transformación de la Contraloría General de la República con el fin de disminuir la discrecionalidad de los funcionarios en la medida que se fortalezca el control efectivo y estricto en materia de vigilancia fiscal con las siguientes medidas: 1. La despolitización de la elección de los funcionarios que realizan la vigilancia y el control fiscal en Colombia; 2. La implementación de un sistema que garantice el

⁷ Dejusticia (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. Bogotá: Dejusticia.

sistema de pesos y contrapesos al interior de la entidad a nivel nacional y territorial; y 3. La creación de nuevos mecanismos que garanticen la convencionalidad de las funciones asignadas a dicha entidad.

2.2. *Del modelo de Comisión Nacional para garantizar el sistema de pesos y contrapesos interno de la entidad.*

La Contraloría General de la República comparte el poder monopólico de la vigilancia fiscal en Colombia con las Contralorías Territoriales, preservando la primera el poder preferente sobre las segundas. Dicho poder monopólico, dentro del sistema de pesos y contrapesos, se encuentra vigilado de forma externa por la Auditoría General de la República quien le realiza la vigilancia de la gestión fiscal a tales órganos. No obstante, no existen mecanismos efectivos de control interno que permitan realizar la vigilancia y el cumplimiento de las funciones.

Por tal motivo, se busca cambiar el modelo de administración del órgano de vigilancia de control fiscal avanzando en su administración desde un cargo unipersonal, hacia una comisión compuesta por tres altos funcionarios. En este modelo de gobernanza, dos de ellos ocuparán periodos de dirección cuyas funciones serán la representación legal de la entidad, así como la suscripción de los actos y contratos necesarios para garantizar el funcionamiento misional de dicho órgano, mientras que el no elegido ocupará el cargo de veedor correspondientemente.

Dicho veedor, además de cumplir con las funciones constitucionales y legales como comisionado de cuentas, realizará la vigilancia al interior de la entidad, contribuyendo a la promoción de los sistemas de rendición de cuentas, sirviendo como una columna que pueda exigir el cumplimiento de las funciones de los otros dos comisionados o bien, denunciar sus omisiones o actos de desviación de poder.

2.3. *De la despolitización de la elección de los Comisionados y la prevalencia del mérito.*

La Constitución Política en su artículo 267 señala que el Contralor General de la República sería elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, luego de haberse agotado un proceso de convocatoria pública con criterios de mérito. Dichas condiciones quedaron contenidas en la Ley 1904 de 2018, en las cuales, luego de agotarse una prueba de conocimientos con carácter eliminatorio y de evaluarse otros factores ponderables como es la experiencia y formación de los aspirantes, el Congreso en Pleno votaría entre una lista de diez candidatos, de quién sería elegido el Contralor General de la República por el término de cuatro años.

Dicha facultad de nominación supone dos problemas que podrían participar dentro de la fórmula de corrupción planteada inicialmente. La primera de ellas, es que se politiza la elección de quien ejerce el control fiscal dentro del país, pues a pesar de que se celebre una prueba que evalúe las competencias y capacidades de los aspirantes, la decisión de nominación se determinará a partir de un acto de las mayorías del Congreso.

Tal circunstancia podría ocasionar eventualmente dos escenarios: 1) que existan oportunidades de transacción entre los integrantes del Congreso de la República y los aspirantes en el que se negocie contratos o la planta de personal derivado del presupuesto de dicha entidad; o 2) que se utilicen las prerrogativas con desviación de poder para perjudicar al otro bando político o bien para omitir los reproches de los aliados políticos.

La premisa anterior se agrava, más sí se tiene en cuenta que por disposición del artículo 272 de la Constitución, el Contralor General de la República puede ejercer el

control previo y concomitante de forma excepcional, lo cual ha sido advertido como una prerrogativa que podría llevar la coadministración de los vigilados.

Por ello, el modelo pretende transformar la forma de elección de quienes dirigirán la nueva Comisión Nacional de Cuentas, a partir de la realización de un Concurso Público y Abierto de Méritos en el que resulten elegidos los mejores aspirantes de una lista de elegibles. Dicho proceso ya no estaría a cargo del Congreso de la República, y en su lugar, lo realizaría el Consejo de Estado como una forma de garantizar la coherencia y el sistema de pesos y contrapesos, en la medida que el control judicial ya realiza el control de los actos administrativos que emite dicha entidad.

De esta manera, se aparta la elección de los vigilantes de la gestión fiscal de los escenarios de la deliberación política del país, y se desplaza hacia los lugares donde debe primar la neutralidad política e imparcialidad como es la Administración de Justicia.

2.4. *De la eliminación de las Contralorías Territoriales y la adopción de un modelo departamental*

Las Contralorías Territoriales funcionan bajo un diseño institucional perverso que, en lugar de eliminar la corrupción, la promueve⁸. Esto es generado a partir del siguiente diagnóstico:

1. La captura de los Contralores por parte de los regulados, lo que impide su independencia y su capacidad para enfrentar la corrupción con eficacia.
2. La politiquería y el clientelismo político regional que afectan la organización y selección de los Contralores departamentales y municipales, deteriorando el sistema de control fiscal.
3. La falta de transparencia y la ausencia de procesos de rendición de cuentas que facilitan la colusión entre supervisados y supervisores en la extracción de rentas⁹.
4. Existe corrupción interna dentro de las Contralorías Territoriales y su capacidad de disuadir la comisión de actos de corrupción es limitada.

Por otra parte, el funcionamiento de las Contralorías Territoriales disminuye los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, pues a partir de tales recursos se garantiza el funcionamiento de dichos organismos.

Por ello, se pretende suprimir el funcionamiento de las Contralorías departamentales, distritales y/o municipales a partir de la instalación de direcciones departamentales, las cuales serán administradas por directores departamentales que serán elegidos por Concurso Público y Abierto de Méritos que realizarán los tres comisionados, en el término de seis meses al inicio de su periodo. Tales direcciones pertenecerán orgánicamente a la Comisión Nacional de Cuentas y por ello, su funcionamiento será financiado del presupuesto de dicha entidad, liberando el presupuesto de las entidades territoriales en promoción del principio de descentralización.

Estas entidades tendrán dos mecanismos principales de vigilancia: el primero ejercido por los comisionados

⁸ Corredor, F. y Cortés Barros, V. (2018). ¿Por qué la presencia de las Contralorías no disminuye la corrupción en Colombia? Análisis desde la perspectiva de un modelo de agencia. Universidad Externado de Colombia.

En el mismo sentido se puede consultar: Dejusticia. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. Bogotá: Dejusticia.

⁹ Soportado en las bajas calificaciones del Índice de Transparencia Internacional de las Contralorías Departamentales.

como superiores de los directores; y el segundo por la misma Auditoría que vigilará con enfoque departamental, el desempeño de dichos órganos en los departamentos.

Ahora bien, para proteger los derechos laborales de los empleados públicos de las Contralorías Territoriales, una vez se expida la ley que organice el funcionamiento de la Comisión Nacional de Cuentas y sus Direcciones Departamentales, se realizará la integración de plantas de personal al nuevo modelo institucional.

2.5. *De las medidas para garantizar la convencionalidad de las medidas que se adopten en virtud de la vigilancia de la gestión fiscal*

Si bien es cierto existen informes¹⁰ que recomiendan escindir la función de auditoría y sanción fiscal de las Contralorías a partir de la creación de una jurisdicción fiscal y de la eliminación de las Contralorías Territoriales, el presente acto legislativo no acoge dicha fórmula por tres razones fundamentales:

1. La implementación de un órgano jurisdiccional que tome las decisiones en materia de vigilancia fiscal trae consigo un impacto fiscal al presupuesto nacional.

2. Establecer un proceso jurisdiccional para la adopción de sanciones fiscales complejiza (tiempo, costos y recursos) las herramientas para la vigilancia fiscal y podría promover la ineficacia del mencionado control. Máxime que continuaría existiendo un órgano que audita (que seguiría siendo el mismo Contralor) y otro que juzga.

3. Existen fórmulas intermedias que evitan la creación de un nuevo órgano jurisdiccional, promueven la eficacia y transparencia en el funcionamiento de la entidad que realiza vigilancia fiscal y garantiza el estándar de convencionalidad frente a las decisiones que podrían afectar los derechos políticos de los sujetos vigilados.

Frente al último escenario, la Comisión Nacional de Cuentas conservaría los dos mecanismos que afectan los derechos políticos de los vigilados. El primero de ellos, conocido como un mecanismo de suspensión inmediata de funcionarios mientras se adelantan las investigaciones o procesos fiscales, penales o disciplinarios. Y el segundo, el derivado de los reportes del Boletín de Responsables Fiscales, siendo el listado de las personas naturales o jurídicas que han sido encontradas responsables fiscalmente.

Sin embargo, el presente proyecto de acto legislativo adopta una solución intermedia, con el fin de garantizar el estándar de la Convención Americana de Derechos Humanos, mismo que fue reiterado en la Sentencia Caso Petro Urrego vs. Colombia por Sentencia del 8 de julio de 2010 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en especial con las contenidas en los párrafos 136 y 137 que rezan:

136. *Adicionalmente, la Corte concluye que la vigencia de las normas que facultan a la Procuraduría a imponer sanciones de inhabilitación o destitución de funcionarios democráticamente electos previstas en general en el ordenamiento jurídico colombiano, y en particular en el Código Disciplinario Único, así como las normas que pueden tener como efecto que las decisiones de la Contraloría produzcan una inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos, y que fueron mencionadas en el presente capítulo, constituyen un incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno.*

¹⁰ Comisión de Expertos Anti-Corrupción. (2021). Informe final: Comisión de Expertos Anti-Corrupción. Fedesarrollo. <https://www.fedesarrollo.org.co/es/content/comision-de-expertos-anti-corrupcion>.

137. *Asimismo, la Corte concluye que el proceso disciplinario seguido contra el señor Petro no respetó la garantía de la imparcialidad ni el principio de presunción de inocencia, pues el diseño del proceso implicó que la Sala Disciplinaria fuera la encargada de emitir el pliego de cargos y al mismo tiempo juzgar sobre la procedencia de los mismos, concentrando así las facultades investigativas, acusatorias y sancionatorias. La Corte estima que la falta de imparcialidad objetiva afectó transversalmente el proceso, tomando en ilusorio el derecho de defensa del señor Petro. Además, el Tribunal advirtió que en el caso existió una violación al principio de jurisdiccionalidad, puesto que la sanción contra el señor Petro fue ordenada por una autoridad de naturaleza administrativa.*

En este escenario, se determinó que los efectos de las decisiones mencionadas anteriormente, como son la suspensión por verdad sabida, buena fe guardada y los derivados de las sanciones de responsabilidad fiscal, sólo surtirán efectos jurídicos a partir de que sean revisados por un Juez de la República.

3. IMPACTO FISCAL¹¹

Si bien es cierto la Ley 819 de 2003 en su artículo 7° establece que cualquier Proyecto de Ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto u otorgue beneficio tributario debe hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo cierto es que dicha disposición NO aplica para los Actos Legislativos. No obstante, se estima que los costos adicionales propios de la modificación constitucional serían lo siguientes:

1. Creación de tres cargos de comisionados. Este valor se obtiene adicionando el costo del valor de la nómina de la figura del Contralor General de la República y luego multiplicando por dos.

2. Aumento de la planta de personal de la Comisión Nacional de Cuentas para:

2.1. Robustecer el ejercicio de funciones a nivel nacional.

2.2. Garantizar la vigilancia fiscal territorial a través de las direcciones departamentales. Frente a este caso, se estima que su valor no debería ser superior al costo de los gastos de funcionamiento de las Contralorías Territoriales de Colombia.

Frente a este cálculo el Proyecto de Acto Legislativo 208 de 2022 señaló:

“Ahora bien, es también menester hacer referencia a los posibles ahorros derivados de la supresión de entidades como las Contralorías Territoriales. De esta manera, el presupuesto que las 64 Contralorías Territoriales (departamentales y municipales), tuvieron para el año 2021, se estima en \$509.731 millones de pesos. Si bien las Contralorías Territoriales serían eliminadas, los funcionarios actuales de carrera serían incorporados a la planta de personal de la Contraloría General de la República o al Tribunal de Cuentas, como se establece en el parágrafo transitorio del artículo 10. Por esta razón, no se puede asumir que el ahorro estimado sería de la totalidad del presupuesto de las Contralorías Territoriales; 509.731 millones de pesos. El ahorro estimado sería del 30% del total del presupuesto, pues si se toma como referencia el presupuesto de la Contraloría General de la República, aproximadamente el 70% de los gastos de la entidad, son gastos de personal”.

En todo caso, el aumento no se puede estimar en dicha cifra, habida cuenta que la actual Contraloría General de la República ya cuenta con personal y estructura

¹¹ Datos tomados del Proyecto de Acto Legislativo 208 de 2022 Cámara.

administrativa a través de las gerencias departamentales de dicha entidad. Además, que ante el cambio institucional mencionado, la nueva Comisión Nacional de Cuentas debería prescindir de la actual planta de personal temporal con la que cuenta con el fin de acoger a los empleados de las Contralorías Territoriales.

En todo caso, ese 70% que menciona la estimación presupuestal, si bien se estima como gastos de personal, lo cierto es que la misma también contempla la valoración de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión, los cuales no serían idénticamente contratados y se espera, que por el principio de eficiencia y eficacia, dichos gastos sean significativamente disminuidos.

Finalmente, ante el nuevo modelo de vigilancia de control fiscal, las entidades territoriales liberarían una parte importante de sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación, contribuyendo con esto a la descentralización territorial y al incentivo de mayor gasto para inversión o funcionamiento.

4. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con lo establecido en el artículo 286 y 291 de la Ley 5 de 1992, ningún Congresista se encuentra en un conflicto de interés para discutir y votar el presente Proyecto de Ley, en tanto la discusión y votación de este no generaría un beneficio particular, actual y directo a favor de un Congresista.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del Congresista. Así, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, todos los Congresistas deberían declararse impedidos en todo momento¹². Asimismo, sobre los conflictos de interés relacionados con proyectos de reforma constitucional, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha advertido que *“la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún Congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses”*¹³.

En virtud de lo anterior, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de acto legislativo, la presente iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que no se presentaría un beneficio particular respecto a su trámite, sino un beneficio únicamente hipotético o aleatorio, que según la Ley 2003 de 2019 no constituye conflicto de interés. Esto sin perjuicio del deber de los Congresistas previsto en el inciso 1 del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, según el cual: *“Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”*.

Presentado por,



CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO
Representante a la Cámara por Santander



JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL
Representante a la Cámara por Bogotá



ARIEL ÁVILA
Senador de la República



JULIA MIRANDA LONDOÑO
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Nuevo Liberalismo



ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante a la Cámara por Risaralda
Partido Alianza Verde



ERICK ADRIAN VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Pacto Histórico



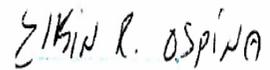
CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda
Partido Alianza Verde



DANIEL CARVALHO MEJÍA
Representante a la Cámara por Antioquia



JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara



ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA
Representante a la Cámara por Antioquia

SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO

El día 02 de Agosto del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo

No. 098 con su correspondiente Reglamento de Ejecución, suscrito Por: HR Cristian Danilo Avendaño

SECRETARIO GENERAL

¹² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 8 de septiembre de 2021. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00(Pl).

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-1040 de 2005.

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2022 CÁMARA

por la cual se establecen beneficios tributarios para la realización de los XXII Juegos Deportivos Nacionales y VI Juegos Deportivos Paranales, Eje Cafetero 2023 Carlos Lleras Restrepo y se dictan otras disposiciones.

3. Despacho del Viceministro Técnico

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

Andrés David Calle Aguas

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 No. 8-68

Ciudad.

Radicado entrada

Número Expediente 34938/2023/OFI.

Asunto: comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al **Proyecto de Ley número 289 de 2022 Cámara**, por la cual se establecen beneficios tributarios para la realización de los XXII Juegos Deportivos Nacionales y VI Juegos Deportivos Paranales, Eje Cafetero 2023 Carlos Lleras Restrepo y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

En atención a la solicitud de emisión de concepto elevada por el honorable Representante a la Cámara, Anibal Gustavo Hoyos Franco y, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹⁴, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley del asunto, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “...establecer exenciones de impuestos de carácter nacional y tributos aduaneros para la realización de los XXII Juegos Deportivos Nacionales y VI Juegos Deportivos Paranales (...) con el fin de promover la participación en los mismos y a su vez, incentivar el turismo de la región y beneficiar a las organizaciones y deportistas que acudan a estos”¹⁵.

Para su consecución, la iniciativa propone, principalmente, establecer beneficios tributarios de exención y exoneración al impuesto sobre la renta, ganancias ocasionales, impuesto sobre las ventas (IVA) y gravamen a los movimientos financieros (GMF), para las organizaciones, sus funcionarios o empleados, equipos técnicos, médicos o de suministro, dotaciones que desarrollen operaciones y transacciones en el marco del desarrollo de las operaciones y transacciones asociadas al desarrollo de los XXII Juegos Deportivos Nacionales y VI Juegos Deportivos Paranales.

Así mismo, la iniciativa busca establecer exenciones de los tributos aduaneros para las importaciones que

tengan relación directa de causalidad con el desarrollo de los mencionados Juegos. Además, se exonera del pago de equipaje viajero a los deportistas y equipo técnico participantes en las competencias. Los beneficios mencionados se aplicarían a los hechos, operaciones o transacciones que se realicen entre el día de su promulgación y un mes después de la fecha en que se lleve a cabo la final.

Frente a las propuestas tributarias, es preciso señalar que de conformidad con el artículo 154 de la Constitución política, a iniciativa del Gobierno nacional, sólo se podrán dictar o reformar las leyes que tengan como propósito decretar *exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales* y en caso de que cursen en el Congreso de la República proyectos de ley de iniciativa parlamentaria con dicho contenido, deberán contar con el aval del Gobierno nacional, tal como lo ha determinado la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁶. De manera que, de insistirse en el trámite legislativo de esas propuestas sin el aval del Gobierno nacional, representado en esta Cartera en materia fiscal y tributaria, conforme a sus competencias¹⁷, podría conllevar un riesgo de inconstitucionalidad.

Adicionalmente, el establecimiento de tributos aduaneros es una facultad que le corresponde al Gobierno nacional por mandato constitucional. Así, regular la política arancelaria del país¹⁸ es una facultad exclusiva del Presidente de la República, siendo competencia del Congreso de la República sólo la reglamentación de esta mediante leyes generales, señalando los objetivos y pautas de la misma¹⁹, por lo que las propuestas planteadas en el texto propuesto podrían resultar inconstitucionales por extralimitar esa función²⁰.

De otra parte, es preciso resaltar que a finales del año pasado fue sancionada la Ley 2277 de 2022, “*por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*”, de iniciativa de este Ministerio, cuyo articulado busca, entre otras cosas, “*lograr la consecución suficiente de recursos para financiar el fortalecimiento del sistema de protección social*”²¹, lo cual se alcanza “*a través de ajustes al sistema tributario, que permiten avanzar en materia de progresividad, equidad, justicia, simplicidad y eficiencia*”²². La iniciativa tuvo como objetivo reducir sustancialmente las exenciones que existen en el régimen del impuesto de renta de personas naturales, que benefician fundamentalmente a los contribuyentes de más altos ingresos, así como la eliminación de exenciones y descuentos que generan asimetrías injustificadas en sectores productivos.

La nueva ley contiene la política tributaria y fiscal actual del país que regirá para el cumplimiento de los deberes constitucionales y programas de gobierno que regirán en adelante y que estarán consignados

¹⁶ Ver sentencia C-821 de 2011, entre otras.

¹⁷ Decreto 4712 de 2008, “*por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público*”.

¹⁸ Artículo 189 numeral 25 de la Constitución Política.

¹⁹ Artículo 150 numeral 19 literal b) de la Constitución Política.

²⁰ Ver sentencia C-441 de 2021, entre otras.

²¹ *Gaceta del Congreso* 917 de 2022.

²² *Gaceta del Congreso* 917 de 2022.

¹⁴ *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.*

¹⁵ *Gaceta del Congreso* de la República No. 775 de fecha 20 de junio de 2023, página 2.

principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo. De manera, que cualquier ajuste a dicha política requiere primero de su implementación y evaluación del impacto de esta, especialmente sobre las finanzas públicas y el gasto social, con la cual se espera recaudar recursos adicionales por **\$17,5 billones** en 2023, en línea con lo publicado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2023.

Para este Ministerio los beneficios tributarios contenidos en la propuesta de ley podrían resultar inconvenientes al generar reducciones en el recaudo de impuestos y afectar consecuentemente las metas propuestas de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), que a su vez inciden en la disminución de recursos en el Presupuesto General de la Nación para atender las obligaciones correspondientes.

Adicionalmente, existe un riesgo en la fiscalización de los beneficios propuestos en la iniciativa, toda vez que actualmente la Administración Tributaria no cuenta con las herramientas necesarias para identificar y determinar la relación directa de causalidad de beneficios con actividades específicas. Además, esta fiscalización podría aumentar la carga administrativa de la DIAN, producto de mayores devoluciones y saldos a favor.

A su vez, los beneficios tributarios planteados no cumplen los criterios exigidos por la Corte Constitucional, en el entendido que deben ser *“en general, taxativos, limitados, personales e intransferibles”*²³, por cuanto en el texto de ley propuesto no se especifica cuáles son los beneficios que se pretende otorgar a los contratos y negocios jurídicos que se celebren en el contexto de los Juegos. Además, tampoco se señala de manera clara y

restrictiva los hechos y situaciones que darán lugar a la aplicación de beneficios, lo que podría vulnerar la certeza y la seguridad jurídica de los tributos.

Ahora bien, reconociendo la importancia del Proyecto de Ley, se podría pensar en la posibilidad de utilizar los recursos disponibles dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector Deporte y Recreación para 2023, para generar incentivos directos a los miembros participantes de estos eventos deportivos y, de esta manera, impulsar el deporte nacional.

Finalmente, la iniciativa debe dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por las anteriores razones, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA
 Viceministra Técnica
 DGP/MDGPPN/OAJ/DIAN

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
 Proyecto: Laura Vanessa Rodríguez Suárez
 Vo. Bo. VT: Lorenzo Uribe, David Herrera y Julián Niño. No. Interno: 238

Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza, Secretario General de la Cámara de Representantes y H.R. Aníbal Gustavo Hoyos Franco.

²³ Sentencia C-057 de 2021. M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

C O N T E N I D O

Gaceta número 1038 - jueves 10 de agosto de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Informe ponencia negativa para segundo debate, al proyecto de ley número 397 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para el fomento y salvamento del turismo de Colombia. 1

Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 283 de 2022 Cámara, por la cual se crea el Registro de Abonados Celulares Activos y se dictan otras disposiciones. 8

PROYECTO DE ACTOS LEGISLATIVOS

Proyecto de Acto Legislativo número 098 de 2023 por medio del cual se crea la Comisión Nacional de Cuentas y se dictan otras disposiciones..... 22

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley número 289 de 2022 Cámara, por la cual se establecen beneficios tributarios para la realización de los XXII Juegos Deportivos Nacionales y VI Juegos Deportivos Paranales, Eje Cafetero 2023 Carlos Lleras Restrepo y se dictan otras disposiciones. 29