



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 175

Bogotá, D. C., miércoles, 26 de febrero de 2025

EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 93 DE 2023 SENADO

por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones.



Bogotá, D.C., 4 de abril de 2024

Señores
Oficina Enlace Congreso – Despacho Ministro de Transporte
MINISTERIO DE TRANSPORTE
Correo: grupoenlacecongreso@mintransporte.gov.co

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley 093 de 2023 Senado - "Por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones"

Respetados señores:

Conforme a lo solicitado en la reunión del pasado 21 de marzo de 2024, presentamos los comentarios respectivos artículos del proyecto de ley del asunto:

Artículo 3. Deberes de los prestadores del servicio.¹

En la medida que este artículo plantea deberes del transportador o transportista, a quien se llama prestador del servicio, "sin perjuicio de las demás normas sobre la materia, que no le sean contrarias", no habría mayores inconvenientes en él. Sin embargo, se observa lo siguiente:

1. Solamente contiene obligaciones para el prestador del servicio y no para el pasajero. Normalmente en una relación contractual como lo es la que enmarca al transporte aéreo debe haber obligaciones y derechos mutuos para ambas partes.

Todas esas obligaciones están actualmente contenidas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, expedidos por la autoridad aeronáutica, debidamente facultada por la Ley. (Ley 105 de 1993, Ley 336 de 1996, Artículo 1782 del Código de Comercio) Elevarlas al nivel de Ley de la República, podría resultar inconveniente pues generaría rigidez excesiva en la normatividad aplicable, que por su naturaleza es dinámica y cambiante por el desarrollo y evolución constante, propios de la actividad aeronáutica.

2. En cuanto a informar al usuario sobre cambios en la prestación del servicio, con mínimo 72 horas de antelación, los Reglamentos Aeronáuticos actualmente

consagran esa obligación con una antelación de 24 horas al vuelo, atendiendo que la operación aérea, por su naturaleza está sujeta a cambios repentinos, normalmente ajenos a la voluntad del transportado, por más planificación que preceda a los vuelos. Exigir información con tanta antelación (72 horas) resta flexibilidad a la operación. La exigencia de prueba sumaria del suceso que induce el cambio podría implicar un desgaste excesivo e innecesario, si se tiene en cuenta que el transportador debe responder por los perjuicios que cause al pasajero.

En cuanto a tales perjuicios, el pasajero debería quedar también obligado a demostrarlos y demostrar la relación de causalidad entre el cambio en el vuelo y el perjuicio sufrido por él.

3. Convertir la expedición del pasabordo en una obligación, implica costos adicionales para el transportador cuando este es expedido en medio físico, costo que se podría trasladar innecesariamente a todos los pasajeros, pues hoy las aerolíneas cobran por él solo cuando el pasajero lo exige en medio físico.

En cuanto al apartado vii (...) "No obstante la situación anterior, los operadores de los aeropuertos también serán responsables frente al usuario cuando por causas que le sean imputables ocasionen cambios en la prestación del servicio o le causen cualquier clase de perjuicio al consumidor", se observa que ello le puede crear confusión al usuario que normalmente no sabe, ni tiene por qué saber quién es el operador de la infraestructura aeroportuaria, para hacer la respectiva reclamación, o incluso no tendría cómo distinguir si los cambios en un vuelo y los perjuicios derivados de ello, los origina a aerolínea o el explotador aeroportuario, con quién además no tiene pactado un contrato de transporte aéreo. Lo pertinente a este respecto, sería que el pasajero reclame contra su transportador quien debe responderle en todos los casos, y éste eventualmente repita contra el explotador aeroportuario, conforme corresponda.

Artículo 5. Corrección de errores del tickete.

La norma existente en los Reglamentos Aeronáuticos consagra este derecho en favor del pasajero², pero establece la posibilidad de un pago adicional a cargo de él, atendiendo que los sistemas de reservas o Sistemas de Distribución Global (GDS) son tercerizados, de modo que acceder a ellos nuevamente para efectuar los cambios solicitados por el pasajero, normalmente implica costos adicionales para el transportador. Si se obligase a los transportadores aéreos a no recuperar ese costo cuando los pasajeros solicitan cambios, ese costo podrá trasladarse de manera generalizada al precio de los ticketes, en perjuicio de todos los consumidores.

Artículo 8. Compensaciones al pasajero por demoras imputables a la aerolínea.

Esta norma no contempla la posibilidad de devolver al pasajero el precio del billete cuando el viaje no pueda iniciarse en las condiciones pactadas o se retrase su iniciación, como lo consagra actualmente el artículo 1882 del Código de Comercio y no es claro si esa

<p>disposición del Código de Comercio está siendo modificada o derogada mediante un proyecto de ley.</p> <p>El artículo proyectado contempla diversos rangos de demora y establece las compensaciones a que haya lugar previendo lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En el caso de demoras de entre 2 y 3 horas, una solución similar a la prevista en el RAC 3. Sin embargo, toma como punto de partida para la compensación el transcurso de 2 horas, es decir que una demora de una hora y 50 minutos no daría lugar a ninguna compensación, lo cual obra en perjuicio del pasajero. La norma RAC exige este tipo de compensación a partir de una hora de retraso, lo cual es más justo con el pasajero. 2. Para demoras entre 3 y 5 horas, el proyecto de ley propone entregar al pasajero un bono por el 20% del valor de la tarifa aérea del trayecto afectado y si la demora fuese superior a 5 horas el valor del bono sería del 40 % de dicha tarifa. Para mayor claridad el porcentaje debería ser respecto del valor pagado por el pasajero, ya que para un mismo trayecto suele haber varias tarifas. 3. La norma proyectada propone otras compensaciones similares a las ya existentes en el RAC 3, las cuales, según puede verse, se aplicarían de manera concurrente con las mencionadas. Es decir, se estarían duplicando las compensaciones. <p>Una doble compensación, al implicar costos adicionales para los transportadores aéreos, eventualmente podría traducirse en incrementos de las tarifas, con miras a su recuperación, lo cual actúa en perjuicio de los propios pasajeros.</p> 4. Debe considerarse que la compensación debe tener carácter resarcitorio, mas no sancionatorio ni indemnizatorio, ya que esos aspectos deben ser ventilados en otro proceso. 5. La disposición proyectada no refiere la compensación por cancelación o anticipación de los vuelos, como sí o hace la norma RAC. En ese sentido, no es claro si al quedar excluida ese tipo de compensaciones, deben entenderse derogadas las normas existentes de los RAC que las consagran, o si esas compensaciones deben seguirse aplicando con fundamento en el RAC. En el primer caso, al considerarse las normas RAC derogadas, sería un perjuicio muy grave para los usuarios, a quienes se supone, se intenta proteger con la Ley proyectada, puesto que se estaría eliminando la posibilidad de obtener una compensación frente a la cancelación o anticipación indebida de un vuelo. En el segundo caso, si la norma RAC continúa vigente para esos otros eventos, cabrá preguntarse: ¿Por qué unos eventos son regulados con una norma de rango legal y otros de la misma naturaleza, pero más graves, son regulados con un reglamento de la autoridad administrativa? <p>Artículo 9. Sobreventa³</p>	<p>La sobreventa u overbooking como se le conoce internacionalmente es una práctica mundialmente aceptada, para evitar o minimizar el riesgo de que pasajeros con reserva no se presenten al vuelo.</p> <p>Cuando un pasajero con reserva confirmada no se presenta a un vuelo, causa un doble perjuicio:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. A otros pasajeros, quienes necesitando un cupo no logran viajar, cuando quién si lo tenía no lo utiliza. b. A la aerolínea transportadora, quien seguramente deberá movilizar esa silla o sillas vacías incurriendo en una pérdida irrecuperable ya que lo que se deja de percibir por una silla que viaja vacía no se recupera nunca, si se tiene en cuenta que el pasajero que la abandonó, ocupará otra silla en otro vuelo y la penalidad de que pueda ser objeto no cubre su costo. <p>Obviamente la sobreventa debe ser limitada y en todos los casos el transportador aéreo debe asumir sus consecuencias, incluyendo compensar al pasajero.</p> <p>La reglamentación vigente prevé una compensación para el pasajero del 30% del valor pagado, en caso de denegación de embarque por sobreventa, sin perjuicio de la obligación de transportarlo en la misma fecha y ruta en un vuelo propio o de otra aerolínea, a menos que el pasajero acepte expresamente viajar en otro vuelo recibiendo como compensación adicional, tiquetes, millas, bonos, etc., so pena de ser sancionado de conformidad con lo previsto en los RAC 3 -Actividades Aéreas Civiles y 13 -Régimen sancionatorio.</p> <p>En ese orden de ideas, se estima viable, no prohibir la sobreventa, sino limitarla a un máximo del 5% de la capacidad o cupo total previsto para el vuelo en cuestión, sin perjuicio de las compensaciones a que haya lugar en favor de los pasajeros no embarcados y a condición de que el transportador aéreo se obligue a informar al pasajero al momento de la compra, que está adquiriendo un tiquete para un vuelo sobrevendido en el trayecto respectivo, dándole así opción de viajar en otra aerolínea o en otra oportunidad.</p> <p>Artículo 10. Prohibición de cancelación⁴</p> <p>El nombre de este artículo <i>-prohibición de cancelación-</i> confunde, por cuanto genera la conclusión de que está prohibida la cancelación de vuelos o de reservas en todos los casos.</p> <p>La reglamentación vigente obliga al pasajero a informar a la aerolínea su decisión de utilizar el cupo de regreso, cuando para el vuelo de ida cancela, o no hace uso de su reserva; información que debe ser suministrada antes de la salida del primer trayecto o a más tardar una hora después.</p> <p>Cuando el pasajero no utiliza el cupo para el viaje de ida, por haber utilizado otro medio de transporte para hacerlo, las aerolíneas y los sistemas que utilizan para el control de reservas</p>
<p>asumen que dicho pasajero no viajó en el trayecto de ida y que en consecuencia no la hará tampoco de regreso, a menos que el propio pasajero anuncie que sí lo hará.</p> <p>Prohibir a la aerolínea cancelar el cupo de regreso ante el silencio del pasajero en las circunstancias anotadas, implica liberarlo a él de su obligación de informar que sí utilizará la silla para el viaje de regreso, con lo cual la aerolínea no sabrá si el pasajero viajará o no, arriesgándose a tener que viajar con esa silla de regreso vacía, ante el silencio de su cliente.</p> <p>Lo que se recomienda es ampliar el plazo al pasajero para dar el aviso no hasta una hora con posterioridad al vuelo de ida, sino hasta un tiempo definido de antelación con respecto al vuelo de regreso. Se estima que una antelación de 6 horas para el aviso sería adecuada.</p> <p>Con ese ajuste, se consideraría viable la disposición legal, que incluso podría ser incorporada mediante una modificación a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, de ser necesario.</p> <p>Artículo 13. Tarifas.</p> <p>En Colombia el régimen tarifario para el transporte aéreo ha evolucionado de la mano con las tendencias mundiales, desde un régimen controlado, hasta el actual de libertad vigilada.</p> <p>La tarifa se considera libre, aun cuando con unos criterios de intervención mínimos y por circunstancias específicas conforme al RAC 3 y RAC 5, por lo que consideramos que fijar precios mínimos y máximos anualmente mediante una resolución expedida por la Aerocivil no resultaría útil ni adecuado para el sector.</p> <p>Adicionalmente, se debe tener en cuenta las condiciones particulares del esquema financiero de las diferentes aerolíneas y que una imposición de tarifas podría conllevar a lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Exista una tendencia a que las aerolíneas establezcan precios cercanos al techo tarifario previsto, eliminando las tarifas bajas de la gama, lo que perjudicaría al usuario. b. Restringir al usuario de acceder a tarifas más bajas de las que podría establecer la Aerocivil. c. La imposición de tarifas afectaría el esquema de costos de la aerolínea y derivaría en situaciones de iliquidez lo que podría dar lugar a que repitan en contra de la Aerocivil, en caso de entrar en estado de insolvencia por las bajas tarifas. <p>Por esta razón la Aerocivil no debería establecer las tarifas aplicables para el transporte aéreo.</p> <p>Artículo 14. Pasajeros Disruptivos.</p>	<p>Apoyamos este artículo, en la medida en que los actos indebidos de algunos pasajeros ya sea abordando de las aeronaves o en los aeropuertos, suelen comprometer la seguridad y tranquilidad del vuelo, afectando el derecho de los demás usuarios a un vuelo tranquilo y seguro, comprometiendo también la integridad de tripulantes y personal de tierra y ocasionado además demoras e incluso desviación de las aeronaves, con las correspondientes consecuencias para el transportador aéreo.</p> <p>Sin embargo, sugerimos referirse a "<i>actos en contra de la seguridad operacional</i>" y "<i>actos en contra de la seguridad de la aviación civil</i>", que son los dos conceptos de seguridad existentes en aviación, el primero de ellos relacionado con la ocurrencia de accidentes y el segundo relacionado con actos intencionales que, delictivos o no, amenazan la seguridad.</p> <p>Así mismo, se sugiere aclarar que se trata de "<i>actos disruptivos</i>" y "<i>de insubordinación</i>" o "<i>insubordinados</i>". Es decir, limitar temporalmente el transporte aéreo a los pasajeros causantes de actos disruptivos o de insubordinación, ya que por lo general el concepto de "acto disruptivo" se da para los actos en los aeropuertos, generalmente previos al embarque y el de "acto insubordinado" o "de insubordinación", abordando de las aeronaves, generalmente durante el vuelo.</p> <p>Artículo 15. Responsabilidad de los terceros prestación del servicio aéreo</p> <p>Este artículo refleja un alto nivel de casuística que puede ser manejado mejor desde la reglamentación. En cuanto a la obligación de mantener la capacidad declarada, debe aclararse que el único aeropuerto con capacidad declarada según la reglamentación aeronáutica vigente, en concordancia con los estándares internacionales, es Eldorado de Bogotá, por ser aeropuerto coordinado, dado su intenso tráfico.</p> <p>Ahora bien, la capacidad no depende exclusivamente de la provisión de los servicios de la navegación aérea o la capacidad en el espacio aéreo, sino también de los servicios aeroportuarios y la capacidad de la infraestructura disponible, la cual puede verse afectada no solo por hechos previsibles, sino por hechos imprevisibles como las condiciones meteorológicas, daños repentinos en las ayudas a la navegación, en las pistas o calles de rodaje, así como por accidentes u otros eventos ocurridos en el aeropuerto. Es decir, no es posible "<i>mantener</i>" la capacidad declarada ya que esta es cambiante. En cuanto a boletines, debe aclararse que en un mismo día pueden presentarse varios y sucesivos cambios en la capacidad, ya que una vez se afecta, se procede a trabajar en su recuperación, que es a lo que deben comprometerse los proveedores de los servicios de la navegación y los servicios aeroportuarios.</p> <p>En cuanto a que el tercero compense al pasajero, esto más que favorecer al pasajero lo perjudica al obligarlo a gestionar una reclamación ante un proveedor de servicios con quien no tiene ninguna relación contractual, en condiciones que podrían tomar horas o días hasta obtener el resultado esperado, pudiendo incluso ocasionar la pérdida del vuelo; siendo que el pasajero tiene un vínculo contractual directo con la aerolínea quien se comprometió a transportarlo al destino acordado en el tiempo convenido. Es decir, lo óptimo es que el</p>

pasajero reclame directamente de la aerolínea, con quien contrató el transporte, sin perjuicio de que ella pueda repetir o llamar en garantía al causante del perjuicio.

Si lo que se pretende es regular situaciones específicas, por técnica normativa es mejor manejarla con los RAC.

Respecto al apartado III del artículo 15, la UAEAC no cuenta con la capacidad para cumplirlo.

Cordialmente,

JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Dra. Luisa Fernanda Mora Mora - Asesora Oficina Asesora Jurídica
Insumos: Dr. Edgar Benjamín Rivera Florez - Director de Transporte Aéreo y Asuntos Aerocomerciales
Dr. Henry Gamboa - Coordinador Grupo Estructura Normativa y Estándares Aeronáuticos
Copia: Dra Lina Marcela Morales Botero - Asesora Dirección General

1 El Código de Comercio-Decreto 1410 de 1971, la Ley 1480 de 2011, la norma RAC 3 y RAC 5, los Convenios Internacionales del Sistema de Varsovia/29-La Haya/55, Montreal/99 y la Decisión 619 de la Comunidad Andina de Naciones, conforman la estructura normativa del nivel nacional como internacional, suficiente para la aplicación en los derechos y deberes de pasajeros y prestadores de los servicios aéreos, y todas las circunstancias que se deriven del contrato de transporte aéreo de pasajeros interno (art. 1874 y ss. Del Código de Comercio).

El Convenio de Montreal de 1999, fue aprobado mediante Ley 701 del 21 noviembre de 2001, "por medio de la cual se aprueba el "Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional" y fue declarado exequible mediante sentencia C-333/02.

2 RAC 3 sección 3.10.1.10. Errores en la expedición del ticket:
(a) En caso de detectar el pasajero errores en la información correspondiente a sus datos personales como nombres y/o apellido(s), contenidos en el ticket, podrá comunicarlo al transportador o agencia de viajes una vez advertido el error, quien deberá proceder a su corrección inmediata. La corrección que se haga, podrá generar un pago adicional fijo, cuyo monto no podrá ser superior al vigente para la tarifa administrativa aplicable al ticket, al momento de la corrección.
(b) La corrección de datos en ningún caso dará lugar a un cambio de pasajero.
(c) Por fuera del cargo mencionado en el párrafo (a) anterior, el transportador o agencia de viajes, no podrá cobrar ningún otro cargo, tarifa o suma diferente, si la corrección solicitada no implica cambio de vuelo, ni ninguno otro.

3 RAC 3 sección 3.10.1.14.2. Con el fin de minimizar los casos de pasajeros no presentados (no show) y las prácticas de sobreventa, y poder garantizar la seriedad de las reservas, las aerolíneas, directamente o a través de sus agentes, podrán exigir al momento de la reserva, el pago de un anticipo del valor del pasaje, en efectivo o respaldado por una tarjeta de crédito, el cual se imputará a su precio cuando se materialice la compra. Sin las anteriores condiciones, la aerolínea o su agente podrán abstenerse de efectuar la reserva o cancelarla según corresponda.

RAC 3 sección 3.10.2.13.2. Compensaciones al pasajero

4 Sobreventa. Si el embarque es denegado por sobreventa o por cualquier otro motivo imputable a la aerolínea, teniendo el pasajero reserva hecha y habiéndose presentado oportunamente en el aeropuerto, el transportador deberá proporcionar el viaje del pasajero a su destino final en el siguiente vuelo disponible de la propia aerolínea, en la misma fecha y en la misma ruta. En caso de no disponer de vuelo, el transportador deberá hacer las gestiones necesarias, por su cuenta, para embarcar al pasajero en otra aerolínea, a la mayor brevedad posible.

RAC 3 sección 3.10.2.19. Listas de espera El transportador podrá someter a listas de espera a los pasajeros que se presenten, sin tener una reserva para el respectivo vuelo, en el evento de no contar con cupos disponibles, para que estos puedan ocupar los asientos de pasajeros que no se presenten. Los turnos de estas listas serán asignados en estricto orden de presentación personal de los pasajeros, asignándose un número y serán rigurosamente respetados. La inclusión en una lista de espera no da derecho al embarque si éste no fuera posible

Los funcionarios del Grupo de Atención al usuario de la UAEAC, podrán acudir a los counters o puntos de atención de las aerolíneas en los aeropuertos, para examinar la información real sobre tickets y reservas, y que se les facilite visualizar la información contenida en la terminal computarizada donde se atiende el vuelo, con el objeto de detectar posibles situaciones de sobreventa u otras que afecten indebidamente los derechos de los usuarios.

10 RAC 3 sección 3.10.1.14.3. Cancelación o cambio de reserva. Cuando la reserva no se vaya a utilizar, el pasajero deberá cancelarla con antelación no inferior a veinticuatro (24) horas al vuelo, a menos que se trate de regreso el mismo día. Cualquier cambio pretendido en su reserva, deberá solicitarse con la misma antelación siempre que no se trate de tarifas que tengan restricciones y deberes especiales de confirmación, asumiendo eventuales sobrecostos según las condiciones de la tarifa y las disponibilidades del cupo.

RAC 3 sección 3.10.2.13.1. Cancelación, interrupción o demora De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1882 del Código de Comercio, cuando el viaje no pueda iniciarse en las condiciones estipuladas o se retrase su iniciación por causa de fuerza mayor o por razones meteorológicas que afecten su seguridad, el transportador quedará liberado de responsabilidad devolviendo el precio del billete. El pasajero podrá en tales casos, exigir la devolución inmediata del precio total sin que haya lugar a penalidad alguna. Si una vez comenzado el viaje este se interrumpe por cualquiera de las causas señaladas en el inciso anterior, el transportador quedará obligado a efectuar el transporte de viajeros y equipajes por su cuenta, utilizando el medio más rápido posible hasta dejarlos en su destino, salvo que los pasajeros opten por el reembolso de la parte del precio proporcional al trayecto no recorrido. También sufragará el transportador los gastos razonables de manutención y hospedaje que se deriven de cualquier interrupción.

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO PROPUESTO EN LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se reconoce el carácter de factor salarial a la bonificación judicial de los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las direcciones seccionales de la Rama Judicial.



2. Despacho del Viceministro General

Radicado: 2-2025-012292
Bogotá D.C., 25 de febrero de 2025 19:02

Honorable Senador
EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 N.º 6 - 68, Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.

Radicado entrada
No. Expediente 8529/2025/OFI

Asunto: Comentarios al texto propuesto en la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 114 de 2024 Senado, "Por medio de la cual se reconoce el carácter de factor salarial a la bonificación judicial de los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las direcciones seccionales de la Rama Judicial".

Respetado Presidente:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de la referencia, de iniciativa congresional, de acuerdo con su artículo 1 tiene por objeto "reconocer el carácter de factor salarial a la bonificación judicial de que tratan los decretos 382, 383, 384 de 2013, 022 de 2014 y 1269 de 2015, los cuales crearon y regularon una bonificación judicial para los servidores públicos la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las direcciones seccionales de la Rama Judicial, que se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de la Seguridad Social en Salud".

Al respecto, es pertinente recordar que en el año 2013 el Gobierno nacional expidió los Decretos No. 382, 383 y 384, los cuales, respectivamente, crearon una bonificación judicial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación (FGN), los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y los servidores públicos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las direcciones seccionales de la Rama Judicial, con alcance para el monto de aportes en Seguridad Social.

Lo anterior fue el resultado de la concertación entre los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, de la Fiscalía General de la Nación, de las asociaciones sindicales y el Gobierno nacional, lo que significa que los decretos no fueron discrecionales del Ejecutivo sino que atendieron a la disponibilidad de los recursos y el marco general de política macroeconómica y fiscal, es decir, a las limitaciones presupuestales para lograr el fin último de reducir las brechas horizontales y verticales que

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

se presentaban en los ingresos de empleados y funcionarios de las entidades representadas. Para garantizar el cumplimiento de lo establecido se acordó una gradualidad de seis (6) años hasta el año 2018.

Actualmente, las limitaciones fiscales siguen persistiendo, por ejemplo, en la vigencia 2024 el Gobierno nacional expidió el Decreto No. 0766 de 2024², por monto de \$20 billones. No obstante, debido a que el comportamiento del recaudo respecto del mes de noviembre de 2024 no fue el esperado con el consecuente impacto en el resultado fiscal, se hizo necesario efectuar una reducción en el Presupuesto General de la Nación (PGN) para garantizar el cumplimiento de las metas de déficit establecidas por la Regla Fiscal.

Adicionalmente, previa autorización del Consejo de Ministros, el Gobierno nacional expidió el Decreto No. 1522 de 2024³, el cual redujo las apropiaciones presupuestales por \$28,4 billones, el cual incluyó las partidas aplazadas mediante el citado Decreto No. 0766 de 2024 y las demás partidas que las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación informaron oportunamente.

Ahora bien, el gasto adicional que significa reconocer a la bonificación judicial como factor salarial no está considerado en el Presupuesto General de la Nación (Decreto Ley No. 1523 de 2024),⁴ ni en el Decreto No. 1621 de 2024⁵. Tampoco está contenido en el Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP) vigente, ni en las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

No menos importante es que el Decreto No. 1581 de 2023⁶ fijó los valores y beneficiarios de la bonificación económica descrita, la cual tiene alcance como factor salarial exclusivamente para el ingreso base de cotización del Sistema de Seguridad Social en lo referente a aportes en Salud y Pensiones, así:

- Artículo 1. Bonificación judicial. "(...) constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud"
Artículo 3. Bonificación judicial. "(...) constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud".
Artículo 4. Bonificación judicial. "(...) y constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud".

Por lo tanto, es dable concluir que el Decreto No. 1581 de 2023 cubre a la población que tenga la calidad de afiliada cotizante en forma obligatoria al régimen contributivo en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Como servidores públicos, cuentan con capacidad de pago y la llamada bonificación de Rama Judicial se encuentra incluida como factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al SGSSS.

Además de lo anterior y como es de conocimiento público, para la vigencia 2025 no fue aprobada la Ley de financiamiento, con la que se preveía obtener \$12 billones para financiar en su totalidad el Presupuesto General de la Nación aprobado.

2 "Por el cual se aplazan unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2024"
3 "Por el cual se reducen unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2024 y se dictan otras disposiciones"
4 "Por medio del cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y el Presupuesto de Gastos para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025"
5 "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2025, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos"
6 "Por el cual se deroga el Decreto 903 de 2023 y se ajusta la bonificación judicial"

Por lo tanto, en desarrollo de lo previsto por los artículos 76 y 77 del Decreto No. 111 de 1996 – Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)⁷ y previo concepto del Consejo de Ministros, para la presente vigencia el Gobierno nacional expidió el Decreto 69 de 2025, aplazando unas apropiaciones por **\$12 millones**, en atención a que las proyecciones de los recaudos que se espera recibir no son suficientes para financiar los gastos ordenados por el citado Decreto 1523 de 2024.

Sin posibilidades de financiamiento, no es posible viabilizar presupuestalmente la propuesta de bonificación judicial como factor salarial. En el caso de la Rama Judicial, el costo asciende a **\$736 mil millones** (a precios de 2024), para aproximadamente 36.807 cargos, detallados así:

DENOMINACIÓN DE CARGOS	No. Cargos	IMPACTO
NIVEL DIRECTIVO	37	\$ 829.932.407
NIVEL ASESOR	-	\$ -
NIVEL EJECUTIVO	-	\$ -
NIVEL PROFESIONAL	28.177	\$ 645.440.104.200
NIVEL TÉCNICO	400	\$ 6.647.902.284
NIVEL ASISTENCIAL	8.193	\$ 83.033.879.881
TOTAL	36.807	\$ 735.951.818.772

De los **\$736 mil millones**, están garantizados únicamente **\$110 mil millones** que ya están incluidos en nómina, en razón a fallos judiciales particulares.

En el caso de la Fiscalía General de la Nación, el costo para reconocer a la bonificación judicial como factor salarial ascendería a **\$412 mil millones**, de los cuales están incluidos en nómina alrededor de **\$32 mil millones**, igualmente en cumplimiento de fallos judiciales particulares. El costo total anual superaría los **\$1.1 billones**, de los cuales únicamente **\$142 mil millones** están incluidos en el PGN de la vigencia 2025. Por las razones expuestas, no es posible dar viabilidad presupuestal por el **billón (\$1 bil) restante**, que adicionalmente quedaría como un gasto recurrente de forma permanente hacia el futuro.

Adicional a todo lo expuesto, respecto del panorama macroeconómico, dentro de las dificultades que se presentan en materia presupuestal, es importante considerar las inflexibilidades presupuestales del PGN, tales como las transferencias territoriales, las pensiones, el pago de la nómina estatal, vigencias futuras, rentas de destinación específica, el cumplimiento del déficit fiscal establecido para el Gobierno nacional producto de la implementación de políticas de austeridad y la priorización de gastos en áreas críticas como salud, educación y protección social. Así mismo, inciden el elevado costo del servicio de la deuda y las restricciones en el crecimiento de los ingresos tributarios, sumados a la necesidad de obtener nuevas rentas para financiar las medidas decretadas por la conminación interior.

En conclusión, este Proyecto de Ley implicaría costos fiscales que exceden las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y las proyecciones de gastos de mediano plazo de los sectores involucrados. En este orden, dadas las implicaciones fiscales de las propuestas de la iniciativa, es importante resaltar que la necesidad de que los autores y ponentes den cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual establece que todo Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el MFMP 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.

⁷ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto

En atención a la disposición en cita, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fiscales del Proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en varias sentencias⁸. De acuerdo con el alto tribunal, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas, en cumplimiento del artículo en mención, que el Congreso efectúe una mínima comprensión del costo real de la propuesta, del grado de afectación que las medidas causarían en la capacidad presupuestal del Estado y del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal⁹.

Por otra parte, es preciso traer a colación el artículo 150-19 (Literal e)) de la Constitución Política, que dispone lo siguiente:

"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...) 19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(...) e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;

(...)"

Respecto de esta competencia, la Corte Constitucional ha manifestado que la misma es compartida entre el legislador y el Ejecutivo, siendo del resorte del Congreso establecer una regulación general con lineamientos que circunscriban al Ejecutivo su reglamentación. Específicamente, en Sentencia C-510 de 1999, la alta Corte expresó lo siguiente, haciendo alusión a lo que la doctrina y esa Corporación denominan leyes marco:

"(...) 3.2. En relación con la determinación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, a diferencia de lo que acontecía en vigencia de la Constitución de 1886, en donde el Congreso era quien señalaba la escala de remuneración de los distintos empleos, hoy, el legislador debe simplemente fijar los principios y los parámetros que el Gobierno ha de tener en cuenta para establecer no sólo la escala de remuneración sino los demás elementos que son propios de un régimen salarial y prestacional.

En estos términos, corresponde al **Gobierno Nacional establecer directamente los salarios y prestaciones sociales de todos los empleados públicos**, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública, con fundamento en los criterios que para el efecto señala el **legislador en la ley general que está obligado a expedir. Principios, parámetros y objetivos que el Congreso fijó en la Ley 4ª de 1992 (...)**" (Negrilla fuera de texto).

Dicho lo anterior, este Ministerio encuentra que la iniciativa bajo estudio podría resultar contraria a lo dispuesto en el artículo 150 - 19 (Literal e)) de la Carta Política, teniendo en cuenta que de tratarse el Proyecto de Ley de una ley marco tendría que limitarse a regular la materia de manera general y abstracta sin abarcar la competencia del Gobierno nacional en lo correspondiente a fijar de manera específica y concreta el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos descritos en el artículo 1 de la iniciativa.

⁸ Ver entre otras: sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.
⁹ Ibídem

Por otro lado, el artículo 154 de la Carta Política, consagra:

"Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales" (Negrilla fuera de texto).

Según reza el artículo transcrito, cuando se busque legislar sobre los asuntos que refiere esta disposición, dentro de las cuales se encuentra el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, la iniciativa para hacerlo es exclusiva del Gobierno nacional. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional este artículo implica que los Proyectos de Ley que tengan dicho propósito deberán ser de iniciativa gubernamental o contar con su aval, de lo contrario podrán ser declarados inconstitucionales. Así, por ejemplo, lo reiteró la alta Corte en sentencia C- 558 de 2019, a saber:

"(...)

De conformidad con estas normas superiores, la cláusula general de competencia legislativa reside, prima facie, en el Congreso, esto es, la competencia general para regular en principio todas las materias del ordenamiento jurídico, cuya determinación no haya sido atribuida por el propio constituyente a otra rama u órgano, incluso si esos temas no están comprendidos taxativamente dentro de las funciones que le han sido asignadas expresamente en el artículo 150 del Texto Superior. Así, este mandato constitucional debe interpretarse sistemáticamente con el artículo 114 CP, en el que se establece que le compete al Congreso "hacer las leyes"¹⁰.

No obstante, como lo dispone la Carta y lo ha reiterado este Tribunal, esta facultad general encuentra en el propio ordenamiento superior algunas excepciones, ya que existen disposiciones constitucionales que determinan límites a la autonomía legislativa sobre determinados temas, "como ocurre, por ejemplo, (a) cuando se sujeta el inicio del procedimiento o iter legislativo a la actuación de otro órgano"¹¹, o (b) cuando por decisión de la propia Carta la regulación de un asunto determinado se asigna a otra rama del poder público"¹².

(...)

Así, respecto de ciertas materias la Constitución le otorga al Gobierno Nacional una competencia exclusiva y privativa. Se trata de una atribución exclusiva, en la medida en que se prescinde de la intervención de cualquier otra autoridad para su ejercicio; y es privativa, pues tan sólo admite que su regulación se produzca por iniciativa del ejecutivo.

¹⁰ Sentencia C-031 de 2017.

¹¹ Tal es el caso de la constitución de un monopolio como arbitrio rentístico, ya que, si bien en el artículo 336 del Texto Superior se sujeta su consagración a la existencia de una ley, para poder proceder al inicio de la actividad de creación normativa, en esa misma disposición se señala que es indispensable contar con "iniciativa gubernamental".

¹² Además de los ejemplos previamente expuestos, una hipótesis sobre la materia también se encuentra en la distribución de la competencia regulatoria que opera a través de la modalidad de las leyes marco. Precisamente, frente a los temas objeto de dicha regulación, como se destacó en la Sentencia C-432 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, al Congreso de la República tan sólo le compete fijar las normas generales u objetivos básicos de actuación del Gobierno Nacional, pues a este último es a quien le corresponde la obligación de expedir las normas concretas que se aplican en cada una de las áreas objeto de desarrollo.

¹³ Sentencia C-031 de 2017.

Por esta razón, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 154 CP y la Ley 5ª de 1992, la Corte ha señalado que el principal efecto de estas disposiciones es impedir que se legisle sobre las materias de la privativa y exclusiva iniciativa del Gobierno Nacional, sin su consentimiento, y que esta se expresa tanto con la presentación del proyecto de ley, como con la coadyuvancia o aval a proyectos de ley que cursen en el Congreso¹⁴.

(...) En consecuencia, esta Corporación ha concluido que el desconocimiento del mandato constitucional –art. 154 CP- respecto del carácter privativo y excluyente de la iniciativa gubernamental, en las materias que allí se consagran, conduce necesariamente a la inxequibidad del mismo¹⁵.

(...)"

Así las cosas, el Proyecto de Ley bajo estudio podría también resultar inconstitucional en la medida que está legislando sobre el régimen salarial y prestacional de servidores públicos, asunto que es de competencia exclusiva y privativa del Ejecutivo y no cuenta con el aval del Gobierno nacional, representado por este Ministerio en materia fiscal y presupuestal, por las amplias razones ya expuestas.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el Proyecto de Ley del asunto y se abstiene de emitir concepto favorable. Así mismo, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

JOSÉ ALEJANDRO HERRERA LOZANO
Viceministro General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
DGRESS/DGPPN/OAJ/



Con Copia: Dr. Diego Alejandro González González, Secretario General del Senado de la República

Proyeto: Oscar Januario Bocanegra Ramirez
Revisó: Germán Andres Rubio Castiblanco

¹⁴ Ver Sentencias C-177 de 2007 y C-031 de 2017.
¹⁵ C-177 de 2007, reiterado C-031 de 2017.

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO PROPUESTO EN LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas sobre el paso por estaciones de peajes, se establece la tarifa especial diferencial para vehículos clasificados en las categorías I y II y se dictan otras disposiciones.

 <p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Honorable Senador EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA Senado de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8 – 68 Bogotá D. C.,</p>  <p>Radicado: 2-2025-012291 Bogotá D.C., 26 de febrero de 2025 18:59</p> <p>Radicado entrada No. Expediente 8486/2025/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios al texto propuesto en la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. No. 127 de 2023 Senado, <i>“Por medio de la cual se adoptan medidas sobre el paso por estaciones de peajes, se establece la tarifa especial diferencial para vehículos clasificados en las categorías I y II y se dictan otras disposiciones”</i>.</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El Proyecto de Ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto¹ mejorar el acceso a las principales ciudades cuando se presenten represamientos por alto flujo vehicular en las vías nacionales, regular las tarifas diferenciales de los peajes para vehículos clasificados en categorías I y II, y establecer que todos los vehículos nuevos deben contar con el dispositivo necesario para el uso de peajes electrónicos.</p> <p>Para el efecto, el Proyecto de Ley establece como propuestas, entre otras, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Facultar a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional para levantar la barrera en las estaciones de peaje, cuando el represamiento sea atribuible al concesionario o a la entidad que administra el peaje, en cuyo caso, la tarifa de peaje no se cobrará a ningún vehículo hasta lograr la normalización en el flujo vehicular. ii. Obligar a las estaciones de peaje a establecer una tarifa diferencial para vehículos clasificados en categorías I y II, la cual tendrá como beneficiarios a: “(...) 1. Los vehículos particulares cuyos propietarios o legítimos tenedores residan, trabajen o estudien en municipios o distritos aledaños o circunvecinos a la estación de peaje respectiva; y 2. Los vehículos de servicio público de transporte intermunicipal o de transporte especial, cuya ruta opere desde o hasta los municipios o distritos aledaños o circunvecinos a la estación de peaje respectiva (...)”. Asimismo, el valor de la tarifa diferencial se establecerá por parte del Gobierno nacional, en el marco de mesas de diálogo que se <p><small>¹ Gaceta del Congreso 1719 de 2024, pág. 7.</small></p>	<p>realicen con la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) y los concesionarios, en un plazo de cinco (5) meses a partir de la vigencia de la Ley.</p> <p>iii. Establecer que dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley, el Ministerio de Transporte deberá expedir la reglamentación para que todos los vehículos nuevos que se comercialicen en el territorio nacional cuenten con el dispositivo necesario para el uso de peajes electrónicos.</p> <p>Frente a las propuestas correspondientes al pago de la tarifa de peajes hasta la normalización del flujo vehicular cuando se den represamientos y a la obligación de crear una tarifa diferencial en el pago de peajes de vehículos de categorías I y II, resulta importante recordar que el inciso 1 del artículo 21 de la Ley 105 de 1993² establece que la Nación, además de contar con los recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación (PGN), “(...) cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.</p> <p>En tal sentido, los recursos producto del cobro de tasas, tarifas o peajes por el uso de las carreteras, se constituye en uno de los mecanismos utilizado por la Nación para atender las múltiples necesidades de desarrollo de infraestructura de transporte en el país, así como la herramienta que permite mantener operativamente y en condiciones seguras todas las vías a su cargo. Esto, debido a que a pesar de los grandes esfuerzos fiscales que en los últimos años en materia de inversión en infraestructura se han realizado con cargo al PGN, dichos recursos resultan insuficientes para atender los altos costos del desarrollo vial y el mantenimiento de esta.</p> <p>En línea con lo anterior, se debe tener presente que la instalación de casetas de peajes en vías entregadas en concesión a lo largo del territorio nacional se encuentra asociada al cubrimiento de los costos e inversiones o una porción de estos que se generen con ocasión de la ejecución de las obras necesarias para lograr el cumplimiento del objeto contractual, según sea el caso. Por lo tanto, una modificación a la estructura financiera del contrato, relacionada con una de las fuentes de remuneración del concesionario, podría generar un desequilibrio económico del mismo y, en consecuencia, tendría que entrar a cubrirse el menor recaudo con recursos del PGN.</p> <p>Sin lugar a dudas, la instalación de casetas de peaje en las vías a cargo de la Nación ha contribuido de manera significativa al desarrollo de la infraestructura vial del país dadas las limitaciones fiscales, por lo que la adopción de los criterios previstos por la iniciativa en estudio, relacionados con la exoneración del cobro de peajes por detenciones por represamiento y la creación de tarifas diferenciales, generaría impacto fiscal para las finanzas de la Nación.</p> <p>Ahora bien, en relación con los costos asociados al impacto fiscal, se debe decir que no es posible determinarlos. Esto, en la medida que no se cuenta con datos relacionados al porcentaje de ocurrencia de detenciones forzadas, el número de vehículos susceptibles de tarifas diferenciales y la información complementaria que permita hacer algún tipo de análisis al respecto.</p> <p>Así las cosas, el actual proyecto normativo resulta inconveniente, pues implicaría un posible impacto no contemplado en el PGN y en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) del Sector, y se observa incompatible con las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Dicho esto y dadas las repercusiones fiscales que conllevan las propuestas de Ley analizadas, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003³, el cual</p> <p><small>² Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. ³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones</small></p>
--	---

establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el MFMP, 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.

Respecto de este artículo, la Corte Constitucional ha señalado que “(i) El deber de análisis de impacto fiscal solo se hace exigible si la iniciativa legislativa efectivamente ordena un gasto o establece un beneficio tributario, no si se limita a autorizarlos”, de manera que corresponde al Congreso de la República hacer las consideraciones y evaluaciones respectivas a los efectos fiscales de las propuestas comentadas en este concepto.

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita que se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal.

Cordialmente,

JOSÉ ALEJANDRO HERRERA LOZANO
Viceministro General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
DGPPN/OAJ

Proyectó: Santiago Cano Arias
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia a: Dr. Diego Alejandro González González, Secretario General del Senado de la República.

⁴ Sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia.

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO PROPUESTO EN LA PONENCIA PARA CUARTO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2024 SENADO, 56 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Festival Internacional de la Cultura del departamento de Boyacá.



2. Despacho del Viceministro General



Radicado: 2-2025-012287 Bogotá D.C., 25 de febrero de 2025 18:41

Honorable Congresoista Efraín José Cepeda Sarabia Senado de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 N.º 8-68. Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.

Radicado entrada No. Expediente 8432/2025/OFI

Asunto: Comentarios al texto propuesto en la ponencia para cuarto debate del Proyecto de Ley No. 167 de 2024 Senado - 56 de 2023 Cámara, "Por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Festival Internacional de la Cultura del departamento de Boyacá".

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) al texto propuesto en la ponencia para cuarto debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El presente Proyecto de Ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto declarar el Festival Internacional de la Cultura (FIC), celebrado en el departamento de Boyacá, como Patrimonio Nacional Inmaterial de la Nación.

Para tal fin, el artículo 3 de la iniciativa autoriza al Gobierno nacional para que a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y en coordinación con el departamento Boyacá, realice una serie de acciones para la protección y sostenibilidad del festival, correspondientes a las siguientes:

- Asesorar la postulación del FIC a la lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI);
Fomentar la implementación de un Plan Especial de Salvaguarda;
Iniciar las gestiones para el proceso para la declaratoria del FIC como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.

A su turno, los artículos 2 y 4 autorizan al Gobierno nacional para incorporar partidas presupuestales en cada vigencia fiscal para el cumplimiento de lo dispuesto en el Proyecto de Ley, realizar las gestiones necesarias para obtener recursos adicionales y/o complementarios

con otras entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales, y para efectuar las operaciones de créditos y contracrédito a que haya lugar, así como también traslados presupuestales que sean requeridos.

Al respecto, es pertinente señalar que la financiación y ejecución de las acciones que establece la iniciativa legislativa, por parte de la Nación, y las entidades territoriales allí mencionadas, dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación (PGN) para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) (Decreto No. 111 de 1996³) que al respecto establece:

"Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".

Conforme a lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre el particular caso de la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996⁴ manifestó:

"(...) El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)"

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la Ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las

3COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.
4COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001⁵, sostuvo lo siguiente:

"(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria⁶. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto — Decreto 111 de 1996—, preceptúa que "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 (...)" (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Así mismo, ha establecido ese alto tribunal⁵ que "respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello" (El resaltado no se encuentra en el texto original).

5COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa
6El artículo 154 de la Constitución señala: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."

7Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C-197/01, expediente OP-043, Objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social".

Lo anterior en consonancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto que establece que cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Es por lo anterior, que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con la declaratoria del Festival Internacional de la Cultura del departamento de Boyacá, como Patrimonio Nacional Inmaterial de la Nación, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el articulado del Proyecto de Ley se conserve en términos de "autorícese", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁸, se indicó lo siguiente:

"(...) el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público (...)" (El resaltado no se encuentra en el texto original).

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el Proyecto de Ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, SE manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

JOSÉ ALEJANDRO HERRERA LOZANO Viceministro General Ministerio de Hacienda y Crédito Público. DGP/PA/DAJ

Proyecto: Edgar Federico Rodríguez Aranda Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco


Con Copia a: Dr. Diego Alejandro González González, Secretario General del Senado de la República.

8 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

**CONCEPTO JURÍDICO ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTERNET
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 29 DE 2024 SENADO, 014 DE 2023 CÁMARA –
ACUMULADO CON LOS PROYECTOS NÚMEROS 080 DE 2023, 143 DE 2023, 261 DE 2023,
268 DE 2023 Y 151 DE 2023 DE CÁMARA**

por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos y/o enfermedades mentales, así como medidas para la promoción y cuidado de la salud mental.

<p>Bogotá, 26 de febrero de 2025</p>  <p>Honorable Senadora ANA PAOLA AGUDELO Senadora ponente Senado de la República de Colombia ana.agudelo@senado.gov.co</p> <p>Honorable Representante OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ Autora Cámara de Representantes de Colombia olga.velasquez@camara.gov.co</p> <p>Honorable Representante ALEXANDRA VÁSQUEZ Representante ponente Cámara de Representantes de Colombia leidervasquez@camara.gov.co</p> <p>Honorable Senador EFRÁIN CEPEDA Congreso de la República de Colombia efrain.cepeda.sarabia@senado.gov.co</p> <p>Honorable Senador FABIÁN DÍAZ PLATA Senador ponente Cámara de Representantes de Colombia fabian.diaz@senado.gov.co</p> <p>Honorable Representante GERMÁN ROZO Representante ponente Cámara de Representantes de Colombia german.rozo@camara.gov.co</p> <p>Honorable Representante ANDRÉS FORERO Representante ponente Cámara de Representantes de Colombia andres.forero@camara.gov.co</p> <p>Honorable Representante JAIME RAÚL SALAMANCA Cámara de Representantes de Colombia jaime.salamanca@camara.gov.co</p> <p>Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley 029 de 2024 Senado, No. 014 de 2023 Cámara – acumulado con los Proyectos 080 de 2023, 143 de 2023, 261 de 2023, 268 de 2023 y 151 de 2023 de Cámara <i>“Por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos y/o enfermedades mentales, así como medidas para la promoción y cuidado de la salud mental.”</i></p> <p>Estimados Congresistas:</p> <p>Les saludamos en nombre de la Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI), organización regional que trabaja por el desarrollo digital de América Latina, representando la perspectiva de la industria de Internet. ALAI promueve el desarrollo inclusivo de la economía digital mediante el fortalecimiento del Internet abierto y respalda políticas que favorezcan el respeto y ejercicio de los derechos humanos, el emprendimiento y la innovación.</p>	<p>Entre nuestros asociados se encuentran las principales empresas globales de Internet con presencia en América Latina, así como las principales empresas de Internet de la región.</p> <p>Inspirados en el bienestar colectivo, la democracia participativa y la búsqueda del máximo desarrollo y beneficio social para los colombianos, nos dirigimos a Ustedes para expresar respetuosamente nuestras consideraciones de cara al proceso de conciliación del proyecto de ley referido en el asunto, y contribuir así en su fase final de aprobación.</p> <p>Antes que nada, es importante referirnos al proceso de mejora que experimentó el proyecto de ley a lo largo de su trámite legislativo. Durante su paso inicial por la Cámara de Representantes, el proyecto fue acumulado con otras cinco iniciativas sobre salud mental. Esto generó inconsistencias de forma y fondo en los textos propuestos en primer y segundo debate, las cuales fueron reconocidas por los propios miembros de la comisión séptima de la Cámara durante su discusión.</p> <p>Posteriormente, en su trámite en el Senado de la República, los senadores ponentes Ana Paola Agudelo y Fabián Díaz Plata desempeñaron un papel fundamental al organizar y fortalecer el texto, garantizando su alineación con el propósito original: modificar la Ley 1616 de 2013 para reforzar el cuidado de la salud mental de los colombianos.</p> <p>En esta labor destacable, los senadores ponentes lograron acuerdos con distintos legisladores para delimitar el alcance de la iniciativa a su propósito original y así evitar posibles vicios de trámite que pudieran poner en riesgo el proyecto. Como parte de estos ajustes, y fruto del consenso entre las fuerzas políticas representadas en el Senado, se acordó modificar el artículo 9, relativo a la “promoción en salud mental y prevención de las enfermedades mentales”. Este artículo otorgaba facultades a la CRC para regular los contenidos que circulan en plataformas digitales, lo cual, respetuosamente consideramos, vulnera la libertad de expresión y representa una extralimitación de funciones por parte de dicha entidad.</p> <p>Este fue uno de los aspectos que los ponentes en el Senado lograron corregir mediante el debate y los acuerdos alcanzados en la plenaria. No obstante, el texto en cuestión permanece en el artículo 8 del proyecto aprobado en la Cámara de Representantes. Por esta razón, sugerimos no acoger dicha versión y, en su lugar, solicitamos respetuosamente que el Congreso adopte el texto aprobado en el Senado de la República, considerando que este refleja un enfoque más adecuado en la materia.</p> <p>A continuación exponemos las razones por las cuales consideramos que el texto aprobado en la Cámara de Representantes, resulta inconveniente:</p>
<p>I. Regular los contenidos de Internet como contenidos audiovisuales sujetos al régimen de servicios públicos de telecomunicaciones afecta gravemente a la libertad de expresión y el libre flujo de la información en Internet.</p> <p>Internet promueve el pluralismo y genera espacios para el ejercicio de la libertad de expresión. El acceso masivo de personas a Internet, sin lugar a dudas, ha representado un cambio en la forma en que se ejercita el derecho a la libertad de expresión y otros derechos fundamentales. La revolución informática ha alterado los medios a través de los cuales el mundo se comunica, pues ha hecho viable la transmisión de datos en tiempo real a través de múltiples formatos, restringiendo la capacidad de terceros de controlar y censurar los contenidos.</p> <p>Dentro de las características que hacen de Internet un espacio idóneo para la manifestación de diversas formas de expresión se incluyen: (i) libertad de acceso; (ii) multiplicidad de formatos de información; (iii) descentralización en la producción y consumo de información; (iv) posibilidad de interacción de los usuarios en tiempo real; (v) neutralidad en cuanto al tipo de información compartida, entre otras. Una vez que los contenidos en Internet se convierten en contenidos regulados por el Estado, como pretende este proyecto de ley, se afecta gravemente este espacio fundamental de la libertad de expresión y del libre flujo de información. El derecho a la libertad de expresión contiene tanto el derecho a expresarse y emitir opiniones, como el derecho a recibir informaciones.</p> <p>En cuanto a la libertad de acceso y la libertad de contenidos, Internet ha creado espacios para que cualquier persona pueda construir el suyo en la red, generando contenidos de todo tipo y pudiendo acceder libremente a ellos. La libertad de acceso, en este sentido, busca que la conexión a Internet se encuentre disponible desde cualquier lugar del mundo. También tiene como objetivo que el ingreso al servicio sea universal, sin condicionamientos de ningún tipo que puedan resultar sospechosos o que impliquen control estatal o censura. De igual manera, se pretende que los costos del servicio de Internet y de los equipos necesarios para conectarse sean bajos, de forma que no existan barreras de entrada para aquellas personas que tienen menor capacidad de pago¹.</p> <p>Al ser una red descentralizada, los contenidos producidos en Internet se transmiten de manera tal que la censura o la revisión previa de contenidos por una autoridad central, es difícil. Esta es una de las grandes fortalezas de Internet, pues hace del mismo un entorno plural y libre.</p> <p>Además, dado su carácter global, el dinamismo tecnológico y la capacidad para crear nuevas plataformas, aplicaciones, contenidos y programas, hace que no sea razonable ni eficaz para un Estado pretender controlar y regular los contenidos en Internet como si se tratara de contenido audiovisual de televisión como servicio público.</p>	<p>El artículo 20 de la Constitución Política establece que <i>“Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”</i>. Este derecho también se encuentra dentro de la Convención Interamericana de Derechos Humanos dispone que en su artículo 13 reconoce que:</p> <p><i>“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.</i></p> <p><i>2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:</i></p> <p><i>a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o</i></p> <p><i>b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.</i></p> <p><i>3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones...”</i>²</p> <p>De acuerdo con el artículo 93 de la Constitución: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. En ese sentido, ha dicho la Corte Constitucional en Sentencia T-256 de 2000 que son parte del bloque de constitucionalidad los tratados internacionales de las leyes y los actos administrativos (ver Sentencia C-358 de 1997 y Sentencia C-582 de 1999). En esa medida, los tratados internacionales ratificados por Colombia sobre derechos humanos, al hacer parte de la Constitución son parámetros para interpretar y revisar la constitucionalidad de las leyes.</p> <p>En desarrollo de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó una serie de principios orientadores del funcionamiento de la red, para guiar las medidas de los gobiernos en relación con ésta, todo ello con el fin de conservar las cualidades que han hecho de internet un espacio propicio para que las personas compartan ideas, informaciones y opiniones³. En esa medida, esa relatoría</p>
<p>¹ Corte Constitucional, sentencia T-277 de 2015.</p>	<p>² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, <i>“Libertad de Expresión en Internet”</i>, diciembre de 2013.</p>

<p>ha considerado que el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos aplica al Internet y a los contenidos que se difunde y se acceden a través de Internet. Esta relatoría además ha dicho que "El entorno en línea no solo ha facilitado que los ciudadanos se expresen libre y abiertamente, sino que también ofrece condiciones inmejorables para la innovación y el ejercicio de otros derechos fundamentales como el derecho a la educación y a la libre asociación". Para la relatoría "En la medida en que el entorno digital ofrece el espacio para promover el intercambio de información y opiniones, su configuración y arquitectura resultan relevantes. Internet se ha desarrollado a partir de determinados principios de diseño, cuya aplicación ha propiciado y permitido que el ambiente en línea sea un espacio descentralizado, abierto y neutral. Es importante que cualquier regulación que se produzca sea como resultado del diálogo de todos los actores y mantenga las características básicas del entorno original, potenciando su capacidad democratizadora e impulsando el acceso universal y sin discriminación".</p> <p>Igualmente, en 2011, el Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre la Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, expidieron la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet⁴.</p> <p>En esta declaración se establece la importancia del principio de neutralidad, en el sentido que "el tratamiento de los datos y el tráfico de Internet no debe ser objeto de ningún tipo de discriminación en función de factores como dispositivos, contenido, autor, origen y/o destino del material, servicio o aplicación". Así la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la CIDH ha señalado tres excepciones al principio de neutralidad: (i) cuando sea necesario para mantener la seguridad y funcionamiento de internet; (ii) con el fin de evitar transferencia de datos no queridos por el usuario y siempre que éste lo solicite de forma libre y expresa; (iii) para lidiar con problemas de congestión de internet. De este modo, Así las cosas, ha reiterado en este informe la Relatoría "La neutralidad de la red se desprende del diseño original de Internet, el cual facilita el acceso y la difusión de contenidos, aplicaciones y servicios de manera libre y sin distinción alguna. Al mismo tiempo, la inexistencia de barreras desproporcionadas de entrada para ofrecer nuevos servicios y aplicaciones en Internet constituye un claro incentivo para la creatividad, la innovación y la competencia. (...) La protección de la</p> <p>http://www.oas.org/es/cidh/expression/docs/informes/internet/INFORME_FE_INTERNET_2013.pdf ³ Ibidem. ⁴ Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre la Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, "Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet", disponible en http://www.oas.org/es/cidh/expression/showarticle.asp?artID=849 http://www.oas.org/es/cidh/expression/showarticle.asp?artID=849 ⁵ Ibidem.</p>	<p><i>neutralidad de la red es fundamental para garantizar la pluralidad y diversidad del flujo informativo</i>⁶.</p> <p>Las reglas sobre neutralidad deben aplicar indistintamente para todas las modalidades de acceso a Internet, sin importar la tecnología o plataforma empleada para transmitir los datos⁷.</p> <p>A estas mismas conclusiones ha llegado recientemente la Corte Constitucional colombiana⁸.</p> <p>Por tal motivo, pretender someter a vigilancia estatal los contenidos que se prestan en Internet, afecta la misma arquitectura de Internet y sus principios rectores, y en consecuencia, vulnera el principio de neutralidad que es pilar fundamental del derecho a la libertad de expresión tanto en la Constitución colombiana (art. 20) como en el marco de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (el cual hace parte de nuestra constitución por ser del bloque de constitucionalidad). Esto implica erigir una barrera legal y tecnológica territorial ocasionando la fragmentación de Internet a nivel nacional, y la consiguiente limitación a la libertad de expresión y el acceso a la información.</p> <p>En la Declaración Conjunta se establece que "Las restricciones a la libertad de expresión en Internet solo resultan aceptables cuando cumplen con los estándares internacionales".⁹ En el presente caso, la medida propuesta en este proyecto de ley, como restricción a la libertad de expresión debería cumplir con el estándar constitucional e internacional denominado el test tripartito¹⁰. Es decir, la restricción debe (1) tener consagración legal; (2) buscar una finalidad imperativa (la protección de los derechos fundamentales, la protección de la seguridad nacional, del orden público o de la salud o moral públicas); y (3) y que la medida sea necesaria, idónea y proporcional para alcanzar la finalidad perseguida. En este caso en concreto, a pesar de que el fin es loable, no se cumple con ninguno de los tres requisitos contenidos en el test.</p> <p>• Competencias y facultades de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC):</p> <p>Estimamos respetuosamente que las facultades planteadas para la CRC en el proyecto de ley no se ajustan a la naturaleza de dicha entidad y de las funciones que le han sido asignadas por la Ley 1341 de 2009, cuyos artículos 19 y 22 disponen, respectivamente, que:</p> <p>"La Comisión de Regulación de Comunicaciones es el órgano encargado de promover la competencia en los mercados, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de</p> <p>⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, "Libertad de Expresión en Internet". ⁷ Ibidem. ⁸ Por ejemplo en sentencia T-277 de 2015. ⁹ Ibidem. ¹⁰ http://www.oas.org/es/cidh/expression/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_MJIAS.html</p>
<p>posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios; con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad, de las redes y los servicios de comunicaciones, incluidos los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora".</p> <p>(...)</p> <p>"Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, respecto de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora (...) (negrilla fuera de texto).</p> <p>En virtud de lo anteriormente citado, es claro que la CRC, por naturaleza, tiene como finalidad regular exclusivamente los servicios de telecomunicaciones, postales y televisión, lo cual supone que sus propuestas regulatorias deben estar únicamente enfocadas a los temas relacionados con dichas materias del sector de telecomunicaciones -considerados como servicios públicos- dejando claro que no se encuentra facultada para regular ni estudiar los servicios TIC en general, pues finalmente no todos los servicios del sector son servicios públicos.</p> <p>Así las cosas, no se estima pertinente que la CRC integre temáticas sobre las que no tiene competencia a su agenda, independientemente de que estas temáticas sean objeto de discusión en otras jurisdicciones.</p> <p>Dado que no todos los servicios del sector TIC son servicios públicos, las facultades de la CRC sobre servicios TIC en general resulta una intervención estatal innecesaria que le resta competitividad a Colombia.</p> <p>• Regular los contenidos de Internet como contenidos audiovisuales sujetos al régimen de servicios públicos de telecomunicaciones afecta a los usuarios, al desarrollo de la competencia y a la promoción de la innovación nacional.</p> <p>El modelo tradicional de regulación, al que pretende someter este proyecto de ley a los contenidos en Internet, es inapropiado e implica un impedimento para el desarrollo de modelos de negocios de contenidos en Colombia. Esto podría afectar la recuperación económica del país al frenar el crecimiento de las pymes, que constituyen más del 90% de las empresas legalmente establecidas en el país. La política pública que busque promover la innovación y el desarrollo tecnológico, debe reconocer las contribuciones y logros a la cultura y al mercado local del Internet y promover su desarrollo, fomentando su crecimiento en lugar de imponer restricciones innecesarias a través de extralimitaciones del regulador.</p> <p>Adicionalmente, el proyecto de ley en su versión de la Cámara de Representantes, particularmente como parte del artículo 8, utiliza la Presencia Económica Significativa (artículo 57 de la ley 2277 de 2022) para perseguir a empresas estadounidenses y los contenidos, bienes y servicios que proporcionan. La CRC está utilizando la PES para categorizar, definir y dirigirse a proveedores de servicios digitales, incluyendo:</p> <p>2.1. Servicios de publicidad en línea;</p>	<p>2.2. Servicios de contenido digital, ya sea en línea o descargables, incluyendo aplicaciones móviles, libros electrónicos, música y películas;</p> <p>2.3. Servicios de transmisión gratuita, incluyendo programas de televisión, películas, transmisión de música, podcasts multimedia y cualquier forma de contenido digital;</p> <p>2.5. Servicios de intermediación de plataformas en línea; y</p> <p>2.6. Suscripciones digitales a medios audiovisuales, incluyendo, entre otros, noticias, revistas, periódicos, música, video y juegos de cualquier tipo.</p> <p>Es importante mencionar que las categorizaciones dentro de la reforma tributaria fueron diseñadas particularmente para empresas digitales no residentes que proporcionan bienes y servicios desde el extranjero, una práctica discriminatoria y una violación flagrante de los capítulos 10 y 11 del TLC EE.UU.-Colombia. Estas medidas también serían una violación del principio de trato nacional en el Acuerdo de Libre Comercio (TLC) EE.UU.-COL, que establece que los productos y servicios extranjeros deben recibir el mismo trato que los bienes y servicios nacionales.</p> <p>En este sentido, presentamos respetuosamente nuestros comentarios sobre el proyecto de ley de cara a su proceso de conciliación, reiterando nuestra respetuosa solicitud para que el Congreso de la República adopte el texto aprobado en el Senado, dadas las razones expuestas. Asimismo, reiteramos nuestra disposición para brindar cualquier apoyo adicional que sea necesario.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>PABLO NIETO D. Gerente Regional de Políticas Públicas Zona Andina Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI) pablo@alai.lat</p>

C O N T E N I D O

Gaceta número 175 - Miércoles, 26 de febrero de 2025
SENADO DE LA REPÚBLICA

	Págs.		Págs.
CONCEPTOS JURÍDICOS			
Concepto jurídico Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil al Proyecto de Ley número 93 de 2023 Senado, por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	1	se establece la tarifa especial diferencial para vehículos clasificados en las categorías I y II y se dictan otras disposiciones.....	5
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto en la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 114 de 2024 Senado, por medio de la cual se reconoce el carácter de factor salarial a la bonificación judicial de los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las direcciones seccionales de la Rama Judicial.....	3	Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto en la ponencia para cuarto debate del Proyecto de Ley número 167 de 2024 Senado, 56 de 2023 Cámara, por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Festival Internacional de la Cultura del departamento de Boyacá.....	6
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto en la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 127 de 2023 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas sobre el paso por estaciones de peajes,		Concepto jurídico Asociación Latinoamericana de Internet al Proyecto de Ley número 29 de 2024 Senado, 014 de 2023 Cámara, acumulado con los Proyectos números 080 de 2023, 143 de 2023, 261 de 2023, 268 de 2023 y 151 de 2023 de Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos y/o enfermedades mentales, así como medidas para la promoción y cuidado de la salud mental.....	7