



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1001

Bogotá, D. C., martes, 16 de julio de 2024

EDICIÓN DE 20 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

## CARTAS DE COMENTARIOS

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 062 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se crea la Política Pública Nacional en Bilingüismo (PPNB) y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D.C.,

Honorable Representante  
**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8 – 68  
Bogotá D.C.,



**Asunto:** Comentarios al texto propuesto para ponencia en segundo debate al Proyecto de Ley 62 de 2022 Cámara "Por medio del cual se crea la Política Pública Nacional en Bilingüismo (PPNB) y se dictan otras disposiciones".

Radicado entrada  
No. Expediente 17563/2024/OFI

Respetado Presidente:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para ponencia en segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "(...) crear la Política Pública Nacional de Bilingüismo (PPNB) a través de la configuración del marco institucional y normativo necesario para su materialización, la modificación de las normas existentes en materia educativa que versen sobre la materia, y la creación de criterios generales para los programas de educación superior en términos de formación para la enseñanza y el aprendizaje de una segunda lengua."<sup>2</sup>

Para el efecto, la iniciativa propone (i) incluir al bilingüismo como uno de los objetivos de la educación superior; (ii) establecer lineamientos y disposiciones especiales respecto del bilingüismo en programas de pregrado, instituciones técnicas profesionales, universitarias o escuelas tecnológicas y en instituciones de educación básica, para primaria, secundaria y media académica; (iii) crear la Dirección Ejecutora de la política pública de Bilingüismo en cabeza del Ministerio de Educación Nacional; (iv) establecer un programa de créditos para estudios en segunda lengua dentro del territorio nacional y un programa de becas para la formación en una segunda lengua; (v) crear un mecanismo para registrar las instituciones que contengan programas de formación en idiomas; (vi) disponer que cada entidad territorial podrá crear por medio de su respectiva secretaría de educación una Dirección Local Ejecutora para la Política

Pública Nacional de Bilingüismo; y (vii) diseñar una estrategia de enseñanza y aprendizaje en una segunda lengua para todos los funcionarios públicos de Estado.

En primera medida, resulta necesario que el proyecto de ley unifique el alcance de la política pública nacional de bilingüismo, toda vez que el artículo 1 se plantea la educación superior, sin incluir los niveles de preescolar, básica y media, mientras que los artículos 9, 11, 16 y 17 vinculan directamente estos niveles dentro de la iniciativa. En todo caso, es importante mencionar que mediante la Ley 1651 de 2013<sup>3</sup> se introdujeron modificaciones a la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) relativas al bilingüismo en los niveles de preescolar, básica, media y la educación para el trabajo y el desarrollo humano.

En lo que respecta al artículo 10, se propone la creación de la Dirección Ejecutora de la Política Pública Nacional de Bilingüismo, frente a lo cual resulta necesario que el Ministerio de Educación Nacional evalúe si las competencias que le asignaría la ley a dicha Dirección Ejecutora podrían implicar costos para el financiamiento de equipos de apoyo, recursos tecnológicos, entre otros.

A este respecto, es preciso recordar que la Ley 2276 de 2022<sup>4</sup> consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, requisitos indispensables para establecer la respectiva viabilidad presupuestal por parte de esta Cartera. Norma que es replicada en el proyecto de ley recientemente aprobado en Congreso de la República, que decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal 2024<sup>5</sup>.

En similar sentido, se deben tener en cuenta las Directivas Presidenciales que determinan que solo están permitidas las modificaciones de plantas de personal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad, salvo cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas de Gobierno, evento en el que requerirá aval de la Presidencia de la República.

En otro aspecto, el literal b) del artículo 16 determina, respecto a los lineamientos que deberán seguir las instituciones de educación básica, básica primaria, básica secundaria y media, que "(...) en caso de que la institución no cuente con los recursos recibirá ayuda del Gobierno nacional para la implementación de los métodos, índices, indicadores, metas, logros y objetivos que garanticen la enseñanza de una segunda lengua."

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

<sup>2</sup> Gaceta del Congreso de la República No. 793 de 2023, Página 28.

<sup>3</sup> Por medio de la cual se modifican los artículos 13, 20, 21, 22, 36 y 38 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones-ley de bilingüismo.

<sup>4</sup> Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Aproporaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023.

<sup>5</sup> Proyecto de Ley No. 57 de 2023 Cámara - 79 de 2023 Senado "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Aproporaciones para la vigencia fiscal del 1.º de enero al 31 de diciembre de 2024". Gaceta 1620 de 2023.

Al respecto, es necesario que el Ministerio de Educación Nacional establezca si la medida puede dar lugar a costos adicionales a cargo de la Nación, que a su vez representen un impacto a las finanzas públicas del orden nacional y territorial, toda vez que los recursos para el funcionamiento de los establecimientos educativos oficiales de estos niveles son cubiertos de parte de la Nación con la participación correspondiente a educación del Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales, los cuales son una bolsa única de recursos calculados de acuerdo a los parámetros establecidos en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y en tal sentido, en caso de generarse un costo agregado dicha bolsa no aumentaría y se generaría una presión adicional. Por lo anterior, los recursos tendrían que distribuirse entre más obligaciones a su cargo, o recurrir a otras fuentes adicionales de financiación, que no están especificados en la iniciativa.

Por su parte, el parágrafo del artículo 17 propone la implementación de un mecanismo de evaluación para todos los docentes que impartan cátedras en los distintos niveles de educación en una segunda lengua. Esta propuesta no se encuentra articulada con los diferentes estatutos docentes, definidos mediante los Decretos 2277 de 1979, 1278 de 2002 y 804 de 1995, que rigen la carrera docente en los niveles de preescolar, básica y media y definen particularidades sobre la evaluación de dicho personal; la propuesta tampoco tiene presente la autonomía que tienen las Instituciones de Educación Superior, definida en la Ley 30 de 1992, para evaluar a su personal docente.

Sobre programas de crédito, el artículo 18 propone que el ICETEX creará un programa para estudios en segunda lengua dentro del territorio nacional, sobre lo cual es menester resaltar que dicha entidad ya cuenta con líneas especiales para el perfeccionamiento de idiomas en el exterior, o para posgrados de formación en lenguas extranjeras. No obstante, en caso de que la iniciativa busque incluir recursos del Presupuesto General de la Nación para el financiamiento del pretendido esquema, es necesario poner de presente que los recursos para el fomento de la educación superior son apropiados en el Presupuesto General de la Nación de manera global al Ministerio de Educación Nacional, y es dicha entidad la que en virtud de la autonomía presupuestal que le confiere el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, y como cabeza del Sector, a quien corresponde priorizar los recursos que considere pertinentes para el ICETEX, de suerte que tendría que ser realizado en el marco de las apropiaciones establecidas en el Presupuesto General de la Nación y en todo caso, no podría generar erogaciones adicionales en las entidades responsables por su ejecución.

En similar sentido, el artículo 19 del proyecto determina que el Gobierno Nacional tendrá la potestad para crear un Programa Nacional de Becas para la formación en segunda lengua, lo que en principio no tendría efectos presupuestales inmediatos en los términos potestativos que está planteado; sin embargo, su desarrollo estaría supeditado a la disponibilidad presupuestal y al Marco Fiscal de Mediano Plazo del sector involucrado.

Por otra parte, el artículo 20 señala como una de las funciones de la Dirección Ejecutora, la creación de un Registro Nacional de Certificaciones en Dominio de Segunda Lengua y de Instituciones de Formación en Idiomas, sobre lo cual sería necesario evaluar si podría ser

asumido o articulado con las herramientas con que cuentan actualmente las entidades en aras de evitar costos adicionales, pues en caso contrario y tomando como referencia los gastos que se contemplaron para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, la creación de cada sistema de información podría implicar alrededor de \$16.368 millones<sup>8</sup>, sin contar con las erogaciones para su mantenimiento. A este respecto, y nuevamente a modo de ejemplo, para la vigencia 2023 se han destinado alrededor de \$6.023 millones al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.

Sin perjuicio de lo expresado hasta acá, es pertinente recordar que, el diseño e implementación de políticas públicas, así como su inspección y vigilancia en el ámbito nacional corresponde a los Ministerios de conformidad con el artículo 58 de la Ley 489 de 1988, entidades que tienen como objetivos primordiales "(...) la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen", los cuales se cumplen a través de las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas al sector. Así mismo, todos los proyectos sobre el particular que estas entidades ejecutan se desarrollan en el marco de la autonomía de estas, de acuerdo con el inciso 1º del artículo 208 Constitucional, en el que se establece que "Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley".

En este orden de ideas, de hacerse ley el proyecto, el gasto que esta propuesta generaría tendría que estar supeditado a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política. A este respecto, cabe señalar que, de conformidad con el Estatuto Orgánico del Presupuesto<sup>9</sup>, corresponde al gobierno preparar anualmente el proyecto de presupuesto general de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que lo conforman<sup>10</sup>, para lo cual tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto. En todo caso, 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<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Proyecto del FGN denominado: "DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL" en la Agencia Nacional de Seguridad Vial - vigencia 2021, actualizado por IPC a precios 2021.  
<sup>9</sup> Decreto 111 de 1996 "Por el cual se cumplen la Ley 38 de 1989, la Ley 379 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".  
<sup>10</sup> Artículo 47, Decreto 111 de 1996.  
<sup>11</sup> Artículo 39, Decreto 111 de 1996.

Continuación oficio

Sobre este punto, el proyecto podría implicar costos fiscales que podrían exceder las apropiaciones al respecto en el Presupuesto General de la Nación y que en dado caso no estarían previstos en las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo del Sector. Es por lo anterior que resulta necesario que los autores y ponentes de cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>12</sup>, que establece todo proyecto de ley 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<sup>13</sup>.

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**JAIRO ALONSO BAUTISTA**  
 Viceministro General de Hacienda y Crédito Público (E)  
 DGPPN/DAF/OAJ

Revisado: Germán Andrés Rubio Castiblanco  
 Elaborado: María Cómila Pérez Medina  
 Con copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalozas, Secretario General de la Cámara de Representantes.

<sup>12</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de Presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.  
<sup>13</sup> Mediante Sentencia C-075 de 2022, la Honorable Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la Ley 2075 de 2022 por vulnerar el artículo 70 de la Ley 819 de 2003 y los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, por incumplir el deber de considerar en el Proyecto de Ley: i) el impacto fiscal de las medidas de gasto; ii) los efectos fiscales del PL y III su fuente de financiación.



**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el programa piloto de salud mental “Intervenciones Asistidas con Animales a soldados regulares de dieciocho (18) o más meses de servicio con Estrés Postraumático” (INTASPEPT) y se dictan otras disposiciones.*

2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2024-023142  
Bogotá D.C., 30 de abril de 2024 16:45

Honorable Congresista  
**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
Cámara de representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68  
Bogotá D.C.,

**Asunto:** Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate al proyecto de Ley No. 149 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se crea el programa piloto de salud mental "Intervenciones Asistidas con Animales a soldados regulares de dieciocho (18) o más meses de servicio con Estrés Postraumático" -INTASPEPT- y se dictan otras disposiciones".

Radicado entrada  
No. Expediente 17566/2024/OFI

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "la creación del programa piloto de salud mental "Intervención Asistida con Perros a miembros de la Fuerza Pública con Estrés Postraumático" para soldados regulares de dieciocho (18) o más meses de servicios diagnósticos con el trastorno de estrés postraumático (TEPT) de conformidad con la reglamentación que se expida para el efecto".

Para el efecto, la iniciativa consagra que el ministerio de defensa estará a cargo de determinar, disponer y establecer el número de perros necesarios para la implementación del programa, así como la adquisición y disposición de crías equinas para la realización del programa piloto. Para su financiación contará con recursos, entre otros, provenientes del Presupuesto General de la Nación.

Respecto de estas propuestas y la iniciativa en general, esta incluiría la ejecución de presupuesto específico para adelantar el programa piloto al interior del Sector Defensa, el cual no cuenta con partidas presupuestales definidas para ello. Es preciso señalar que el presupuesto asociado para adelantar ese programa es incuanticable por el momento, ya que depende de la cantidad de personas que se acojan a dicha Ley, la infraestructura adicional que se requiera para el proceso

1 Artículo 1 - Gaceta 1773 del 12 de diciembre de 2023.

productivo, insumos y materiales adicionales, los cuales no se encuentran contemplados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2024-2027 del sector Defensa y Policía.

En ese orden, tal como se encuentra redactado el proyecto implicaría costos fiscales que superan las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación y las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo, así como las proyecciones de gastos de mediano plazo del Sector Defensa. Igualmente, esta Cartera coincide con el Ministerio de Defensa respecto de esta iniciativa en el sentido de señalar que no tiene justificación técnica y económica para su viabilidad<sup>2</sup>.

De otra parte, se debe tener presente que la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 'Colombia potencia mundial de la vida', aprobado por el Congreso, de iniciativa de este Gobierno, expone en sus bases, que "Para promover el bienestar mental se requiere: (i) actualizar la política vigente con la participación del Consejo de Salud Mental (ii) abordar el consumo de sustancias psicoactivas como un problema de salud pública, con enfoque de riesgos y daños, así como la prevención y atención integral de las situaciones de violencias (autoinfligidas e interpersonales) (iii) construir una estrategia intersectorial de mediano y largo plazo que promueva la salud mental a través de la inclusión social, la eliminación del estigma y la discriminación, el desarrollo de competencias socioemocionales e identificación oportuna de afectaciones mentales (iv) ampliar de la cobertura de rehabilitación psicosocial y rehabilitación basada en la comunidad en particular en las zonas más apartadas en articulación con la estrategia de atención primaria en salud; (v) creación de la red mixta nacional y territorial en salud mental (vi) atender integralmente las afectaciones de salud mental de la población privada de la libertad para el sector carcelario y penitenciario y el sistema de responsabilidad penal adolescente; y (vii) actualización de la Encuesta Nacional de Salud Mental."<sup>3</sup>

Adicionalmente, este Ministerio resalta que en la citada Ley 2294 de 2023, se contempló en el artículo 166 que el Gobierno nacional "actualizará la política nacional de salud mental individual y colectiva en la cual se abordarán líneas estratégicas con acciones transectoriales de mediano y largo plazo que incidan en los determinantes sociales de la salud mental, por entornos de desarrollo, curso de vida distinguiendo los enfoques poblacional, intersectorial y territorial que contemple la promoción de la salud mental, la prevención, atención integral, rehabilitación e inclusión social de la población con afectaciones en salud mental, consumo problemático de sustancias psicoactivas, y las situaciones de violencia." Por lo anterior, respetuosamente se sugiere revisar esta normativa, evitando duplicidad normativa.

Por último, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>4</sup>, el cual determina que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente:

<sup>1</sup> Ver concepto del 21 de noviembre de 2023: <https://www.camara.gov.co/comunicacion/comunicacion/2023/04/30/comunicacion-de-comentarios-del-ministerio-de-hacienda-y-credito-publico-al-proyecto-de-ley-no-149-de-2023-camara>  
<sup>2</sup> Véase en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo: <https://www.dnp.gov.co/PlanNacionalDesarrollo/2022-2026/2022-05-08-bases-plan-nacional-desarrollo-2022-2026.pdf>  
<sup>3</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

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 lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuentas las anteriores consideraciones, y expresa muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de disciplina fiscal y presupuestal vigente.

Atentamente,

**JAIRO ALONSO BAUTISTA**  
Viceministro General de Hacienda y Crédito Público (E)  
OAJ/DGPPN

# CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2023 CÁMARA

por la cual se crea la estampilla “Pro-Educación Superior Vaupés” el “fondo para la educación superior - hijos del Vaupés”, y se dictan otras disposiciones.

## 2. Despacho del Viceministro General

Bogotá, D.C.,

  
Radicado: 2-2024-023136  
Bogotá D.C., 30 de abril de 2024 16:39

Honorable Representante  
**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
Cámara de Representantes  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Carrera 7 No. 8 – 68  
Bogotá D.C.,

**Asunto:** Comentarios al texto propuesto de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 154 de 2023 Cámara “por la cual se crea la estampilla “Pro-Educación Superior Vaupés”, el “fondo para la educación superior – hijos del Vaupés”, y se dictan otras disposiciones.”

Radicado entrada  
No. Expediente 17550/2024/OFI

Respetado Presidente:

En atención a la solicitud de concepto de impacto fiscal presentada por la Honorable Representante, Karen Astrith Manrique Olarte, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, de manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto crear la (...) *estampilla “Pro-Educación Superior Vaupés” y el Fondo para la Educación Superior -Hijos del Vaupés- para promover el acceso y la permanencia de personas a Instituciones de Educación Superior (IES) públicas o privadas, a nivel de técnico profesional, tecnológico, pregrado y posgrado, en beneficio de los habitantes del Vaupés. (...)*.

Para el efecto, se propone una duración de la mencionada estampilla condicionada al cumplimiento de un monto equivalente a **\$20.000 millones** o al término de 15 años desde su creación. Además, se crea el Fondo para la educación superior “Hijos del Vaupés”, como una cuenta especial sin personería jurídica y su administración, que estará en cabeza de la Secretaría de Educación, para efectos de depositar los recursos recaudados, los cuales tendrán por destinación la siguiente: i) un 50% para subsidiar la matrícula de programas de pregrado o posgrado en Instituciones de Educación Superior (IES) públicas o privadas; ii) un 20% para otorgar un subsidio para hospedaje y alimentación a estudiantes pertenecientes a alguna

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

comunidad indígena del Vaupés; iii) un 30% con destino a la construcción de infraestructura educativa destinada a la educación superior pública, y dotación de equipos informáticos y libros en bibliotecas públicas del departamento de Vaupés.

Por último, se autoriza a la Asamblea del departamento de Vaupés para que ordene la emisión de la estampilla, determinando las características de la tarifa, excepciones y los demás asuntos referentes al uso y pago obligatorio de esta estampilla, estableciendo en todo caso que el gravamen recaerá sobre los contratos estatales de obra, consultoría, y suministro, incluyendo sus adiciones, celebrados por las entidades del orden departamental, municipal, y entidades descentralizadas, además de recaer sobre los contratos conexos al de obra, esto es, diseño, operación, mantenimiento a interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2. Y se excluye del pago los contratos de prestación de servicios y los contratos efectuados con recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas.

En primer lugar, respecto de esta iniciativa, esta Cartera reitera su posición frente a la emisión de estampillas territoriales, en el sentido que es necesario fijar un marco normativo que regule la actividad legislativa en torno a la producción de leyes que establezcan estampillas.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que en la actualidad existen en nuestro ordenamiento jurídico más de setenta (70) leyes que autorizan la emisión de estampillas a las entidades territoriales, unas de carácter genérico y otras de carácter particular para determinadas entidades públicas y sectores de las entidades territoriales. Este alto volumen ha generado un incremento en los costos de los contratos que se suscriben en las entidades territoriales, toda vez que dichos actos son los que mayormente se gravan con estampillas y, ante la multiplicidad de éstas, un solo contrato o acto puede verse gravado con tres o más estampillas, y en un departamento con seis o más estampillas, lo cual aumenta el valor del contrato por el desplazamiento de la carga tributaria en cabeza al contratante.

Igualmente, dado que la generalidad de leyes que autorizan la emisión de estampillas establecen que la facultad para determinar los hechos generadores del gravamen recaen en las corporaciones públicas, se han evidenciado excesos en esta competencia<sup>2</sup>, hasta el punto de gravar actos entre particulares (facturas, contratos de compraventa, tickets aéreos, entre otros), contradiciendo la esencia de este tributo, pues lo que debe buscar es gravar actos en los que intervengan directamente servidores públicos de las entidades beneficiarias de la estampilla, tal como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 287. “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán las siguientes atribuciones: (...) 3. Administrar los recursos y gestionar los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (...)”  
<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Cuarta; Sentencia de 4 de junio de 2009; Radicado 3608c.

A su vez, los citados excesos han ocasionado que la jurisdicción de lo contencioso administrativo declare la nulidad de muchas ordenanzas y acuerdos que adoptan estampillas, produciendo inmediatamente un impacto fiscal ante la imposibilidad de su recaudo, lo cual conlleva a un déficit en el sector al cual estaba destinado el tributo. Adicionalmente, puede generar el riesgo de tener que efectuar la devolución de los recursos recaudados, creándose de esa manera un pasivo contingente que puede golpear fuertemente las finanzas de la entidad territorial.

De manera que este Ministerio considera necesario la expedición de una ley que defina todos y cada uno de los elementos que deben regir los elementos de las estampillas como tributo, de una manera inequívoca, en estricta aplicación del artículo 338 de la Constitución Política<sup>4</sup>, en procura de la unificación de las destinaciones de las estampillas a determinados sectores. Dicha unificación también debe buscar una distribución precisa del ingreso, autorizando así la expedición de una sola estampilla para cada uno de los sectores que correspondan, eliminando así la expedición y proliferación de leyes como se ha venido haciendo hasta la actualidad.

Sin perjuicio de lo anterior, este Ministerio sugiere que se revisen y se aclaren las siguientes disposiciones de la propuesta de ley:

- i. En relación con el artículo 2, el cual autoriza a la Asamblea del departamento del Vaupés determinar “las características tarifa, excepciones y los demás asuntos referentes” a la estampilla, es necesario advertir que en los artículos 3, 4, 6 y 7 se establecen el hecho generador, la base gravable y la tarifa, el sujeto activo y sujeto pasivo. De tal manera, se observa que la mencionada autorización prevista en el artículo 2, para efectos de determinar las características y elementos del tributo, son definidas por el legislador en el mismo articulado, luego no habría lugar a la mencionada autorización respecto de dichas características.
- ii. Respecto a lo previsto en el artículo 8, en la medida que se está estableciendo el recaudo de la estampilla, se considera pertinente fijar en el mismo artículo el tiempo que tienen las tesorerías municipales y las tesorerías de los entes descentralizados para trasladar los recursos recaudados a la secretaría de hacienda departamental.
- iii. Frente a lo señalado por el artículo 12, en el que se dispone que la entidad territorial creadora del Fondo debe reglamentar los casos en que se presenta la pérdida del derecho a los recursos del Fondo y la devolución de los recursos cuando no se culmine el programa académico, se considera conveniente que sea el mismo legislador quien, en el cuerpo normativo, abarque de manera expresa los eventos allí señalados. Lo anterior, por cuanto de hacerse en la forma sugerida se estaría generando una mayor seguridad jurídica, y se evitaría el desgaste administrativo en que debería incurrir la entidad territorial para el cumplimiento de dicho deber.

<sup>4</sup> En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (...)”

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 vigente.

Cordialmente,

**JAIRO ALONSO BAUTISTA**  
Viceministro General de Hacienda y Crédito Público (E)  
DAF/OAJ



## CARTA DE COMENTARIOS DEL PROGRAMA CONJUNTO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL VIH/SIDA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2023 CÁMARA, 255 DE 2022 SENADO

*por medio del cual se establecen las principales líneas de gestión para el abordaje intersectorial de las infecciones de transmisión sexual (ITS), el VIH/SIDA, la coinfección TB/VIH y las hepatitis B y C en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

Lima, 14 de junio de 2024

Honorable Representante:

**Asunto:** Apoyo al Proyecto de Ley Número 163 de 2023 Cámara, 255 de 2022 Senado

Estimado y honorable Representante,

Me permito dirigirme a usted en mi calidad de Directora de la Oficina Multipaís de ONUSIDA para los Países Andinos, con el fin de expresar nuestro apoyo al Proyecto de Ley Número 163 de 2023 Cámara, 255 de 2022 Senado, por medio del cual se establecen las principales líneas de gestión para el abordaje intersectorial de las infecciones de transmisión sexual (ITS), el VIH/SIDA, la coinfección TB/VIH y las hepatitis B y C en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Por la presente, presentamos la nota técnica elaborada en relación con este proyecto de Ley, con el fin que pueda ser de ayuda para sus oficios en lo referente al mismo, como se menciona en la misma, consideramos que los objetivos planteados en este proyecto de Ley están en sintonía con la agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y son congruentes con las recomendaciones internacionales y con las metas establecidas por ONUSIDA para poner fin al sida, la Organización Mundial de la Salud para la eliminación de las hepatitis B y C para este mismo año. Además, en el articulado se refuerza la importancia de la lucha contra el estigma y la discriminación, factores que han sido identificados como barreras críticas para el acceso a la atención y el tratamiento de calidad.

Igualmente, consideramos que este proyecto, que ya ha adelantado tres debates y el aval del Ministerio de Salud y Protección Social, representa un avance significativo en la promoción de la salud pública y en la protección de los derechos de las personas en riesgo, afectadas por y viviendo con estas condiciones de salud en Colombia. Por lo anterior, solicitamos sus buenos oficios para priorizarlo en el orden del día y a aprobarlo para tener la oportunidad de que pase a conciliación y pueda sancionarse como Ley de la república.

Nuestro compromiso con esta causa se fundamenta en la necesidad de fortalecer los sistemas de salud y disminuir las barreras estructurales para asegurar el acceso equitativo a este y otros servicios para todas las personas, especialmente aquellas en contextos de vulnerabilidad. Valoramos enormemente el esfuerzo legislativo realizado y nos ponemos a disposición para colaborar en la implementación de las políticas y programas que se deriven de la aprobación de este proyecto de ley.

Agradecemos la atención a la presente y quedamos a la espera de cualquier requerimiento adicional en el que podamos ser de utilidad.

Atentamente,



Dra. Andrea Boccardi Vidarte  
Directora de ONUSIDA para los Países Andinos  
Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia

C.C. H.R. Germán Rogelio Rozo Anís  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Departamento de Arauca

**Nota técnica de ONUSIDA sobre el Proyecto de Ley número 163 de 2023 Cámara, 255 de 2022 Senado "Por medio del cual se establecen las principales líneas de gestión para el abordaje intersectorial de las infecciones de transmisión sexual (ITS), el VIH/SIDA, la coinfección TB/VIH y las hepatitis B y C en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.**

*(Aprobado en la Sesión presencial del 23 de abril de 2024, Comisión VII Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, Acta número 40)*

- El Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) saluda atentamente a la Cámara de Representantes de Colombia y agradece la oportunidad de proporcionar una nota técnica sobre el Proyecto de Ley número 163 de 2023 Cámara, 255 de 2022 Senado "Por medio del cual se establecen las principales líneas de gestión para el abordaje intersectorial de las infecciones de transmisión sexual (ITS), el VIH/SIDA, la coinfección TB/VIH y las hepatitis B y C en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones, publicado para segunda ponencia en Cámara en la Gaceta del Congreso 554 de 2024 el 7 de mayo de este año.
- El proyecto de Ley presenta una serie de artículos que detallan las líneas de gestión para abordar de manera integral las ITS, el VIH, coinfección TB/VIH y hepatitis B y C. A continuación, se proporciona un análisis técnico del contenido del proyecto de Ley y su alineación con las recomendaciones y estrategias delineadas por ONUSIDA a nivel mundial.

**Objeto y Gestión Integral Intersectorial (Artículos 1 y 2)**

- El proyecto de Ley establece el objeto de garantizar el acceso a la promoción, prevención, diagnóstico, atención, tratamiento, rehabilitación y paliación para las personas afectadas o en riesgo de adquirir estas infecciones. Esto se alinea con las directrices de ONUSIDA que promueven un enfoque de salud pública integral y basado en derechos humanos, y en vía de acelerar el progreso para el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 3, Salud y Bienestar y el dentro de este el 3.3: Para 2030, poner fin a las epidemias de SIDA, tuberculosis, malaria y enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles<sup>1,2,3</sup>.

<sup>1</sup> Declaración política sobre el VIH y el sida: acabar con las desigualdades y estar en condiciones de poner fin al sida para 2030. Nueva York: Naciones Unidas; 2021. Disponible en: [https://www.unaids.org/sites/default/files/media\\_asset/2021\\_political-declaration-on-hiv-and-aids\\_en.pdf](https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/2021_political-declaration-on-hiv-and-aids_en.pdf)  
<sup>2</sup> Estrategia mundial contra el sida 2021-2026: Acabar con las desigualdades. Acabar con el sida. Ginebra: ONUSIDA; 2021. Disponible en: [https://www.unaids.org/sites/default/files/media\\_asset/global-AIDS-strategy-2021-2026\\_en.pdf](https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/global-AIDS-strategy-2021-2026_en.pdf)  
<sup>3</sup> Objetivos de Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas. Recurso en línea, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/>

- Se resalta que el proyecto aborda el VIH y otras condiciones como la hepatitis B y C y la tuberculosis. Considerando que, tal como se menciona en los numerales 43 y 44 de la Declaración política sobre el VIH y el sida, la tuberculosis sigue siendo la principal causa de muerte en personas con VIH y las hepatitis virales aumentan el riesgo de morir en estas mismas personas.

**Objetivos de la Gestión Integral Intersectorial (Artículo 3)**

- Los objetivos incluyen la implementación de la prevención combinada, la reducción del estigma y la discriminación, el acceso al diagnóstico oportuno, el fortalecimiento de la atención integral, el uso de información en tiempo real, la investigación social, el desarrollo científico y la participación y liderazgo desde las comunidades. Estos puntos están en consonancia con los numerales 7, 8 y 9 de la Declaración Política sobre el VIH y el sida<sup>1</sup>, que reafirma los compromisos internacionales de la respuesta al VIH.
- Igualmente, los objetivos de la gestión intersectorial se sintonizan con la Estrategia Mundial contra el sida 2021-2026<sup>2</sup> en la prioridad 1 "Maximizar la equidad y el acceso a los servicios y las soluciones para el VIH" y la prioridad 2 "Derribar las barreras para el logro de las metas en VIH", que incluyen la prevención del VIH en poblaciones clave y otras poblaciones prioritizadas, la integración a los servicios de salud y la atención integral, la coordinación de servicios diferenciados para mujeres y niños, la integración de la comunidad en la respuesta, la importancia de los derechos humanos, la equidad y la dignidad, libres de estigma y discriminación, la equidad de género y la lucha contra la violencia basada en género así como el empoderamiento de los jóvenes para su integración en la respuesta.


**Líneas de Gestión Integral por Sectores (Artículo 4)**

- El artículo 4 especifica las responsabilidades de diversos sectores, incluyendo salud, educación, laboral, justicia, inclusión social, tecnologías de la información y comunicación, y ciencia y tecnología. Esta estructura refleja la necesidad de una respuesta multisectorial, como se sugiere en la Estrategia Mundial contra el sida<sup>1</sup>, que destaca la importancia de la colaboración intersectorial para una respuesta efectiva al VIH.
- En los compromisos contenidos en la Declaración política sobre el VIH y el sida<sup>1</sup>, en los numerales 56 a 69, se resalta el rol del sector educativo en materia de prevención, la experiencia, experticia, infraestructura y la coordinación intersectorial entre diversos sectores como salud, educación, justicia, economía, finanzas, comercio, tecnologías de la información y protección social.
- Así mismo, el enfoque especificado en estas líneas de gestión, permiten involucrar los 3 componentes de la prevención combinada del VIH, biomédico, estructural y comportamental, instando a los diferentes sectores con competencias relacionadas promoviendo la resolución de barreras alrededor de la respuesta como la continuidad en el proceso de atención y el acceso a los antirretrovirales, la profilaxis preexposición y postexposición; la educación para la promoción del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, el respeto por las diferencias relacionadas con el ejercicio de la sexualidad, incluyendo aquellas por orientación sexual e identidad de género; promoviendo entornos laborales seguros para todos y todas las

<p>personas; el enfoque diferencial en personas privadas de la libertad, migrantes y refugiados, en situación de pobreza y otros contextos de vulnerabilidad; los mensajes masivos informativos y los procesos investigativos científicos, sociales y médicos. Todo lo anterior sobre las brechas mencionadas en los numerales 28, 29 y 30 de la Declaración Política sobre el VIH y el sida<sup>1</sup> y las prioridades de acción de la Estrategia Mundial contra el sida 2021-2026.</p> <p>10. Este artículo apalanca el logro de las metas menos 10 de ONUSIDA, incluyendo que menos del 10% de las personas en riesgo, afectadas por o viviendo con VIH experimenten estigma y discriminación y que menos del 10% de las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres experimenten violencia basada en género e inequidades y propenden por mantener los esfuerzos en torno al cumplimiento del tercer menos 10 en Colombia, con la inexistencia en el país de leyes o políticas punitivas<sup>2</sup>.</p> <p><b>Participación de la Comunidad y Articulación con la Atención Primaria en Salud (Artículos 5 y 6)</b></p> <p>11. Estos artículos promueven la participación de las comunidades y la integración de las acciones de salud sexual y reproductiva en la atención primaria en salud. La participación comunitaria es un pilar fundamental en la estrategia "Comunidades en el centro: Defendiendo los derechos, rompiendo barreras y llevando a las personas con VIH a los servicios" de ONUSIDA<sup>3</sup>, que resalta la importancia de las comunidades en la respuesta al VIH.</p> <p>12. Como se menciona en el numeral 64 de la Declaración política sobre el VIH y el sida<sup>4</sup>, involucrar y empoderar a las comunidades de personas en riesgo de, afectadas por y viviendo con VIH, significa que hagan parte de la planeación, toma de decisiones, implementación y monitoreo; la creación y el mantenimiento de un ambiente seguro, abierto y disponible para todos y todas, la adopción e implementación de leyes y políticas centradas en las personas; se brinde apoyo en relación con el monitoreo y la investigación liderada por las comunidades.</p> <p>13. Así mismo, contribuyen al logro de las metas 80, 60, 30 de ONUSIDA, garantizando que el 80% de los servicios de prevención sean liderados por las poblaciones afectadas, el 60% de los programas involucren facilitadores sociales y que el 30% de los servicios de testeo y tratamiento, incluyendo el vínculo con los servicios, la adherencia y retención a estos, sean liderados por la comunidad.</p> <p><b>Plan Nacional de Respuesta y Consejo Nacional de SIDA (Artículos 7 y 8)</b></p> <p>14. El establecimiento de un Plan Nacional de Respuesta y un Consejo Nacional de SIDA asegura una coordinación eficaz multisectorial y el seguimiento continuo de las políticas y programas, generando</p> <p><small><sup>1</sup> Metas del sida 2025. Poniendo a las personas viviendo con VIH y comunidades en riesgo en el centro. Disponible en: <a href="https://aidsstages2025.unaids.org/">https://aidsstages2025.unaids.org/</a></small></p> <p><small><sup>2</sup> Comunidades en el centro: Defendiendo los derechos, rompiendo barreras y llevando a las personas con VIH a los servicios. ONUSIDA 2019. Disponible en <a href="https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/2019-global-AIDS-update_en.pdf">https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/2019-global-AIDS-update_en.pdf</a></small></p>	<p>estructuras de gobernanza robustas y participativas y garantizando la continuidad en la generación e implementación de políticas y lineamientos basados en la evidencia para el VIH.</p> <p><b>Mecanismo de Seguimiento y Monitoreo e informes (Artículo 9 y 11)</b></p> <p>15. La implementación de sistemas de información para el monitoreo y seguimiento es crucial para evaluar el progreso y ajustar las estrategias según sea necesario. Este enfoque soporta los datos del país que son consolidados por ONUSIDA en su AIDSinfo portal<sup>5</sup>, que proporciona herramientas para el seguimiento y análisis de los datos relacionados con el VIH.</p> <p>16. Considerando que Colombia tiene una epidemia concentrada es importante no perder de foco que los sistemas de información idealmente deben integrar variables relacionadas con la identificación de poblaciones clave y otras poblaciones vulnerables, así como garantizar el seguimiento de las intervenciones relacionadas con la prevención combinada, no solo desde el punto de vista biomédico.</p> <p><b>Conclusión</b></p> <p>1. Por todas las razones anteriores, ONUSIDA solicita <b>avanzar</b> el trámite legislativo del Proyecto de Ley Número 163 de 2023 Cámara, 255 de 2022 Senado, dado que adopción de un enfoque integral, multisectorial y basado en derechos humanos, junto con la participación comunitaria y el monitoreo constante, son elementos clave para alcanzar el objetivo de acabar el sida como un problema de salud pública y controlar las ITS, la coinfección TB/VIH y eliminar las hepatitis B y C en Colombia.</p> <p><small><sup>5</sup> AIDSinfo portal. ONUSIDA. Disponible para consulta en línea en: <a href="https://aidsinfo.unaids.org/">https://aidsinfo.unaids.org/</a></small></p>
--	--

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 187 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación a las prácticas y habilidades artesanales de la subregión de la depresión Momposina bolivarense y se dictan otras disposiciones.*

<p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Bogotá D.C.</p>  <p>Radicado: 2-2024-023166 Bogotá D.C., 30 de abril de 2024 16:57</p> <p>Honorable Congresista <b>ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS</b> Cámara de Representantes <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b> Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.,</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley 187 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación a las prácticas y habilidades artesanales de la subregión de la depresión Momposina bolivarense y se dictan otras disposiciones".</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 17552/2024/OFI</p> <p>Respetado Presidente,</p> <p>De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de ley del asunto, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto declarar, reconocer y exaltar como patrimonio cultural inmaterial de la nación a las prácticas y habilidades antiguísimas, autóctonas e icónicas de notable tradición que ejercen los habitantes de los municipios que conforman la subregión de la Depresión Momposina Bolivarense.</p> <p>Para el efecto, se faculta al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para que adelante las gestiones tendientes a la inclusión de la manifestación "Prácticas y Habilidades Artesanales Momposinas" en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional, además de consagrar el deber de su inclusión en el banco de proyectos.</p> <p>A su turno, se autoriza al Gobierno nacional apropiarse las partidas presupuestales requeridas en cada vigencia en el Presupuesto General de la Nación, para desarrollar y ejecutar las correspondientes inversiones, y a su vez la implementación de los proyectos que propendan por la salvaguardia y potencialización comercial de las prácticas y habilidades.</p>	<p>Por último, se establece el deber de la Nación, a través del Ministerio de Cultura, en coordinación con la Gobernación de Bolívar, para contribuir a la salvaguardia, promoción, sostenimiento y exaltación de las prácticas tradiciones artesanales de la subregión de la Depresión Momposina Bolivarense.</p> <p>Al respecto, es pertinente señalar que la financiación y ejecución de las acciones que establece el proyecto de ley por parte de la Nación 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 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 (Decreto 111 de 1996<sup>1</sup>) que al respecto establece:</p> <p><i>"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".</i></p> <p>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 1996<sup>2</sup> manifestó:</p> <p><i>"... 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 (...)"</i></p> <p>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</p> <p><small><sup>1</sup> COLOMBIA, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. ANGLADES10, Decreto 111 (11, enero, 1996). Por el cual se compilaron la Ley 88 de 1995, la Ley 179 de 1984 y la Ley 225 de 1982 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.</small></p> <p><small><sup>2</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Ruidíaz</small></p>
---	---

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 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 2001<sup>3</sup>, 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 presupuestaria<sup>4</sup>. 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 Apropriaciones, 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).*

<sup>3</sup>COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cernía Espinosa.  
<sup>4</sup>El artículo 154 de la Constitución señala: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras o 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 discutidas 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 c, del numeral 1º del artículo 150, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o autorizaciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal<sup>6</sup> 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 ordenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Es por lo anterior, que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación relacionados con la declaración, reconocimiento y exaltación como patrimonio cultural inmaterial de la nación a las prácticas y habilidades antequísimas, autóctonas e icónicas de notable tradición que ejercen los habitantes de los municipios que conforman la subregión de la Depresión Momposina Bolivareña, 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. Adicionalmente, en caso de tratarse de proyectos territoriales deberá procederse en los términos previstos por el Decreto 111 de 1996<sup>5</sup>, relacionado con la selección de los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos (BPIN).

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el inciso primero del artículo 2 y el artículo 3 del proyecto de ley se conserven en los términos de "autorícese", y que se establezca en dichos términos el inciso segundo del artículo 2 y el artículo 4 de la iniciativa, 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 2014<sup>7</sup>, 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..." (Subrayas fuera de texto).*

<sup>6</sup>Corte Constitucional. Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C-1377/11, expediente 081-043, Objeciones presidenciales al proyecto de ley Nº 22/08 Senado, 242/09 Cámara "Tránsito la cual se faculta al asociado a la conveniencia de los 230 años de fundación del municipio de Simonsbarg, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura a interés social".  
<sup>7</sup>Por el cual se completó la Ley 38 de 1989, la Ley 170 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.  
<sup>8</sup>Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Clara Stella Ortiz Delgado.

En razón de lo expuesto, este Ministerio solicita 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 vigente.

Cordialmente,

**JAIRO ALONSO BAUTISTA**  
Viceministro General de Hacienda y Crédito Público (E)  
DGPPN/OAJ

Con Copia a: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza. Secretario de la Cámara de Representantes.



### CARTA DE COMENTARIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 303 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo en lugares donde haya sido afectada la conectividad terrestre y se dictan otras disposiciones.

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
RADICACION: 24-247952- 0-01 FECHA: 2024-06-12 07:33:19  
DEPENDENCIA: 12 GRUPO DE TRABAJO EVENTO: SIN EVENTO  
DE REGULACION FOLIOS: 6  
TRAMITE: 334 REMISIONFORMA  
ACTUACION: 425 REMISIONFORMA

Bogotá D.C.

Doctor  
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
Secretario General  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
secretaria\_general@camara.gov.co

Asunto: Comentarios de la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO al texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley No. 303 de 2023 (CÁMARA) "Por medio de la cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo en lugares donde haya sido afectada la conectividad terrestre y se dictan otras disposiciones" (en adelante, el "proyecto").

Respetado Doctor:

Esta Superintendencia realiza un seguimiento permanente a los proyectos de ley que pueden tener incidencia en el ejercicio de las funciones constitucionales y legales que le han sido asignadas. En consecuencia, y después de haber revisado la iniciativa indicada en el asunto, nos permitimos pronunciamos en los siguientes términos:

Para empezar, esta Superintendencia resalta la importancia que el proyecto reviste en favor de los usuarios al propiciar y facilitar la conectividad aérea en los eventos donde se impide o haya sido afectada la conectividad terrestre<sup>1</sup>. En particular, la iniciativa contribuirá a proteger los derechos fundamentales a la libertad de circulación y locomoción, así como sus derechos conexos, en tanto promueve el acceso al servicio público de transporte aéreo de pasajeros en condiciones que permitan asegurar la asequibilidad de los tiquetes aéreos<sup>2</sup>.

Ahora bien, como Autoridad Nacional de Protección de la Competencia<sup>3</sup> y en el contexto de la iniciativa referida en el asunto, consideramos importante destacar que la libre competencia económica es un derecho constitucional el cual contribuye a la dinamización de la economía y el desarrollo de la sociedad. En particular, los artículos 88 y 333 de la Constitución Política

<sup>1</sup> Artículo 1 del Proyecto de Ley No. 303 de 2023 Cámara.  
<sup>2</sup> Gaceta del Congreso 362. Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley Número 303 de 2023 (CÁMARA DE REPRESENTANTES), Página 16.  
<sup>3</sup> De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009, esta Superintendencia ejerce funciones de Autoridad Nacional de Protección de la Competencia.

reconocen la libertad de competencia económica como un derecho individual y colectivo que le asiste a todos los colombianos. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, tal libertad comprende un conjunto de facultades orientadas a que las personas puedan desarrollar actividades económicas en igualdad de condiciones para conquistar un mercado.

En particular, la CORTE CONSTITUCIONAL reconoce tres (3) prerrogativas de la libre competencia económica, a saber: (i) la libertad de ingresar al mercado para ejercer una actividad económica lícita, (ii) la libertad para ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que el agente estime adecuadas y (iii) la libertad de elección de los consumidores o usuarios<sup>4</sup>. Esas prerrogativas ciertamente permiten "la obtención del lucro individual para el empresario, a la vez que genera beneficios para el consumidor con bienes y servicios de mejor calidad, con mayores garantías y a un precio real y justo"<sup>5</sup>.

Ahora bien, en reiterados pronunciamientos la CORTE CONSTITUCIONAL ha sido enfática en señalar que con el modelo de "Estado Social de Derecho" adoptado por la Constitución Política se introduce en el ordenamiento jurídico el precepto de economía social de mercado, donde se "reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general"<sup>6</sup>.

De igual forma ha sostenido que en un modelo de economía social de mercado se reconocen y garantizan las libertades económicas individuales, permitiendo a los individuos llevar a cabo actividades económicas para aumentar su patrimonio. Sin embargo, se le confiere al Estado la facultad y la obligación de intervenir en la economía con el propósito de corregir las fallas del mercado y promover el desarrollo económico y social<sup>7</sup>. En consonancia con lo mencionado, la Constitución Política contempla disposiciones que definen los límites y condiciones bajo los cuales se pueden ejercer estas libertades económicas.

En ese sentido, esta Superintendencia reconoce que ninguna de las libertades y derechos constitucionales, incluidas las libertades económicas, puede interpretarse como absolutas. El artículo 333 de la Constitución establece que la empresa tiene una función social y que las libertades económicas conllevan responsabilidades.

En línea con lo anterior, toda intervención en los mercados debe consultar criterios de razonabilidad y proporcionalidad a efectos de que su ejercicio tenga un amparo constitucional. En particular, la CORTE CONSTITUCIONAL ha señalado que:

<sup>4</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-616 de 2001; C-615 de 2001; C-369 de 2002 y C-263 de 2011.  
<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-615 de 2001.  
<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-032 de 2017, cuya decisión fue reiterada en Sentencias C-263 de 2011 y C-228 de 2019.  
<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-263 de 2011.

"[E]l Estado, para preservar los valores superiores, puede regular cualquier actividad económica libre introduciendo excepciones y restricciones sin que por ello pueda decirse que sufran menoscabo las libertades básicas que garantizan la existencia de la libre competencia. Por otro lado dichas regulaciones sólo pueden limitar la libertad económica cuando y en la medida en que, de acuerdo con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ello sea necesario para la protección de los valores superiores consagrados en la Carta"<sup>8</sup>.

Con base en lo anterior, esta Superintendencia considera que la intervención al mercado propuesta por el legislador mediante el presente proyecto legislativo atiende los referidos criterios de razonabilidad y proporcionalidad desde la perspectiva de la libre competencia económica. Lo anterior, ya que las medidas que se proponen adoptar están debidamente justificadas por el legislador al fundarse sobre la base de la protección del interés general. Es decir, las restricciones impuestas están orientadas a alcanzar fines legítimos del Estado, como asegurar la libertad de circulación y locomoción de las personas, cuyo menoscabo puede comprometer otros derechos fundamentales —derecho a la vida, la salud, al trabajo, a la educación— por conexidad<sup>9</sup>.

Esto cobra especial relevancia tomando en consideración los sustanciales incrementos, en términos de distancia y tiempo, que deben soportar las personas en sus desplazamientos como consecuencia de la ocurrencia de eventos imprevistos que afecten la conectividad terrestre por las vías del país. Al respecto, el Legislador expone que tomar vías alternas por afectaciones de este tipo puede representar incrementos de entre: (i) 78% y 168% en tiempo de recorrido y; (ii) 45% y 280% en distancia recorrida en perjuicio de las personas<sup>10</sup>. Así mismo, esta situación se ve exacerbada por los incrementos en las tarifas de los tiquetes aéreos con ocasión de las situaciones imprevistas que dan lugar a afectaciones en la conectividad terrestre<sup>11</sup>.

Adicionalmente, las medidas contempladas en el proyecto regirán bajo condiciones excepcionales y transitorias. Estas medidas están diseñadas para afrontar eventos imprevistos que generen afectaciones a la conectividad terrestre. Por lo tanto, por regla general —es decir, en tanto no se cumplan los presupuestos establecidos en el articulado del proyecto— las reglas propuestas no aplicables bajo ciertas condiciones. Así las cosas, estaría justificada la razonabilidad y proporcionalidad de la intervención planteada por el Legislador a efectos de lograr la satisfacción de fines legítimos del Estado.

Sin perjuicio de las anteriores consideraciones, esta Superintendencia encuentra necesario pronunciarse sobre dos (2) aspectos del proyecto que tienen relevancia desde la perspectiva

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-616 de 2001.  
<sup>9</sup> Gaceta del Congreso, Dp. Cit. (CÁMARA DE REPRESENTANTES), Página 16.  
<sup>10</sup> Ibidem. Página 21.  
<sup>11</sup> Ibidem. Páginas 23-24.

de la libre competencia económica. Esto, con el objetivo de equilibrar los propósitos del proyecto con los postulados de la libre competencia económica:

#### a. Mecanismo de referenciación de precios

A partir de las reglas descritas, el artículo 3 del proyecto —relativo al "[c]ontrol de precios durante afectaciones a la conectividad terrestres"— propone que, ante situaciones imprevistas o de fuerza mayor que afecten o interrumpan la conectividad terrestre hacia o desde ciertas áreas o regiones del país, las aerolíneas deberán controlar inmediatamente sus sistemas tarifarios en relación con las rutas que hayan sido afectadas. Para el efecto, el legislador introduce un mecanismo de referenciación de precios, de acuerdo con el cual los costos se determinarán con base en las tarifas que tenían vigentes las empresas el día inmediatamente anterior a la ocurrencia de los hechos que hayan interrumpido la conectividad.

Esta Superintendencia encuentra que, bajo ciertas circunstancias, la regla expuesta podría resultar inconveniente en términos de libre competencia, pues corre el riesgo de desincentivar el ofrecimiento de promociones y ofertas comerciales por parte de las aerolíneas. Lo anterior, por cuanto durante el día anterior a la afectación en la conectividad terrestre, las tarifas ofrecidas por alguna empresa de transporte aéreo podrían reflejar la adopción de una promoción y oferta que, por definición, son un "ofrecimiento temporal de productos en condiciones especiales favorables o de manera gratuita como incentivo para el consumidor"<sup>12</sup>. En consecuencia, bajo la aplicación de la referida regla se extendería la vigencia de la tarifa asociada a la promoción y oferta adoptada por la aerolínea. Esto, además de desconocer la temporalidad característica de las promociones y ofertas, podría constituir un desincentivo para que las empresas de transporte aéreo adopten este tipo de ofrecimientos en sus estrategias comerciales ante la posibilidad de que se active el procedimiento de contingencia previsto en el proyecto.

No obstante, el riesgo descrito podría ser administrado por el Legislador tomando en consideración un mecanismo de referenciación de precios que no presente una alta susceptibilidad a la variación diaria de las tarifas que rigen el mercado. Sobre esa base, una alternativa podría consistir en valorar el promedio de las tarifas durante un periodo determinado; mecanismo que en consideración de esta Superintendencia se encontraría en línea con el propósito del proyecto, al buscar precisamente que los precios de los tiquetes no aumenten de una manera desproporcionada.

En consecuencia, esta Superintendencia estima conveniente que el Legislador considere la adopción de un mecanismo de referenciación de precios con un menor grado de susceptibilidad a las variaciones tarifarias diarias para evitar la concreción de los riesgos expuestos anteriormente.

<sup>12</sup> Numeral 10 del artículo 5 de la Ley 1460 de 2011 —Estatuto del Consumidor—



**b. Desactivación del procedimiento de contingencia**

De conformidad con lo expuesto por el Legislador, las medidas contenidas en el proyecto están diseñadas para regir ante la ocurrencia de condiciones excepcionales. Así mismo, su duración está sujeta a que se mantengan los motivos que dieron origen a su aplicación, es decir, que persista la afectación o interrupción en la conectividad terrestre hacia o desde ciertas áreas o regiones del país a causa de situaciones imprevistas o de fuerza mayor.

Este carácter excepcional y transitorio de las medidas propuestas se encuentra manifestado en distintas disposiciones de la iniciativa. Para el caso en concreto resulta de especial relevancia el artículo 5, el cual se refiere a la temporalidad de la contingencia, indicando que su inicio y fin será determinado por la autoridad competente en materia de transporte terrestre, mientras la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL (en adelante, AEROCIVIL) estará a cargo de activar el "procedimiento de contingencia" a través de "circular".

De acuerdo con lo anterior, si bien el procedimiento para dar inicio de la contingencia es claro, no se dispuso cómo se formalizaría su desactivación. Esta precisión resulta crucial para que los agentes cuenten con la certeza en torno a la finalización del procedimiento, lo cual contribuirá a dotar de seguridad jurídica las medidas propuestas, asegurando la transitoriedad y excepcionalidad pretendida con la formulación del proyecto.

**c. Modificaciones propuestas**

En orden de lo expuesto, a continuación se proponen las siguientes modificaciones a los artículos 3 y 5 del proyecto de ley:

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
<b>"Artículo 3. Control de precios durante afectaciones a la conectividad terrestre. Cuando se presente situaciones imprevistas o de fuerza mayor que afecten o impidan la conectividad terrestre hacia o desde determinados lugares o regiones del país, las empresas que presten servicios aéreos comerciales de transporte público regular, deberán controlar inmediatamente sus sistemas tarifarios en relación con las rutas que hayan sido afectadas, tanto para vuelos de itinerario como para vuelos adicionales. Los precios se referenciarán con base en las tarifas que tenían vigentes las empresas el día inmediatamente anterior a la ocurrencia de los hechos que hayan interrumpido la conectividad. En caso de tratarse de una empresa de transporte aéreo que no hubiese estado operando previamente la ruta o rutas afectadas, pero que en aplicación a</b>	<b>"Artículo 3. Control de precios durante afectaciones a la conectividad terrestre. Cuando se presente situaciones imprevistas o de fuerza mayor que afecten o impidan la conectividad terrestre hacia o desde determinados lugares o regiones del país, las empresas que presten servicios aéreos comerciales de transporte público regular, deberán controlar inmediatamente sus sistemas tarifarios en relación con las rutas que hayan sido afectadas, tanto para vuelos de itinerario como para vuelos adicionales. Los precios se referenciarán con base en el promedio de las tarifas que tenían han tenido vigentes las empresas el día inmediatamente durante los tres (3) meses anteriores a la ocurrencia de los hechos que hayan interrumpido la conectividad. En caso de tratarse de una empresa de transporte aéreo que no hubiese estado operando previamente</b>

estas disposiciones efectúe vuelos sobre ellas, deberá presentar ante la autoridad aeronáutica las tarifas que defina para ser aprobadas por la misma autoridad."	la ruta o rutas afectadas, pero que en aplicación a estas disposiciones efectúe vuelos sobre ellas, deberá presentar ante la autoridad aeronáutica las tarifas que defina para ser aprobadas por la misma autoridad."
"Artículo 6. Temporalidad de la contingencia. La autoridad competente en materia de transporte terrestre determinará el inicio y la terminación de la afectación a la conectividad.	"Artículo 5. Temporalidad de la contingencia. La autoridad competente en materia de transporte terrestre determinará el inicio y la terminación de la afectación a la conectividad.
La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, o la entidad que haga sus veces por disposición normativa, deberá expedir una circular para activar el procedimiento de contingencia, en un término no mayor a (36) horas, una vez conocida la afectación a la conectividad por información recibida de las autoridades competentes en materia de transporte terrestre."	La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, o la entidad que haga sus veces por disposición normativa, deberá expedir una circular para activar el procedimiento de contingencia, en un término no mayor a (36) horas, una vez conocida la afectación a la conectividad por información recibida de las autoridades competentes en materia de transporte terrestre.
	Del mismo modo, deberá expedir una circular para desactivar el procedimiento de contingencia, en un término no mayor a treinta y seis (36) horas, una vez conocida la cesación de la afectación a la conectividad por información recibida de las autoridades competentes en materia de transporte terrestre."
	(El texto subrayado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).

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.

Cordialmente,

*Ciello Rusínque Urrego*  
**CIELO RUSINQUE URREGO**  
 SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

**CARTA DE COMENTARIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 311 DE 2023 CÁMARA**  
*por la cual se regulan los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C.

Doctor  
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
 Secretario General  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
 CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
 secretaria.genera@camara.gov.co

**Asunto:** Comentarios de la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 311 de 2023 (CÁMARA) "Por la cual se regulan los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos y se dictan otras disposiciones" (en adelante, el "proyecto").

Respetado Doctor:

Esta Superintendencia realiza un seguimiento permanente a los proyectos de ley que pueden tener incidencia en el ejercicio de las funciones constitucionales y legales que le han sido asignadas. En consecuencia, y después de haber revisado la iniciativa indicada en el asunto, nos permitimos poner a su consideración los siguientes comentarios:

En primer lugar, es pertinente mencionar que esta Entidad cuenta con funciones residuales de inspección, vigilancia y control en materia de protección a los consumidores; esto es el desarrollo de tales competencias en aquellos casos en los cuales no existe otra autoridad que haya sido expresamente asignada para tal efecto. No obstante, dentro de la estructura de la Rama Ejecutiva del Poder Público existen autoridades con la experiencia técnica y atribuciones afines para vigilar los asuntos a ser regulados a través del proyecto y en ese orden de ideas no resultaría procedente el ejercicio de la competencia residual de esta autoridad administrativa, salvo lo relativo a la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes, a la luz de lo consagrado en el Capítulo 33 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo —esto corresponde al artículo 2.2.2.33.1 y subsiguientes de la norma—.

Ahora bien, conforme al artículo 3 del Decreto 1080 de 2021, corresponde a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD (en adelante, SUPERSALUD) la inspección, vigilancia y control respecto de los actores del "Sistema General de Seguridad Social en Salud", dentro de los cuales se incluyen los prestadores de servicios de salud, conforme lo consagrado en los artículos 155 de la Ley 100 de 1993, 121 y 130 A de la Ley 1438 de 2011 y 20 de la Ley 1966 de 2019. Igualmente, el numeral 6 del artículo 4 del mencionado Decreto, pone en cabeza de dicha autoridad la protección de los derechos de los usuarios en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y estándares de calidad en las fases de promoción, tratamiento y rehabilitación en salud.

De esta manera, en atención a las competencias específicas de la SUPERSALUD y su afinidad con el objeto del proyecto, respetuosamente se sugiere referir a dicha entidad como encargada de adelantar la función sancionatoria.

En segundo lugar, frente al artículo 5 —relativo a los "[r]equisitos para la práctica de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos"— se sugiere eliminar la expresión "o, en su defecto", contenida en el segundo inciso del párrafo 1 para que los títulos de idoneidad y el registro sean visibles en todo momento. Con este cambio, se pretende dar una mayor protección a los pacientes en aspectos inherentes al derecho a la información.

En tercer lugar, frente al artículo 8 —relativo a los "[d]eberes del paciente"— resulta necesario señalar que el texto propuesto establecería una carga excesiva a las personas interesadas en someterse a los procedimientos relacionados con el proyecto, pues exigiría el conocimiento de información extremadamente específica para la búsqueda por parte de una persona con un conocimiento medio de los asuntos médicos o de salud. Más en cambio, para el caso en concreto la responsabilidad de brindar información debería concebirse como un deber de los prestadores de este tipo de servicios. Por consiguiente, se solicita la modificación del artículo 8 del proyecto, para que las obligaciones propuestas para los consumidores sean responsabilidad de los médicos y las instituciones prestadoras del servicio de salud, garantizando así una mayor disponibilidad de información en beneficio de los pacientes.

En cuarto lugar, frente al artículo 13 del proyecto —relativo a la "[p]ublicidad de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos"— se hace necesario precisar que de acuerdo con el régimen general de protección de los consumidores, los conceptos de "información" y "publicidad" se encuentran definidos en el artículo 5 de la Ley 1480 de 2011 en los siguientes términos:

"7. Información: Todo contenido y forma de dar a conocer la naturaleza, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, el volumen, peso o medida, los precios, la forma de empleo, las propiedades, la calidad, la idoneidad o la cantidad, y toda otra característica o referencia relevante respecto de los productos que se ofrecen o pongan en circulación, así como los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización.

 (...) "

"12. Publicidad: Toda forma y contenido de comunicación que tenga como finalidad influir en las decisiones de consumo".

Se presenta la anterior salvedad porque en el proyecto no existe una distinción clara entre ambos conceptos y en ese sentido se sugiere realizar una diferenciación entre los mismos o realizar una remisión expresa a la normatividad antes señalada —por ser el régimen general—, con el fin de tener claridad acerca de tales preceptos. De igual forma, se sugiere la modificación del literal b) del artículo en comento —sobre la publicidad de los procedimientos—



para que, más allá de una recomendación a la ciudadanía, se imponga la obligación de informar sobre la habilitación del servicio y antecedentes de la institución prestadora del servicio, entre otros asuntos.

En quinto lugar, el artículo 16 del proyecto —relativo al “[r]égimen de responsabilidad”— supone un cambio en la concepción tradicional que se ha tenido respecto de la responsabilidad médica en procedimientos estéticos, pues tradicionalmente se ha determinado que la obligación generada es de resultado y no de medio.

Sumado a lo anterior es necesario indicar que los pacientes, por regla general, se encuentran en un estado de indefensión frente a cuestiones como la información y el carácter técnico de la actividad médica, lo cual justifica mantener la postura antes señalada. El cambio propuesto impondría a los pacientes una carga técnica excesiva en el ámbito de la reclamación de sus derechos. Con ocasión a este punto, es importante recordar que ante eventuales controversias —en materia procesal y más específicamente en el artículo 167 de la Ley 1564 de 2012— el ordenamiento jurídico vigente establece que la parte procesal (demandado o demandante) se considerará en mejor posición para probar una determinada situación, con ocasión a “su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares”; precepto el cual comporta el reconocimiento de la carga dinámica de la prueba en materia de responsabilidad médica y, particularmente, conmina a los profesionales de la salud a ser garantes de los servicios ofrecidos. Por estos motivos se sugiere la eliminación del artículo señalado para que los pacientes tengan una adecuada protección en aspectos tan especializados como lo son los procedimientos estéticos y se brinde plena garantía de sus derechos al momento de adquirir un servicio de tal índole.

Con base en lo anterior, se recomiendan las siguientes modificaciones al texto propuesto:

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
<b>ARTÍCULO 5. REQUISITOS PARA LA PRÁCTICA DE PROCEDIMIENTOS MÉDICOS Y QUIRÚRGICOS CON FINES ESTÉTICOS.</b> Desde la vigencia de la presente ley, sólo podrán practicar los procedimientos médicos y/o quirúrgicos con fines estéticos, los médicos autorizados para el ejercicio de la profesión en Colombia que cumplan el siguiente requisito:  (...)  <b>PARÁGRAFO 1.</b> Será requisito habilitante para los médicos especialistas en la práctica de procedimientos médico y/o quirúrgicos, registrarse	<b>ARTÍCULO 5. REQUISITOS PARA LA PRÁCTICA DE PROCEDIMIENTOS MÉDICOS Y QUIRÚRGICOS CON FINES ESTÉTICOS.</b> Desde la vigencia de la presente ley, sólo podrán practicar los procedimientos médicos y/o quirúrgicos con fines estéticos, los médicos autorizados para el ejercicio de la profesión en Colombia que cumplan el siguiente requisito:  (...)  <b>PARÁGRAFO 1.</b> Será requisito habilitante para los médicos especialistas en la práctica de procedimientos médico y/o quirúrgicos, registrarse

<sup>1</sup> Código General del Proceso.

como especialistas en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud, (ReTHUS) del Sistema Integral de Información de la Protección Social – SISPRO o de la página web del Ministerio de Salud y Protección Social, aportando sus datos de títulos académicos, ejercicio, experiencia profesional y demás información que define el Ministerio de Salud y Protección Social. Si no se cumple con esta obligación, estará ejerciendo ilegalmente este procedimiento.

Así mismo, los médicos especialistas en la práctica de procedimientos médico y/o quirúrgicos, tienen el deber con sus pacientes de publicar en un lugar visible el correspondiente registro junto con sus títulos de idoneidad o, en su defecto, deberán publicarlo por los medios a través de los cuáles ofrecen sus servicios.

(...)

**ARTÍCULO 13. PUBLICIDAD DE PROCEDIMIENTOS MÉDICOS Y QUIRÚRGICOS CON FINES ESTÉTICOS.** Toda información en la que se ofrezca o promocióne la práctica de procedimientos médicos y/o quirúrgicos con fines estéticos por cualquier medio de divulgación, publicidad e información, deberá incluir la información suficiente y veraz del médico y/o de la Institución Prestadora de Servicio de Salud, que deberá contener como mínimo lo siguiente:

- a. Nombre de la institución prestadora del servicio de salud y/o del prestador independiente, en la que se prestará el servicio.
- b. Recomendación a la ciudadanía para que consulte la condición de habilitación de servicios y los antecedentes de la Institución Prestadora de Servicios de Salud, así como la de los especialistas o profesionales que adelantarán el procedimiento, quienes deberán estar inscritos en el Registro del Talento Humano en Salud, (RETHUS).

Esta información debe estar, según el caso, claramente visible y audible, y de todas maneras, verificable, resaltada en la página web del médico y/o de la Institución Prestadora de Servicios de

como especialistas en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud, (ReTHUS) del Sistema Integral de Información de la Protección Social – SISPRO o de la página web del Ministerio de Salud y Protección Social, aportando sus datos de títulos académicos, ejercicio, experiencia profesional y demás información que define el Ministerio de Salud y Protección Social. Si no se cumple con esta obligación, estará ejerciendo ilegalmente este procedimiento.

Así mismo, los médicos especialistas en la práctica de procedimientos médico y/o quirúrgicos, tienen el deber con sus pacientes de publicar en un lugar visible el correspondiente registro junto con sus títulos de idoneidad, o, en su defecto, deberán publicarlo por los medios a través de los cuáles ofrecen sus servicios.

(...)

(El texto subrayado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad)

**ARTÍCULO 13. PUBLICIDAD DE PROCEDIMIENTOS MÉDICOS Y QUIRÚRGICOS CON FINES ESTÉTICOS.** Toda información en la que se ofrezca o promocióne la práctica de procedimientos médicos y/o quirúrgicos con fines estéticos por cualquier medio de divulgación, publicidad e información, deberá incluir la información suficiente y veraz del médico y/o de la Institución Prestadora de Servicio de Salud, que deberá contener como mínimo lo siguiente:

- c. Nombre de la institución prestadora del servicio de salud y/o del prestador independiente, en la que se prestará el servicio.
- d. Recomendación a la ciudadanía para que consulte la condición de habilitación de servicios y los antecedentes de la Institución Prestadora de Servicios de Salud, así como la de los especialistas o profesionales que adelantarán el procedimiento, quienes deberán estar inscritos en el Registro del Talento Humano en Salud, (RETHUS).

Esta información debe estar, según el caso, claramente visible y audible, y de todas maneras, verificable, resaltada en la página web del médico y/o de la Institución Prestadora de Servicios de

Salud, de forma tal que la persona pueda consultarla y verificarla.	Salud—de forma—tal—que—la—persona—pueda consultarla—y—verificarla.
<b>Parágrafo 1.</b> El Ministerio de Salud y de la Protección Social, conjuntamente con la Superintendencia Nacional de Salud, realizarán periódicamente campañas de información del uso adecuado de los procedimientos médicos y/o quirúrgicos con fines estéticos y, los derechos y las obligaciones de los pacientes y los médicos, de acuerdo con lo preceptuado en la presente ley.	<b>Parágrafo 1.</b> La información indicada en este artículo debe estar resaltada en la página web y al establecimiento del médico y/o de la Institución Prestadora de Servicios de Salud, según el caso, claramente visible y audible, y de todas maneras, verificable.
Se autoriza a que dichas entidades efectúen el apartado presupuestal correspondiente <sup>1</sup> .	<b>Parágrafo 2.</b> El Ministerio de Salud y de la Protección Social, conjuntamente con la Superintendencia Nacional de Salud, realizarán periódicamente campañas de información del uso adecuado de los procedimientos médicos y/o quirúrgicos con fines estéticos y, los derechos y las obligaciones de los pacientes y los médicos, de acuerdo con lo preceptuado en la presente ley.
	Se autoriza a que dichas entidades efectúen el apartado presupuestal correspondiente <sup>1</sup> .
	(El texto subrayado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad)
<b>ARTÍCULO 16. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD.</b> Salvo que haya oferta, promesa o estipulación en contrario, la relación médico-paciente como elemento primordial en la práctica médica genera una obligación de medios basada en la competencia profesional.	<b>Se sugiere la eliminación de este artículo.</b>
<b>PARÁGRAFO.</b> La obligación de medio de la que habla el presente artículo no estará exenta del concepto de pérdida de oportunidad en materia médica <sup>1</sup> .	

En sexto lugar, frente al artículo 21 del proyecto —relativo a la responsabilidad por publicidad— donde se indica que el incumplimiento de lo previsto en los artículos 13, 14 y 15 de la misma iniciativa dará lugar a que el anunciante, promotor o patrocinador responda de conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 1480 de 2011, sin perjuicio de las demás sanciones pertinentes, vale la pena precisar que, conforme lo indicado anteriormente y en razón a la especificidad temática, debería corresponder a la SUPERSALUD la competencia sancionatoria para estos asuntos en específico.

Finalmente nos permitimos recordar que la CORTE CONSTITUCIONAL exige la presencia de unos requisitos mínimos para que se legisle en materia sancionatoria, a saber: "(i) los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada; (ii) la definición misma de la

sanción o los criterios para determinarla con claridad; (iii) los entes encargados de imponerla, y (iv) el procedimiento sancionador<sup>1</sup>.

En este sentido, respetuosamente se sugiere establecer los siguientes elementos dentro de la iniciativa: (i) se haga referencia expresa a la norma especial que regirá el procedimiento sancionador; (ii) se haga referencia expresa a la norma especial que indica la sanción y los criterios para determinarla con claridad y; (iii) se indique expresamente la autoridad encargada de imponer la sanción, o el desarrollo de un régimen propio, siguiendo los lineamientos indicados en el párrafo anterior.

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.

Cordialmente,

CIELO RUSÍNQUE URREGO  
SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO



CARTA DE COMENTARIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 314 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones para reducir los volúmenes de residuos eléctricos y electrónicos en Colombia.

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
RADICACION: 24-241683-0-0
DEPENDENCIA: 12 GRUPO DE TRABAJO
FECHA: 2024-06-06 10:48:10
EVENTO: SIN EVENTO
DE REGULACION FOLIOS: 4
TRAMITE: 304 REMISIONFORMA
ACTUACION: 425 REMISIONFORMA

Bogotá D.C.

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
CÁMARA DE REPRESENTANTES
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
secretaria.general@camara.gov.co

Asunto: Comentarios de la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 314 de 2023 (CÁMARA) "Por medio de la cual se dictan disposiciones para reducir los volúmenes de residuos eléctricos y electrónicos en Colombia" (en adelante el "proyecto").

Respetado Doctor:

Esta Superintendencia realiza un seguimiento permanente a los proyectos de ley que pueden tener incidencia en el ejercicio de las funciones constitucionales y legales que le han sido asignadas. En consecuencia, y después de haber revisado la iniciativa indicada en el asunto, nos permitimos poner a su consideración el siguiente comentario frente al contenido de esta:

Para empezar, frente al segundo inciso del artículo 2 del proyecto —relativo al "cargador universal"— nos permitimos manifestar que para esta Superintendencia la entrega de los accesorios de carga no debería ser potestativa del vendedor, pues esto va en contra de las prerrogativas de la Ley 1480 de 2011, más específicamente en lo asociado a la "idoneidad" y "garantía legal" de los productos. De acuerdo con lo expuesto, el numeral 6 del artículo 5 de la Ley 1480 de 2011 define la "idoneidad" como "aptitud del producto para satisfacer la necesidad o necesidades para las cuales ha sido producido o comercializado", mientras el artículo 7 ibidem define la "garantía legal" como "la obligación a cargo de todo productor y/o proveedor de responder por la calidad, idoneidad, seguridad y el buen estado y funcionamiento de los productos" (subrayado propio).

Así las cosas, considerando que todo consumidor se encuentra interesado en un producto con el cual pueda atender las necesidades para las cuales ha sido adquirido, la entrega incompleta del mismo representa una ausencia de idoneidad, pues el bien —de tener un funcionamiento duradero— debería ser capaz de desempeñar su función por un largo período, con el uso de los componentes suministrados en su embalaje. En caso contrario, para esta Superintendencia no puede afirmarse que el producto cumpla el requisito de "idoneidad" antes señalado.

Por tal razón se debe tener en cuenta que el funcionamiento de los dispositivos móviles no depende únicamente de los equipos en sí, pues si bien su sistema operativo, la generación de tecnología de comunicaciones inalámbricas, las cámaras, entre otros, resultan indispensables, también lo es el cargador de este, que, aunque no se encuentra integrado en el dispositivo móvil, resulta indispensable para lograr su funcionalidad<sup>1</sup>.

A manera de ejemplo, es importante señalar que en Brasil la venta de dispositivos móviles sin sus cargadores resulta violatoria del Código de Defensa del Consumidor, motivo por el cual se ordenó la restricción de los dispositivos móviles que no incluyeran cargador<sup>2</sup> y se han impuesto multas extremadamente altas por tales situaciones. Del mismo modo, las autoridades brasileñas han desestimado los argumentos encaminados a justificar que el propósito de vender dispositivos móviles sin cargador es reducir las emisiones de carbono, teniendo como base que no hay pruebas de que la venta de los dispositivos móviles sin cargador suponga una protección medioambiental. En adición a lo anterior, se ha indicado que la venta de dispositivos móviles sin cargador es una venta de producto incompleto, que traslada la responsabilidad de contar con el cargador adecuado a los consumidores, quienes en todo caso se veían obligados a adquirirlo por separado<sup>3</sup>.

Teniendo en cuenta lo indicado, la información ofrecida por el productor o proveedor frente al hecho que el dispositivo se venda con accesorios de carga o no, así como la presencia de una etiqueta sobre el mismo punto, no subsana la ausencia de idoneidad para satisfacer adecuadamente las necesidades del consumidor. Por lo tanto, se solicita la eliminación del inciso segundo del artículo 2 del proyecto, por conllevar una afectación a los derechos de los consumidores y estar en contravía de lo establecido en la Ley 1480 de 2011.

Por otro lado, con ocasión a la etiqueta propuesta en el mismo artículo 2, es importante mencionar que cuando cualquier autoridad colombiana pretenda establecer requisitos sobre las características de un producto y sus accesorios para comercialización, lo cual incluye la obligación de contar con determinados requisitos técnicos o prohibir otros, debe seguir los lineamientos de la Ley 170 de 1994, más específicamente los derivados del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (en adelante, Acuerdo OTC)<sup>4</sup>.

1 En consecuencia, realizar la entrega de un dispositivo móvil sin su cargador no permitirá satisfacer en su totalidad las necesidades del consumidor por cuanto impediría el uso adecuado.
2 Proceso administrativo 08012.003482/2021-65 representante: Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, Despacho 2.343/2022 y Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Comarca de São Paulo Foro Central Cível 18ª Vara Cível del 13/10/2022. Proceso 1078527-71.2022.8.26.0100.
3 Apte, por qué Brasil prohibió la venta de iPhones sin cargadores. BBC News Mundo. 12 de septiembre de 2022. Consultado en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-62841913
4 Mediante la Ley 170 de 1994, Colombia ratificó el Acuerdo por el que se establece la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC) y sus acuerdos multilaterales anexos, entre los que se encuentra el "Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio - OTC".

Al respecto, exigir el uso de un cargador universal de determinadas características técnicas, constituye un obstáculo técnico al comercio, en tanto para lograr el objetivo de política pública dirigida a reducir los volúmenes de residuos eléctricos y electrónicos —en pro de tutelar intereses legítimos como la protección de la salud y la seguridad de las personas o del medio ambiente—, se imponen reglas a fabricantes y comercializadores con las cuales se restringe el comercio de los accesorios y de los dispositivos propiamente dichos que requieren de estos cargadores para su funcionamiento<sup>5</sup>.

En tal sentido, resulta necesario que el Gobierno revise la viabilidad de establecer la prohibición de dispositivos móviles de información y telecomunicaciones que se comercialicen en Colombia equipados con puerto de carga diferente al USB tipo C, así como la reglamentación dirigida a reducir los volúmenes de residuos eléctricos y electrónicos que se generan en el territorio nacional, expidiendo el instrumento regulatorio a que haya lugar, previa realización de un Análisis de Impacto Normativo (AIN) según lo establecido en el Acuerdo OTC, la Decisión Andina 562 de 2003<sup>6</sup> de la Comisión de la COMUNIDAD ANDINA y el Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo. Dicho de otra manera, definir la exigencia de una etiqueta relacionada con las características técnicas del producto deber ser el resultado de un análisis adelantado por el Ejecutivo, en mérito de las normas internacionales, regionales y nacionales antes señaladas.

Con base en lo anterior, se recomienda la siguiente modificación al texto propuesto:

Table with 2 columns: Proyecto and Texto propuesto por esta Superintendencia. The table compares the original project text with the proposed modifications regarding universal chargers and product labeling.

5 Adicionalmente, es importante verificar si tal limitación transgrede en alguna medida los principios del sistema de comercio de la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC) sobre trato nacional y no discriminación, favoreciendo a importadores o fabricantes no nacionales, comoquiera que la propuesta no incluye en su alcance a esta categoría de actores. O desde otra lectura, excluye a esta categoría del mercado nacional, ya que únicamente se permitiría el comercio de los dispositivos adaptados al puerto de carga universal exigido.

6 Decisión Andina 562 de 2003 de la Comisión de la COMUNIDAD ANDINA, "Directrices para la elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos en los países miembros de la COMUNIDAD ANDINA y a nivel comunitario".

presencia o no del cargador, lo cual se indicará mediante la etiqueta y un pictograma, tanto en el embalaje como en las instrucciones.

Parágrafo primero. El Gobierno Nacional contará con un plazo de doce (12) meses a partir de la sanción y publicación de la presente ley para reglamentar lo dispuesto en el presente artículo.

La reglamentación de la que trata el inciso anterior deberá establecer lineamientos que promuevan el uso de tecnologías de carga ambientalmente sostenibles.

{...}

Para tal efecto, el Gobierno deberá adelantar el correspondiente Análisis de Impacto Normativo con el propósito de valorar las alternativas más adecuadas para regular la fabricación y comercialización de dispositivos móviles de información y telecomunicaciones equipados con puerto de carga común USB tipo C y establecer los lineamientos que promuevan el uso de tecnologías de carga ambientalmente sostenibles.

Asimismo—todo comercializador—de teléfonos inteligentes—y tabletas electrónicas—deberá garantizar opciones de venta de estos dispositivos—con accesorios de carga—y sin accesorios de carga—y brindará la información sobre el sistema de carga—la presencia o no del cargador—lo cual se indicará mediante la etiqueta y un pictograma—tanto en el embalaje como en las instrucciones.

Parágrafo primero. El Gobierno Nacional contará con un plazo de doce (12) meses a partir de la sanción y publicación de la presente ley para reglamentar lo dispuesto en el presente artículo.

La reglamentación de la que trata el inciso anterior deberá establecer lineamientos que promuevan el uso de tecnologías de carga ambientalmente sostenibles.

{...}

(El texto subrayado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).

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.

Cordialmente,

CIELO RUSINQUE URREGO
SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO



**CARTA DE COMENTARIOS DE LA UNIVERSIDAD DEL ROSARIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 362 DE 2024 CÁMARA, 269 DE 2022 SENADO**

*por medio de la cual se modifica el título IV de la Ley 1564 de 2012, referente a los procedimientos de insolvencia de la persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C., 6 de mayo de 2024</p> <p>Honorable Representante  <b>JUAN CARLOS WILLS OSPINA</b>          COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL          Cámara de Representantes          E. S. D.</p> <p>Asunto: Respuesta a derecho de petición.          Comentarios Universidad del Rosario          Proyecto de ley No. 362 de 2024 Cámara – 269 de 2022 Senado <i>“Por medio de la cual se modifica el título IV de la Ley 1564 de 2012, referente a los procedimientos de insolvencia de la persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones”.</i></p> <p>Respetado Representante Wills:</p> <p>Dando respuesta a su amable solicitud, por medio de la cual nos invitó a exponer algunas notas relacionadas con la situación del régimen de insolvencia de la persona natural no comerciante y en particular en lo que atañe al proyecto de ley que actualmente cursa en el Congreso de la República con el propósito de reformar el Régimen de Insolvencia de la Persona Natural No Comerciante incorporado en el Código General del Proceso.</p> <p>Lamentablemente, dada la extensión del proyecto de ley y la brevedad del tiempo, no tendremos la posibilidad de referirnos, en detalle, a cada uno de los aspectos que éste propone modificar. Mencionaremos, con todo, algunas cuestiones generales que consideramos fundamentales a la hora de debatir un proyecto de la importancia del presente.</p> <p>Nos ponemos desde ya a disposición de Usted, de su Unidad de Trabajo Legislativo y de la Comisión Primera de la H. Cámara de Representantes para responder sus inquietudes o hablar con mayor profundidad de algunos aspectos puntuales del texto del proyecto.</p> <p>Sin más preámbulos, pasaremos, en primer lugar, a hacer una breve presentación de algunos de los rasgos fundamentales del régimen de insolvencia de la persona natural no comerciante del Código General del Proceso (1), de algunas de las dificultades que han surgido en su aplicación práctica (2), para analizar la idoneidad del proyecto de ley</p>	<p>para hacer frente a las dificultades que han venido dándose en la práctica y algunas cuestiones puntuales sobre la redacción del proyecto y las propuestas planteadas por él (3).</p> <p><b>1. Rasgos fundamentales del régimen de insolvencia de persona natural no comerciante vigente</b></p> <p>Las crisis económicas de los últimos años han obligado a reflexionar sobre la importante cuestión de la necesidad de un régimen concursal para el consumidor. En Colombia, el asunto ha sido trabajado en diversas ocasiones, con enfoques distintos. Del enfoque netamente judicial y liquidatorio del concurso de acreedores del Código de Procedimiento Civil, se pasó a la aproximación negociada ante un juez de la República en la Ley 222 de 1995, a una solución negociada y extrajudicial con la posibilidad residual de abrir una liquidación patrimonial de naturaleza jurisdiccional, en el Código General del Proceso.</p> <p>El régimen actual tuvo su origen en consideraciones constitucionales que hacían conveniente la existencia de un concurso para el consumidor (Corte Constitucional, sentencia C-699 de 2007). Ello condujo, en un primer término, a la Ley 1380 de 2010, de cortísima vida, y a partir de la inexecutable de esta última, a su revisión integral para ser incluida en el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012).</p> <p>En su momento, este régimen buscaba dar respuesta a varias necesidades, así:</p> <p><b>a. Necesidad de un régimen concursal para el consumidor, distinto del aplicable al comerciante.</b></p> <p>El comerciante es un profesional que desarrolla en forma habitual actividades mercantiles, obligado a atender algunos deberes básicos (entre otros, destacamos la necesidad de llevar contabilidad y libros de comercio), y cuya crisis está relacionada con la actividad que desarrolla; la solución a su crisis debe partir de la revisión de su modelo de negocios, a partir de criterios de mercado. El consumidor no está obligado a llevar libros, y su crisis suele estar relacionada con la enfermedad, con la pérdida del empleo, o con crisis conyugales; la salida a las dificultades debe partir de una revisión de sus hábitos de consumo, y supone un ejercicio de educación financiera. La aplicación del mismo régimen para deudores comerciantes y no comerciantes fue implementado a lo largo de más de una década en Colombia, con resultados nocivos, y por ello la Ley 1116 de 2006 excluyó a la persona natural no comerciante del ámbito de aplicación de los procesos en ella regulados.</p>
<p><b>b. Naturaleza conciliatoria, no litigiosa, de la negociación de deudas.</b></p> <p>La solución negociada a la crisis es un rasgo característico de los procesos recuperatorios, sea de la persona natural comerciante, sea de la no comerciante. Sin embargo, a diferencia de la crisis del profesional del comercio, el consumidor requiere de un mayor énfasis en el perfil conciliatorio del trámite, donde se traten con sentido humano (y no simplemente jurídico, técnico o probatorio), las causas que lo condujeron a la insolvencia, así como las soluciones que de ello se derivan. Para ello es necesario fomentar un ambiente de contacto directo entre las partes, donde se verifique un verdadero acercamiento y comprensión entre ellas, y que no se limite a una confrontación de argumentos jurídicos sobre aspectos formales o sustanciales del crédito, ni a una controversia sobre quién tiene la razón y a favor de quién se inclina la balanza probatoria. Por ello, la efímera Ley 1380 de 2010 incorporó la naturaleza conciliatoria del trámite; el Código General del Proceso la enriqueció con algunas pautas adicionales que no desvirtúan la negociación conciliada de la crisis.</p> <p>La intervención del juez, y el debate jurídico y probatorio y heterocompositivo de las soluciones que éste brinde, se deben mantener como algo subsidiario o residual.</p> <p><b>c. Promoción de la buena fe.</b></p> <p>En la base del régimen de insolvencia de la persona natural no comerciante debe encontrarse la buena fe, sea como un requisito para el deudor que decide acogerse a la negociación de deudas, sea como un supuesto necesario de mutua confianza para convenir una solución exitosa que resuelva de fondo la crisis, sea como el objeto del restablecimiento y de rehabilitación en la fase liquidatoria. La buena fe supone, entre otras, la diligencia del deudor que decide acogerse oportunamente al sistema para negociar sus deudas con sus acreedores; el suministro de información que permita formar un panorama completo, real y verificable sobre las causas que produjeron las dificultades, sobre el estado de su patrimonio y sus perspectivas de recuperación, y sobre las soluciones propuestas para la crisis; supone un compromiso con no haber contribuido a agravar o a disimular la crisis o sus dimensiones, a través de actos revocables o simulados, o a través de conductas defraudatorias; y supone sobre todo, una disposición para cumplir con las obligaciones, más allá de la apelación a la solidaridad que resulta necesaria para salir adelante en este propósito.</p> <p><b>d. Carácter residual y rehabilitador de la liquidación.</b></p>	<p>La liquidación patrimonial fue concebida como un último recurso, como una solución de última instancia para aquellos eventos en donde la negociación no sea posible, a pesar de todos los esfuerzos de deudor y acreedores. Si el deudor de buena fe convocó a sus acreedores, lo debe hacer con el ánimo de salir adelante en su proyecto de vida sin causar un perjuicio excesivo a las personas impactadas por su crisis. La negociación de deudas es una etapa necesaria para demostrar la buena fe y para explorar conjuntamente las salidas a las dificultades.</p> <p>La liquidación es una <i>ultima ratio</i>, que sólo debe servir para rehabilitar al deudor que no tiene más remedio que abandonar su patrimonio a los acreedores. En estos casos, la liquidación es la mejor entre todas las peores soluciones posibles; mas no por ser la mejor implica que deje de ser una mala salida. Su propósito es el de hacer justicia <i>in extremis</i>, rehabilitar al consumidor y evitar con ello una muerte civil del deudor por la imposibilidad material de cualquier otra solución. En esa medida, no puede ser la primera opción, ni puede ser buscada como una salida óptima para simplemente dejar atrás las deudas.</p> <p><b>2. Algunas dificultades prácticas que justifican revisar el régimen de insolvencia de la persona natural no comerciante</b></p> <p>Sin duda, el régimen de insolvencia de persona natural no comerciante propuso soluciones importantes a la crisis del consumidor. Una década después de su entrada en vigencia, se propone ajustarlo, y no derogarlo, como hubo necesidad de hacer con el régimen de la Ley 222 de 1995 cuando se llegó a una edad similar. Contrario a lo ocurrido con el régimen de insolvencia empresarial, no tuvo necesidad de ajustes urgentes durante la pandemia, ni ha desatado mayores dificultades en la estructura de su operación. Está, por supuesto, lejos de ser un sistema perfecto, y si es necesaria una reforma, ésta debe orientarse a mejorar algunas cuestiones que en la práctica se han revelado como insuficientes y que han conducido a algunos inconvenientes prácticos.</p> <p>Estimamos que, en la actual coyuntura económica y política, un proyecto de reforma a cualquier régimen de insolvencia, debe concentrarse en mejorar los aspectos que han resultado problemáticos en la práctica, sin tocar lo que funciona. De lo contrario, se corre el riesgo de perder el norte, dejar de atacar las problemáticas que se requería enervar y, por el contrario, crear más problemas de los que se pretendía resolver. A continuación presentaremos algunas de las que, a nuestro juicio, son las principales problemáticas que han de abordarse por parte de la reforma, y para las cuales bastaría hacer modificaciones puntuales a no más de un puñado de artículos:</p>



<p><b>a. La determinación de la no comercialidad del deudor.</b></p> <p>Un primer grupo de dificultades se ha dado alrededor de la calificación de la persona natural como "comerciante" o "no comerciante". Esta distinción puede ser bastante compleja en algunos casos en los que se desarrollan actos objetivos de comercio, pero se encuentra en duda su comercialidad o su habitualidad. La controversia que pueda suscitarse al respecto se extiende también a determinar quién es el funcionario o autoridad competente para definir el procedimiento aplicable a cada caso, y la oportunidad procesal para formular cualquier reparo que se tenga frente a la competencia del centro de conciliación o la notaría.</p> <p><b>b. La insolvencia del controlante.</b></p> <p>Un segundo grupo de dificultades se centra en el problema de la insolvencia de grupos, en particular en aquellos casos en donde la persona natural no comerciante es controlante de una sociedad comercial sujeta al régimen de la Ley 1116 de 2006. En este caso, no parece conveniente la regla dispuesta por el artículo 532 del Código General del Proceso, que reenvía la insolvencia de la controlante al régimen de insolvencia empresarial, sin importar si la sociedad controlada también se encuentra en crisis, o si, en caso de estarlo, la crisis de ésta tiene alguna relación de conexidad con la insolvencia de aquélla.</p> <p><b>c. La situación conyugal o marital del deudor.</b></p> <p>Un tercer grupo de dificultades se encuentra condensada en la situación conyugal o marital del deudor, y los inconvenientes que la existencia de una sociedad conyugal o patrimonial pueda representar en la gestión de la insolvencia. La regulación vigente pone en el deudor el deber de denunciar la existencia de un vínculo de esta especie, mas no expresa qué consecuencias sustanciales y procedimentales ello conlleva. ¿Debe liquidarse la sociedad conyugal o patrimonial como consecuencia de la insolvencia? ¿Por qué acreencias ha de responder la sociedad conyugal o marital, y qué acreencias son propias de cada uno de los cónyuges? ¿Qué criterios deben ser tenidos en cuenta para efectos de definir estas situaciones? ¿Debe necesariamente abrirse un procedimiento de insolvencia al cónyuge o compañero permanente, en busca de su coordinación?</p> <p><b>d. Los asuntos que pueden ser debatidos a lo largo del procedimiento</b></p>	<p>Un cuarto grupo está representado por el tipo de objeciones que en la actualidad pueden formularse frente a la información suministrada por el deudor, y en particular, por la relación de pasivos. El régimen actual parece limitar la posibilidad de presentar objeciones únicamente a las acreencias declaradas por el deudor, mas no frente a la relación de activos, lo cual ha representado dificultades en el trámite del procedimiento, cuando quiera que la información suministrada no corresponde a la realidad.</p> <p><b>e. El recaudo probatorio.</b></p> <p>Un quinto grupo se refiere a las dificultades que algunos practicantes han encontrado en el tratamiento probatorio de los asuntos sujetos a controversia en el régimen de insolvencia de la persona natural no comerciante. El Código General del Proceso buscó crear un escenario de diálogo y negociación que, acorde a la naturaleza del deudor y su condición de no profesional, permanezca alejado del debate probatorio. Sin embargo, algunos encuentran que los términos de traslado en caso de persistir alguna objeción no conciliada en audiencia son excesivamente cortos y que no permiten conducir un debate adecuado sobre el punto, y añoran el suministro de pruebas desde una etapa anterior del proceso.</p> <p><b>f. La idoneidad de los operadores de insolvencia</b></p> <p>Un sexto grupo se concentra en la capacidad de los sujetos encargados de conocer de los procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante: conciliadores y notarios, y jueces civiles municipales. De los primeros se destaca la falta de capacitación de algunos de ellos, o de su falta de cobertura; de los segundos, su capacidad para conocer y resolver de manera definitiva sobre este tipo de asuntos, y el riesgo de que sus intervenciones carezcan de un control adecuado, máxime cuando en otras épocas y en otros asuntos, las controversias relacionadas con la insolvencia se habían asignado al juez civil del circuito o a una autoridad con categoría de circuito.</p> <p><b>g. Algunas dificultades en el trámite de la liquidación patrimonial</b></p> <p>Un último punto se refiere a las dificultades prácticas observadas en los procesos de liquidación patrimonial dada la dificultad de designar un liquidador, por la ausencia de medidas cautelares sobre bienes del deudor, y por la falta de entrega de los bienes del deudor al liquidador.</p>
<p><b>3. Algunos comentarios sobre la idoneidad del proyecto para resolver las problemáticas identificadas y sobre ciertas disposiciones específicas.</b></p> <p><b>a. Extensión del proyecto de ley</b></p> <p>Lo primero que llama la atención del proyecto de ley en curso es su desproporcionada extensión. El título de la insolvencia de la persona natural no comerciante en el Código General del Proceso, que el proyecto se propone reformar, abarca 46 artículos (entre el 531 al 576), que suman poco más de nueve mil palabras. Por su parte, el proyecto de ley en comento, abarca 46 artículos que suman algo menos de diez y ocho mil palabras; dos mil palabras más que el texto aprobado en plenaria por el H. Senado de la República.</p> <p>Estas magnitudes que por sí solas resultan alarmantes, pero que preocupan mucho más si se tiene en cuenta que la extensión final del régimen de insolvencia de persona natural no comerciante quedará mucho más larga. La extensión final del régimen de insolvencia de persona natural no comerciante se asemejará más a la longitud del régimen de insolvencia empresarial dispuesto en la Ley 1116 de 2006 que al que actualmente se encuentra en el Código General del Proceso.</p> <p>Difícilmente puede alcanzarse una flexibilización y fácil implementación de un régimen destinado a los consumidores, cuando su regulación se presenta en un volumen semejante. Observamos con preocupación que la reforma propuesta incrementa innecesariamente la extensión y la complejidad de un procedimiento que incluso en su versión vigente ya era suficientemente largo y denso.</p> <p><b>b. Los objetivos del proyecto de ley</b></p> <p>En su artículo inicial, el proyecto de ley declara tener cuatro finalidades primordiales: (1) extender el ámbito de aplicación del régimen a algunas personas naturales comerciantes; (2) resolver algunas cuestiones advertidas en la práctica del régimen vigente que el proyecto juzga inconvenientes, por haber dado lugar a decisiones contradictorias; (3) flexibilizar el procedimiento de insolvencia para hacer frente a la pospandemia; y (4) reformar la liquidación patrimonial para "hacer más ágil el procedimiento y garantizar la entrega de los bienes del concursado a sus adjudicatarios".</p>	<p>De las cuatro finalidades propuestas, sólo la tercera responde a un intento por resolver las problemáticas prácticas observadas en el régimen de insolvencia de persona natural vigente. Frente a las restantes, debemos indicar:</p> <p>(i) No es conveniente incluir a personas naturales comerciantes en el mismo régimen de las no comerciantes. Sobre esto volveremos más adelante.</p> <p>(ii) La realidad de la pandemia de la COVID-19 es, a estas alturas, una situación que no debería ser el motivo principal de una reforma legislativa con vocación de permanencia. Si bien en un principio pudo tener actualidad y representar una medida de urgencia, a estas alturas se muestra más como una coyuntura y no como un motivo que justifique una reforma legal con vocación de largo plazo.</p> <p>(iii) Si bien compartimos la necesidad de hacer más ágil la liquidación patrimonial, al igual que cualquier otro proceso de naturaleza jurisdiccional, observamos que las medidas adoptadas en la reforma propuesta no establecen verdaderos mecanismos para hacer más ágil la liquidación patrimonial.</p> <p>En todo caso, debemos indicar que la reforma es sumamente extensa y abarca numerosísimos aspectos puntuales. La mayor parte de ellos no guardan una relación con los cuatro objetivos declarados en el artículo primero; por el contrario, se trata de una colección de pequeñas adiciones y modificaciones que en su mayor parte no guardan un eje que las dote de coherencia interna ni mucho menos con el resto del ordenamiento jurídico sustancial y procesal aplicable.</p> <p><b>c. Inconveniencia de la inclusión de la persona natural comerciante</b></p> <p>La inclusión de la persona natural comerciante no resulta adecuada para responder a su crisis. La propuesta pasa por alto las evidentes diferencias existentes entre un consumidor y alguien que ejerce de manera profesional y habitual el comercio; las diferencias en las causas de la crisis de uno y otro; los deberes profesionales del comerciante, que no se predicán del no comerciante; las consecuencias procesales y probatorias de dicha situación.</p> <p>El proyecto desdice del carácter profesional del comerciante y de los deberes correlativos, radicados en cabeza de éste. El artículo 19 del Código de Comercio establece el llevar libros de comercio y contabilidad como una obligación de todo aquél que se dedica profesional y habitualmente a la actividad mercantil. Se trata de</p>



<p>un requisito necesario para la seriedad de una actividad en donde está involucrada la buena fe y la confianza del público.</p> <p>Sin embargo, el proyecto de ley contradice abiertamente los requerimientos del propio Código de Comercio, al relevar al comerciante de cumplir con las obligaciones derivadas de su situación de mercantilidad. Ello establece un incentivo perverso para la totalidad del sistema, que repercutirá en un desorden administrativo y financiero por parte de las personas naturales que se dedican al comercio y que no cumplan con sus obligaciones mínimas. Ello establece además un enorme riesgo para los acreedores, clientes y consumidores que no tendrán mecanismos para salvaguardar la regularidad de los negocios iniciados por el comerciante con ellos. Ello, finalmente, contradice la tendencia centenaria de nuestro sistema desde el punto de vista procesal, en lo que hace a las consecuencias probatorias de llevar en regla o no llevar los libros de comercio.</p> <p>La inclusión del comerciante en un régimen de insolvencia que está concebido para el consumidor contradice la tendencia actual de nuestro sistema. Mientras que en la insolvencia empresarial se ha manifestado la necesidad de dar una respuesta a las pequeñas insolvencias, y de dar un tratamiento simplificado a la crisis de las MIPYMES, el proyecto rompe con esta tendencia, y propone a la persona natural pequeña comerciante como rueda suelta dentro del sistema. Ello, además de implicar un retroceso histórico en la concepción de la insolvencia del comerciante, puede representar algunas dificultades adicionales, como su falta de articulación con el régimen de insolvencia transfronteriza.</p> <p><b>d. La inadecuada modificación de las competencias jurisdiccionales</b></p> <p>El artículo 6 del proyecto modifica las competencias de las autoridades jurisdiccionales encargadas de resolver las controversias que lleguen a plantearse en el marco de un procedimiento de insolvencia de persona natural no comerciante, y se ponen a depender de la cuantía de los pasivos relacionados por el deudor. Así, se asigna el conocimiento de los asuntos de mínima cuantía a los jueces civiles municipales, u los de menor o mayor cuantía se remiten al conocimiento de los jueces civiles del circuito.</p> <p>La modificación propuesta parte de un supuesto equivocado: que los jueces civiles del circuito tienen mejores calidades o que están mejor formados que los jueces civiles municipales. Las diferencias entre una y otra categoría de juez en un proceso de única instancia es una cuestión irrelevante; por el contrario, son mucho mayores los costos</p>	<p>económicos y de transacción que se derivan del traslado de la competencia al juez civil del circuito, y que generan auténticas barreras de acceso a la justicia.</p> <p>En efecto, mientras que en la categoría municipal se cuenta con jueces en la totalidad del territorio nacional, en la categoría circuito no ocurre lo mismo; en muchas ocasiones, la distancia entre el domicilio del deudor y la sede del juzgado (la cabecera del circuito) puede generar barreras geográficas y económicas de acceso a la justicia, especialmente cuando es necesario realizar audiencias presenciales o diligencias de práctica o levantamiento de medidas cautelares, o de entrega de bienes afectos a la insolvencia.</p> <p>Si bien podría pensarse que la adopción de sistemas tecnológicos para el desarrollo de los procedimientos de insolvencia puede mitigar este riesgo, no puede olvidarse que la insolvencia involucra la disposición material de los activos del deudor y si entrega eficiente a los adjudicatarios, especialmente en el caso de la liquidación patrimonial. Este tipo de asuntos no puede ser desligado de la competencia de los jueces, y es de vital importancia que en este asunto se dispongan mecanismos que no constituyan barreras de acceso a la justicia.</p> <p><b>e. El debate probatorio y la desnaturalización de la conciliación</b></p> <p>Una de las grandes ventajas del régimen de insolvencia de persona natural no comerciante que actualmente se encuentra vigente se encuentra en la eficiencia procesal del debate probatorio en el trámite de las objeciones. Con el ánimo de evitar retrasos derivados del inicio de actuaciones y decisiones de trámite ante el juez de insolvencia, el trámite del debate probatorio y la confección del expediente se debe realizar ante el conciliador, antes de la remisión de las diligencias al juez para su decisión. Todo ello, preservando el carácter negociado y no litigioso de las conversaciones tendientes a la celebración de un acuerdo de pagos.</p> <p>De manera contraria, el proyecto de ley busca abordar de una manera distinta el debate probatorio ante eventuales objeciones presentadas por las partes de la negociación. Para ello, se insiste en la necesidad de acreditar pruebas ante el conciliador, de manera previa a la fase litigiosa.</p> <p>El artículo 9 del proyecto establece como derecho de los acreedores solicitar que el deudor aporte las pruebas con las que cuente respecto de la información plasmada en la solicitud, antes de iniciar la negociación. Esto desnaturaliza la conciliación en insolvencia como mecanismo alternativo, no litigioso, de solución de controversias. La</p>
<p>Inclusión de elementos probatorios en el debate no contribuye a resolver las eventuales disputas que puedan presentarse a través de mutuas concesiones, y da pie para que cada uno de los extremos de la controversia (deudor, acreedores) refuercen sus propias posturas e impidan un acuerdo de pagos.</p> <p>El artículo 18 del proyecto atribuye al conciliador la función de decidir sobre los supuestos de incumplimiento de los gastos de administración, respecto de los cuales se hayan presentado pruebas, desnaturalizando con ello la figura de la conciliación. En efecto, asignar al conciliador la posibilidad de decidir con fundamento en pruebas convierte en heterocomposición un mecanismo que debería ser autocompositivo por su propia definición.</p> <p>Las soluciones planteadas no sólo desnaturalizan la negociación, sino que además dificultan la obtención de resultados concertados entre las partes, razón por la cual deben ser eliminadas.</p> <p><b>f. La extensión de los términos de la negociación</b></p> <p>El proyecto (artículo 15) plantea la posibilidad de extender por noventa días más la negociación del acuerdo de pagos. Como consecuencia de lo anterior, el trámite de las negociaciones puede alcanzar el término de 180 días hábiles, lo cual implica una duración que puede ser de mínimo nueve meses.</p> <p>Con las demás propuestas de suspensión incorporadas en el artículo, de acuerdo con las cuales el trámite se debe entender suspendido durante el trámite de las objeciones y durante la vacancia judicial (así no se encuentre trámite alguno pendiente ante un juez de la República), la duración del procedimiento puede llegar a rondar un año.</p> <p>La extensión propuesta para la duración de las negociaciones implica una enorme ampliación de los plazos de negociación, muy alejada del propósito inicial de la figura. La idea de una negociación de deudas, sea en el ámbito empresarial, sea en el de la persona natural no comerciante, es que sea resuelta en el menor tiempo posible. Es más: la tendencia dentro de las negociaciones de insolvencia empresarial ha sido la de recortar los términos para la celebración de los acuerdos recuperatorios, tal como se vio en su momento en los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020 y en el proyecto de regulación que busca traer algunas de sus soluciones de regreso al ordenamiento jurídico.</p>	<p>En el caso de la persona natural, la propuesta planteada en el proyecto en estudio puede además ser perjudicial para el trámite del acuerdo: no sólo puede alargar indebidamente la negociación, prestarse para estrategias dilatorias y restarle seriedad al procedimiento de negociación de deudas, sino que además puede llevar a generar un incentivo económico perverso para el trámite de los acuerdos de pago. En efecto, la medida propuesta debilita la solidaridad como garantía admisible para la obtención de mecanismos de financiación, que puede traer consigo un incremento en las tasas de interés, y sucesivas barreras para el acceso al crédito ante el sector financiero.</p> <p><b>g. La desnaturalización de los créditos con codeudores solidarios del deudor insolvente</b></p> <p>El proyecto propone en varios de sus artículos (21 numeral 8 y 23 numerales 1 y 2) una regulación sobre los créditos respaldados con codeudores solidarios, que desnaturaliza la naturaleza de las obligaciones solidarias del Código Civil, rompe con diversos principios básicos de derechos privado, y vulnera los principios de personalidad jurídica y autonomía privada previstos en la Constitución Política.</p> <p>En efecto, de acuerdo con la reforma propuesta, puede acordarse que en las obligaciones que cuenten con codeudores solidarios, el incumplimiento por parte de éstos se considere incumplimiento del acuerdo de pagos por parte del deudor, y conduzca a la terminación del acuerdo de pagos y al inicio de la liquidación patrimonial.</p> <p>Este tipo de soluciones carece de sentido desde el punto de vista de la forma en que debe operar una obligación solidaria. En estos eventos, el efecto de suspensión del derecho de ejecución individual opera frente al deudor, pero naturalmente los codeudores solidarios se encuentran en la obligación de seguir cumpliendo con el crédito, con el derecho legal a subrogarse en lo que hayan pagado por el deudor en concurso (Código Civil, artículos 1668 y 1670). Pero en todo caso, el incumplimiento del codeudor solidario es un hecho independiente de la situación del deudor en concurso. Si el codeudor solidario incumple, el acreedor respectivo tiene derecho a iniciarle un proceso de ejecución o activar las medidas que correspondan de acuerdo con la naturaleza de las garantías que haya pactado (pacto de pago directo, pacto comisorio, orden de libranza, efectividad de garantías de primer requerimiento, entre otras). En últimas, el codeudor solidario es una persona distinta del deudor en concurso, y el cumplimiento o incumplimiento de sus obligaciones no depende del cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones del deudor. Adicionalmente, este tipo de efectos es asumido por parte del acuerdo como una modificación sustancial a</p>



<p>la forma en que opera la obligación solidaria, sin contar con la aquiescencia o el consentimiento del codeudor solidario. Mezclar ambos ámbitos, como lo hace el proyecto, desnaturaliza la personalidad jurídica de ambos codeudores y su autonomía privada.</p> <p>Resulta, pues, absolutamente inadecuado desde la perspectiva de la estructura de las obligaciones solidarias, considerar el incumplimiento de un codeudor como incumplimiento del concursado, máxime cuando este último debería ser beneficiario de una suspensión en el pago de sus obligaciones, y no debería agravarse su responsabilidad frente a la totalidad de sus acreedores por el hecho de un tercero que en principio es ajeno al concurso.</p> <p><b>h. La muy inconveniente posibilidad de acudir de manera directa a la liquidación patrimonial</b></p> <p>Uno de los aspectos más graves del proyecto de ley en trámite es la apertura de la posibilidad de que el deudor solicite de manera inmediata la apertura de la liquidación patrimonial (artículo 29 del proyecto).</p> <p>Uno de los puntos principales del régimen de insolvencia de persona natural no comerciante que se encuentra vigente radica en el equilibrio entre la protección de los intereses del deudor, la necesidad de su rehabilitación, la promoción de su buena fe, y la protección de los intereses de los acreedores involucrados en la crisis del deudor. En esta medida, la liquidación patrimonial desde un principio se concibió como un mecanismo residual, al que sólo es posible acceder cuando (1) se haya intentado llevar a cabo una negociación de deudas; y (2) no haya sido posible encontrar una salida negociada a la crisis.</p> <p>La insistencia del mecanismo vigente por el agotamiento de una etapa de negociación de deudas o de convalidación de acuerdos privados tiene relación con la apuesta por los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC), como un sistema no litigioso de resolución de conflictos, que resulta idóneo para la exploración de alternativas a la crisis.</p> <p>A diferencia de lo que ocurre con la empresa, la crisis de la persona natural no comerciante se basa en causas muy puntuales (como la pérdida del empleo, la enfermedad ruinosa o la terminación de un proyecto marital o conyugal), y cuenta con elementos psicológicos y sociológicos de suma importancia. No en vano, en otros países, como Alemania, la insolvencia de la persona natural supone la designación de</p>	<p>un apoyo que haga seguimiento a su situación personal y financiera, y que le asista en la reconstrucción de un proyecto de vida. En Colombia, con el ánimo de abaratar los costos involucrados en la designación y el pago de honorarios de un apoyo semejante, se evitó contemplar esta figura; pero se insistió en la necesidad de solidaridad por parte de los acreedores, en especial en el procedimiento de negociación de deudas.</p> <p>A lo largo de la negociación de deudas, los acreedores tienen la responsabilidad de analizar, conjuntamente con el deudor, las causas que dieron origen a la crisis, revisar con él su proyecto de vida, materializar los principios de educación financiera en los que de tiempo atrás han insistido los estatutos de protección al consumidor como el de la Ley 1328 de 2009, y generar soluciones viables que permitan, a un mismo tiempo, que el deudor salga de la crisis y honre sus obligaciones.</p> <p>Abrir la puerta a la liquidación patrimonial directa implica cerrar de tajo todas estas posibilidades; implica desnaturalizar los propósitos originales de rehabilitación y la colaboración de los acreedores en la consecución de este propósito; implica desenfocar el compromiso de los acreedores en el otorgamiento responsable del crédito, en la educación financiera del cliente y la posibilidad de incidir en planes a mediano y largo plazo para la re-concepción del proyecto de vida del deudor.</p> <p>Además, la existencia de una liquidación patrimonial directa es un grave riesgo para los acreedores al momento de otorgar crédito a los deudores que se lo soliciten. La posibilidad patente de que el deudor se declare en liquidación patrimonial sin que sus acreedores tengan la más mínima posibilidad de incidir en la suerte de una eventual negociación es un incremento en el riesgo de contraparte, que implicará un aumento en las tasas de interés, y que incluso cerrará puertas para acceder a mecanismos de financiación a un gran número de deudores que tengan un récord crediticio por debajo de lo óptimo. Esto puede generar un incentivo perverso en la promoción del crédito informal, a través de mecanismos como los "gota a gota", o a través de sistemas que disfrazan la usura, e indirectamente puede promover conflictos sociales derivados del incumplimiento de este tipo de créditos.</p> <p>Pero, sobre todo, la existencia de una liquidación patrimonial directa puede ser empleada como un instrumento para promover la cultura del no pago. El sistema propuesto dispone una vía de escape "rápida", que permita al deudor "rehabilitarse" sin comprometerse de manera desmedida, y que no le exija ni siquiera sentarse a discutir las causas de la crisis y negociar sus deudas con los interesados. Una vía de escape en la que, además, caben las estrategias de marchitamiento patrimonial, como la desmejora progresiva del patrimonio del deudor, y la celebración de actos</p>
<p>revocables frente a los cuales rápidamente podría consolidarse la caducidad, como también lo propone otro artículo del proyecto de ley.</p> <p>El H. Congreso de la República tiene la altísima responsabilidad social de discutir la conveniencia de este tipo de mecanismos, de reencauzar el sistema de insolvencia para que sirva a los deudores de buena fe, y para evitar que sea utilizado como un instrumento al servicio de la cultura del no pago.</p> <p><b>i. La inconveniencia de que el deudor persona natural no comerciante asuma la función de liquidador de su propio patrimonio</b></p> <p>El texto de la reforma plantea la posibilidad de que el deudor persona natural no comerciante sea el liquidador de su propio patrimonio, seguramente con la intención de abaratar costos del proceso y evitar la designación de un auxiliar de la justicia (así, por ejemplo, los artículos 30 y 31 del proyecto).</p> <p>Si bien la solución propuesta puede parecer adecuada para efectos de reducir las expensas del proceso, en la práctica plantea muchos más problemas para el proceso, sus resultados y su gestión. En efecto, el liquidador tiene la naturaleza de un auxiliar de la justicia. Se trata de cargos públicos ocasionales, y deben ser desempeñados por personas que cumplan con ciertas condiciones de idoneidad en su conducta, en su reputación, y que satisfagan requisitos mínimos de imparcialidad dentro del proceso (tal como lo exige, entre otras, el artículo 47 del Código General del Proceso). La designación como liquidador debe estar acompañada de un mínimo de transparencia y debe cumplirse con las condiciones de idoneidad para gestionar los intereses generales del proceso, los de los acreedores involucrados en él, además de la posibilidad de rendir cuentas al juez y a los acreedores.</p> <p>Difícilmente la propia persona natural en liquidación podría cumplir con las condiciones deseables para cumplir con el encargo de liquidador. Además de las obvias desventajas técnicas en las que se encuentra la persona natural no comerciante, como el eventual desconocimiento de cuestiones contables y jurídicas necesarias para desarrollar un encargo como auxiliar de la justicia, existe un evidente conflicto de interés.</p> <p>En efecto, por un lado, el deudor debe satisfacer el interés del concurso, en el sentido de obtener el mayor valor posible de los activos del patrimonio para venderlos o adjudicarlos a sus acreedores y satisfacer con ello las deudas; debe indagar si el patrimonio denunciado por el propio deudor en la solicitud de insolvencia comprende</p>	<p>todos los activos que debía comprender, o si es necesario iniciar alguna acción reconstitutiva del patrimonio del deudor; entre otras. Pero adicionalmente, por el otro lado, el mismo deudor estará orientado por su propio interés de obtener la descarga de sus pasivos, para lo cual carecerá de todo interés para reconstituir de manera rigurosa su propio patrimonio. El conflicto de interés sólo se agrava por otras figuras incorporadas por el proyecto de ley, como los brevísimos términos de caducidad dispuestos para el inicio de acciones revocatorias y de simulación concursales, o el desembargo automático de los salarios y emolumentos periódicos percibidos, independientemente de su monto o de su impacto en las condiciones de subsistencia del deudor.</p> <p>A las situaciones planteadas ha de agregarse que ni siquiera el régimen de insolvencia empresarial ni sus reformas han previsto en manera alguna la posibilidad de que el mismo deudor sea su propio liquidador. Incluso en estos escenarios profesionales, donde el deudor está obligado a llevar libros de comercio y cumplir con las prácticas contables incorporadas en las NIIF, su función debe limitarse, a lo sumo, a negociar su propio acuerdo recuperatorio; pero la liquidación siempre corresponderá a un auxiliar de la justicia, designado de listas verificadas rigurosamente en sus requisitos de idoneidad e imparcialidad.</p> <p><b>j. La incorporación de nuevas etapas procedimentales y términos importados del régimen de insolvencia empresarial</b></p> <p>El proyecto de ley incorpora numerosas etapas procesales en el proceso de liquidación patrimonial traídas directamente del tratamiento de la liquidación judicial de la Ley 1116 de 2006. Entre otras, destacamos la posibilidad de celebrar un acuerdo de adjudicación (artículo 36 del proyecto) y la introducción de una etapa de venta de los activos antes de la adjudicación (artículo 38 del proyecto).</p> <p>La introducción de este tipo de etapas no necesariamente responde a las dinámicas de la insolvencia de la persona natural no comerciante, introduce etapas nuevas dentro de un procedimiento ya en sí mismo bastante complejo, y toma como ejemplo para ello algunas de las etapas menos usadas o menos eficientes del régimen de insolvencia empresarial. Por otro lado, la introducción de estas nuevas disposiciones dentro del régimen amplía la extensión normativa y hace innecesariamente densa y compleja la cadena de remisiones normativas introducida en las normas que se pretende reformar.</p>



<p>Del mismo modo, advertimos que el proyecto ha reemplazado expresiones neutras, aplicables a cualquier procedimiento de persona natural no comerciante, por expresiones vinculadas en el ámbito de la empresa, y ligadas al uso de la contabilidad. Un ejemplo de ello se encuentra en la sustitución de la expresión "inventarios y avalúos", por la expresión "inventario valorado", en el artículo 33 de la propuesta; expresión que carece además de sentido teniendo en cuenta que, de acuerdo con la propuesta del mismo proyecto de ley que ya comentamos, ni siquiera los comerciantes que podrían acudir a este mecanismo estarían obligados a llevar contabilidad.</p> <p><b>k. La insuficiente e inconveniente introducción de un sistema de venta de activos.</b></p> <p>Uno de los problemas comunes de cualquier mecanismo de ejecución de obligaciones o de liquidación patrimonial de activos, es la realización de la venta de los activos.</p> <p>Los procedimientos de remate han sido materia de regulación cuidadosa en las últimas reformas procesales, incluida la del Código General del Proceso, entre otras, debido a los riesgos de corrupción y a la susceptibilidad para la creación de mafias alrededor de los remates. El sistema creado por la Ley 1564 de 2012 para los ejecutivos buscaba enervar tales riesgos a través de la anonimización de las posturas y la valoración automática de las propuestas presentadas para ello durante la audiencia de remate. La propuesta presentada en el artículo 38 del proyecto de ley en comentario ignora esta evolución y convierte a los procesos de liquidación patrimonial en un escenario susceptible de presiones indebidas, corrupción y amenazas.</p> <p>Si bien uno de los propósitos expresos del proyecto de ley se encuentra en la introducción de sistemas de venta de activos en los procesos de liquidación judicial son un problema complejo que no puede ser resuelto a través de la simple introducción de una norma que lo establezca, o que lo establezca de cualquier manera.</p> <p>Por último, la introducción de nuevos actos procesales, términos, traslados y necesidad de ingreso y salida del expediente del despacho genera nuevos costos de transacción para el sistema que, contrario al objetivo previsto por el proyecto de ley, comprometen su agilidad e idoneidad para resolver rápidamente el proceso.</p> <p><b>l. Barreras al ejercicio de las acciones revocatorias y de simulación: incentivos perversos que conducen a marchitar los activos del deudor</b></p>	<p>Resultan particularmente preocupantes las modificaciones propuestas al régimen de acciones revocatorias y de simulación concursales. Estas acciones son un medio de defensa de los intereses de los acreedores que se han visto afectados por actuaciones nocivas de su deudor durante la etapa anterior a la solicitud de un procedimiento de insolvencia (periodo de sospecha). El propósito de tales acciones es deshacer los negocios celebrados en perjuicio de la prenda general de los acreedores, o el revelar el verdadero estado patrimonial del deudor, enmascarado detrás de actos que simulaban una situación mucho menos favorable para sus intereses.</p> <p>Las acciones revocatorias y de simulación concursales son un instrumento para asegurar la protección del derecho de crédito, promover la cultura del pago y favorecer la buena fe del deudor en concurso. No en vano desde el régimen de insolvencia de persona natural no comerciante hoy vigente se prohíbe la descarga de las obligaciones insolutas del deudor cuando hayan prosperado este tipo de acciones reconstitutivas (CGP, artículo 571 numeral 1 inciso segundo).</p> <p>El proyecto hace irrisorio el término de caducidad original, lo que hace imposible demandar la revocatoria o la simulación de los negocios jurídicos del deudor con posterioridad a la celebración del acuerdo de pagos, entre otros supuestos. Esta previsión se constituye en una auténtica barrera para aquellos acreedores que no tuvieron la posibilidad de enterarse de la existencia de actos nocivos para el patrimonio del deudor sino después de haberse celebrado el acuerdo, o de haber concluido las etapas procesales allí indicadas. Adicionalmente, al blindar innecesariamente tales actos con una caducidad mucho más corta de la prevista en el régimen actualmente vigente, se promueven estrategias de mala fe que pueden buscar marchitar el patrimonio del deudor antes del inicio del procedimiento de insolvencia, y tras un atropellado trámite, pueden blindar tales actos de manera indefinida, y asegurar con ello la descarga del deudor que llegue a ingresar a liquidación patrimonial.</p> <p>Las adiciones propuestas carecen de técnica legislativa, y dentro del cuerpo de los incisos finales introducen modificaciones que dicen referirse al numeral primero, pero que en realidad deberían estar si acaso en otro artículo. Así, la excepción a la excepción a la descarga, por la enajenación de bienes por "necesidad imperiosa", término que además de falto de técnica, es absolutamente indeterminado y susceptible de lecturas subjetivas que dependen del criterio del juez. Todo ello hace mucho más complejo el régimen y susceptible de interpretaciones contrapuestas.</p>
<p><b>m. La muy desafortunada remisión a las disposiciones de la Ley 2213 de 2022 y del Código General del Proceso.</b></p> <p>El artículo 45 del proyecto de ley dispone una remisión a las disposiciones de la Ley 2213 de 2022 y del Código General del Proceso que no podemos dejar de calificar como sumamente desafortunada.</p> <p>Entendemos que el interés de los autores del proyecto consistía en garantizar la aplicación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el marco de los procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante. Sin embargo, en un esfuerzo poco reflexivo, la redacción de la norma propuesta desnaturalizó por completo al procedimiento, al disponer que "las solicitudes de negociación de deudas, convalidación de acuerdos privados y liquidación patrimonial directa se asimilarán a la demanda, su aceptación a la admisión de la demanda y la comunicación de esta a la notificación de la demanda". La remisión, con poca ligereza, indica algunas instituciones procesales que, a primera vista, se parecen a las instituciones de los procedimientos de insolvencia; pero que no deben ser bajo ningún aspecto asimilados.</p> <p>Asimilar la solicitud de negociación de deudas o de convalidación de acuerdos privados a una demanda judicial trae consigo el riesgo de que el conciliador o el notario a cargo del caso aplique equivocadamente los requisitos dispuestos en los artículos 82 y siguientes del Código General del Proceso a un trámite que sólo debe limitarse a los requisitos que dispone el artículo 539. Ello podría llevar a requisitos desmedidos, como la enumeración de hechos, pretensiones y pruebas, el juramento estimatorio, o la determinación de la cuantía para efectos de la admisión a trámite.</p> <p>Olvida al respecto el proyecto presentado que el procedimiento de insolvencia de persona natural no comerciante debe basarse en los mecanismos alternativos de solución de controversias, y no debe aplicar desmedida ni desbordadamente remisiones a las instituciones procesales basadas en el litigio y en la heterocomposición.</p> <p><b>n. La ausencia de un necesario plazo para la entrada en vigencia de la eventual ley</b></p> <p>El régimen propuesto plantea una enorme modificación al régimen de insolvencia de la persona natural no comerciante, que no sólo impacta el procedimiento, en sí mismo, sino también las competencias de los centros de conciliación y notaría, las calidades</p>	<p>de los funcionarios que han de conocer de los trámites, su infraestructura física y tecnológica, los sistemas de reparto a los jueces de la República, entre muchos otros detalles que suponen una inversión considerable de tiempo, dinero capacitación y trámites.</p> <p>Los esfuerzos de reglamentación del régimen que actualmente se encuentra vigente tomaron casi seis meses desde la promulgación del proyecto de ley; incluso a pesar de que para entonces ya existían avances adelantados a partir de la Ley 1380 de 2010.</p> <p>Ni hablar de los trabajos reglamentarios y de implementación del régimen por parte del Consejo Superior de la Judicatura en los asuntos de su competencia, así como del establecimiento de capacitaciones a los jueces civiles del circuito, que actualmente no conocen del trámite y que, en caso de llegarse a aprobar el proyecto, tendrían que capacitarse para conocer de ellos, con el apoyo de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, resulta absolutamente inconveniente un régimen de vigencia que ponga a regir la ley a partir del momento de su promulgación, sin un período de vacancia legislativa que resulte adecuado para el efecto.</p> <p>Finalmente, me pongo a su entera disposición para que, en caso de considerar necesario aclarar alguna de los temas aquí tratados, cuente con el apoyo de la Facultad y del suscrito. Es fundamental que la norma que se pretende implementar responda de manera adecuada a las necesidades de la materia y a la realización de los intereses en juego.</p> <p>Esperamos que los comentarios que se expusieron contribuyan al fortalecimiento y desarrollo de esta iniciativa y reiteramos nuestra gratitud por tener en cuenta a la Academia en su trámite.</p> <p>Con un atento y cordial saludo,</p> <p><b>Nicolás Pájaro Moreno</b>          Profesor Principal de Carrera          Facultad de Jurisprudencia          Universidad del Rosario</p>



CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 386 DE 2024 CÁMARA, 124 DE 2023 SENADO

por medio del cual se regula la especialidad médica de neurología y se dictan otras disposiciones.

S-GCRN-24-011265

Bogotá D.C., 06 de mayo de 2024

Doctor JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA Secretario General Cámara de Representantes Bogotá D.C

ASUNTO: Petición Radicado No. 786803-RA - Consideraciones jurídicas proyecto de ley N.º 386 de 2024 Cámara y 124 de 2023 Senado Neurocirugía—

Respetado Secretario General:

De manera atenta y de conformidad con el concepto solicitado radicado 786803-RA, respecto del proyecto de Ley N.º 124 de 2023 Senado y N.º 386 de 2024 Cámara —Por medio del cual se regula la especialidad médica de neurocirugía y se dictan otras disposiciones— (Neurocirugía) esta Oficina Asesora Jurídica Interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, remite las consideraciones jurídicas de la siguiente forma:

De manera respetuosa, se ratifican las consideraciones jurídicas y administrativas, expuestas en el Oficio S-GCRN-23-028822 del 30 de noviembre de 2023, de modo que, de lo expuesto en ese Oficio, es posible que el proyecto de ley interfiera de manera involuntaria en el ejercicio de la facultad discrecional de este Ministerio en relación con el otorgamiento de visas y asuntos migratorios.

Sobre este aspecto jurídico de asuntos migratorios y principio de soberanía, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero, en sentencia del 11 de marzo de 2016, radicación N.º 080012331000201500401-01 (AC), consideró:

(...) En cuanto al tema de la potestad discrecional del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Sala recuerda que el otorgamiento o la renovación de visas para los extranjeros que ingresan al país, constituye una facultad discrecional del Estado que desarrolla el principio de la soberanía, tal y como se desprende del contenido del artículo 1 del Decreto 4000 de 2004...

En este punto, resulta imperioso dejar sentado que la discrecionalidad en el otorgamiento de visas es una facultad soberana del Estado y que aunque el accionante manifieste que decidió traer a su cónyuge a Colombia para hacer vida en común, tal situación no es de su exclusivo resorte, pues no puede olvidarse que el matrimonio no es un mero contrato civil, sino que se fundamenta en una affectio maritalis o voluntad de ser esposo o de ser esposa que, como elemento subjetivo e intencional generador de la unión marital, ha de ser real, continua y duradera; por lo que no es arbitrario que la Autoridad consular en uso de sus facultades compruebe la veracidad de tal unión para descartar la presencia del típico supuesto del matrimonio por conveniencia, cuya finalidad no es la de formalizar la relación afectiva sino, todo lo contrario; pues no en pocos casos lo que busca uno de los cónyuges es aprovechar las ventajas que ofrece la institución marital para regularizar su estancia u obtener el visado de residencia y trabajo. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Por lo tanto, a la regulación vigente sobre visas otorgadas a extranjeros no es viable constitucional y jurídicamente adicionar requisitos o interferir en la facultad discrecional del Gobierno Nacional en materia migratoria y de dirección de las relaciones internacionales y a su vez, la seguridad jurídica que la normativa vigente otorga el ejercicio de este servicio y del principio de soberanía.

Sobre este aspecto concreto, este Ministerio, de manera respetuosa, hace la siguiente proposición de modificación del inciso primero del párrafo primero del artículo 4:

Table with 2 columns: TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE SENADO and PROPOSICIÓN. The text in the second column is: PARÁGRAFO 1. Los médicos especialistas en Neurocirugía, que visiten nuestro país en misiones científicas o docentes, como consultores o asesores, a petición Neurocirugía:

c. El colombiano de nacimiento, nacionalizado o extranjero, que hayan obtenido su título universitario en una Institución de Educación Superior, con programa de medicina que cuente con registro calificado acorde a las leyes vigentes en Colombia, y que a su vez haya obtenido el título de especialista en neurocirugía. especial y motivada de una institución, facultad o institución universitaria que legalmente opere en el territorio nacional, podrán trabajar en dichas áreas y de acuerdo con las disposiciones vigentes en materia de visas. Para el caso de que la visita incluya la asistencia a procedimientos quirúrgicos deberán contar además con el visto bueno del Ministerio de Salud y Protección Social indistintamente del tipo de visado que haya sido otorgado para ingresar al territorio nacional.

motivada de una institución, facultad o institución universitaria que legalmente opere en el territorio nacional, podrán trabajar en dichas áreas por el término de seis (6) meses, prorrogable hasta por seis (6) meses más, con el visto bueno del Ministerio de Salud y Protección Social, y con el cumplimiento de la normativa en materia de visas cuando le sea aplicable. Para el efecto, deberán presentar los soportes e informar el tiempo de permanencia a las autoridades competentes. PARÁGRAFO 2. Los especialistas en Neurocirugía que no cumplan los requisitos de que trata el párrafo anterior, no podrán ejercer su profesión médica ni su especialidad dentro del sistema de salud nacional, o realizar procedimientos de intervención quirúrgica, sin cumplir con la normativa vigente en materia de convalidación de títulos y ejercicio profesional de la medicina.

En consecuencia, revisado del proyecto de ley, esta Oficina en relación con el artículo 4 del proyecto de ley considera necesaria una modificación, a fin de no invadir las competencias del Ejecutivo en materia de reglamentación de visados. Se advierte que puede considerarse inconstitucional, en la medida



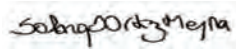
que, regula materias de exclusividad del Gobierno Nacional y sus facultades constitucionales en la dirección de la relaciones internacionales y política migratoria, puesto que, deja a la interpretación general la imposición de requisitos adicionales al otorgamiento de visas, lo cual resulta inviable en los asuntos de visas e inmigración y asuntos de soberanía, es por ello que requiere del aval del Gobierno Nacional.

Sobre este artículo, se hace la propuesta de redacción del inciso primero del párrafo primero del artículo 4 del proyecto de ley aprobado en la plenaria del Senado, en la forma descrita anteriormente.

**ALCANCE DEL CONCEPTO**

En virtud de ser la Oficina Asesora Jurídica Interna una dependencia asesora —artículo 22 del decreto 869 de 2016 (estructura del ministerio de Relaciones Exteriores)— los conceptos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, de acuerdo con el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo — Ley 1437—

Atentamente,

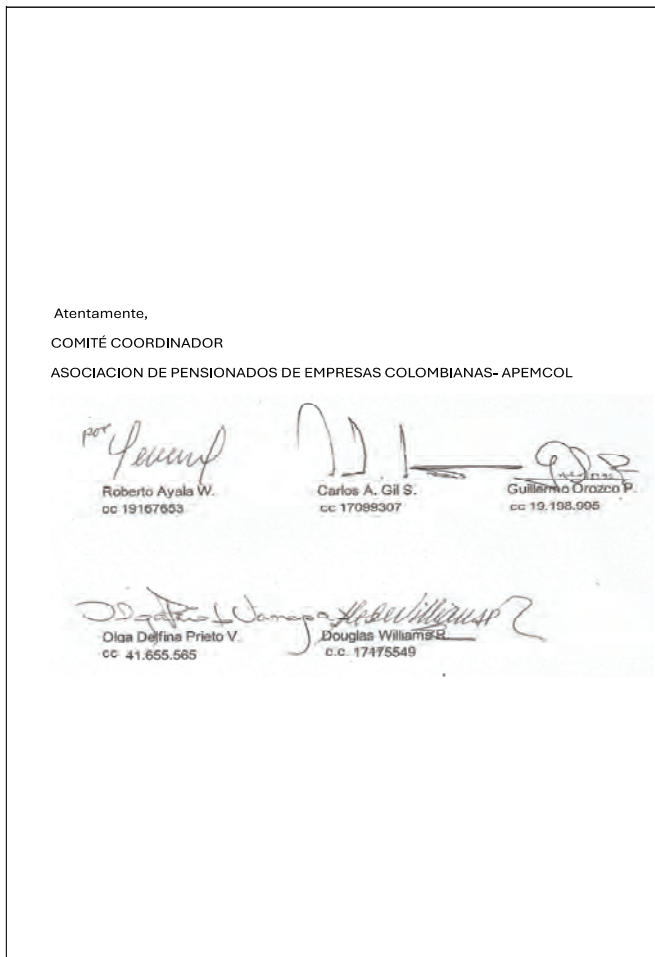
  
**SOLANGEL ORTÍZ MEJÍA**  
 Embajadora  
 Jefe Oficina Asesora Jurídica

**CARTA DE COMENTARIOS ASOCIACIÓN DE PENSIONADOS DE EMPRESAS COLOMBIANAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 433 DE 2024 CÁMARA, 293 DE 2023 SENADO**

*por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones.*


<p>Bogotá DC mayo 27 de 2024                      via e mail: <a href="mailto:atencionciudadanacongreso@senado.gov.co">atencionciudadanacongreso@senado.gov.co</a></p> <p>Señores                  Secretaría General de La Cámara de Representante                  Secretaría General del Senado                  Ciudad</p> <p>Ref: <b>Derecho de petición</b> para difundir un documento entre los H. Congresistas -eliminación del numeral 5 del artículo 84 de proyecto de reforma a las pensiones</p> <p>Estimados señores:</p> <p>Como ciudadanos Colombianos y en representación de nuestra agremiación Apemcol (Asociación de Pensionados de Empresas Colombianas) e invocando el artículo 23 de nuestra Constitución Política de Colombia, nos permitimos formular el siguiente <b>Derecho de Petición</b>:</p> <p>Que el documento que anexamos a la presente comunicación, que trata sobre el proyecto de Reforma Pensional, que terminó de discutirse en la Cámara de Representantes y que hará tránsito a nueva ronda de discusión, también en la Cámara de Representantes, sea dado a conocer a todos los Representantes que integran esas Corporaciones, para que se dignen considerar la inconveniencia jurídica y constitucional del numeral 5 del artículo 84 y en consecuencia sea excluido del citado Proyecto.</p> <p>Para notificaciones y demás efectos ponemos a disposición nuestro e mail <a href="mailto:apemcol01@gmail.com">apemcol01@gmail.com</a>                  Agradecemos de antemano su colaboración para el mejor éxito de la gestión esperada.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>Hernán D. Williams Ramírez                  Vocal Directivo</p>	<p>Bogotá, mayo 23 de 2024</p> <p>Honorables  <b>REPRESENTANTES</b>                  Cámara de Representantes                  Congreso de la República de Colombia                  Ciudad</p> <p>Asunto: <b>Eliminación del Numeral 5 artículo 84 Proyecto Reforma Pensional</b></p> <p>Honorables Representantes:</p> <p>En nuestra reciente comunicación del 29 de abril 2024, dirigida a ustedes, exponíamos una completa argumentación sobre la transgresión constitucional, e inconveniencia socio-económica y de trámite, para que, por medio de una Reforma Pensional, se estableciera un gravamen a las pensiones.</p> <p>Por los medios de comunicación nos enteramos que la Comisión Séptima de la Cámara, en su análisis del referido Proyecto, introdujo en el numeral 5 del artículo 84, la palabra “mensual”, para corregir la ambigüedad que existía al establecer el límite de 1.000 UVT ´s. para gravar las pensiones. Esto, no puede ser aceptado, puesto que se sigue pretendiendo, con este Proyecto Pensional, legislar en <b>materia tributaria</b>, lo cual corresponde únicamente a una Ley de naturaleza tributaria.</p> <p>Es necesario recordar lo que habíamos enfatizado en nuestra anterior comunicación, en cuanto a que un proyecto de reforma pensional, como el que nos ocupa, estaría estableciendo impuestos a las pensiones sin que haya <b>unidad de materia</b> entre estos temas, asunto que a nivel constitucional resulta debatible porque una es la reforma pensional y otra distinta la tributaria.</p> <p>De otra parte, considerando que el Estatuto Tributario en su artículo 206 numeral 5 ya establece que pensiones superiores a 1.000 UVT ´s mensuales pueden ser gravadas, no es claro el objetivo que se pretende al incluir esta disposición en una reforma Pensional.</p> <p>Por lo anterior, reiteramos nuestra solicitud de excluir el numeral 5 del artículo 84, de la Reforma Pensional, actualmente en debate.</p> <p>Para efectos de respuestas o aclaraciones adicionales, ponemos a su disposición nuestro correo electrónico <a href="mailto:apemcol01@gmail.com">apemcol01@gmail.com</a></p>
---	---





**CARTA DE COMENTARIOS INSTITUCIÓN DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL DE CUNDINAMARCA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 452 DE 2024 CÁMARA, 40 DE 2023 SENADO**

*por medio de la cual se regulan los servicios de cuidado para los animales de compañía, se protegen los derechos de los usuarios y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá, D.C., lunes 20 de mayo de 2024</p> <p>Honorable Senador Iván Leonidas Name Vásquez Presidente Senado de la República <a href="mailto:ivan.name@senado.gov.co">ivan.name@senado.gov.co</a>, <a href="mailto:presidencia@senado.gov.co">presidencia@senado.gov.co</a></p> <p>Honorable Senadora Andrea Padilla Villarraga <a href="mailto:andrea.padilla@senado.gov.co">andrea.padilla@senado.gov.co</a></p> <p>Honorable Senadora Yenny Rozo Zambrano <a href="mailto:yenny.rozo@senado.gov.co">yenny.rozo@senado.gov.co</a></p> <p><b>Asunto: Respaldo al proyecto de ley 040 de 2023 senado “Por medio de la cual se regulan los servicios de cuidado para los animales de compañía, se protegen los derechos de los usuarios y se dictan otras disposiciones: Ley Kiara”</b></p> <p>Saludo cordial</p> <p>Como subgerente del Instituto de Protección y Bienestar Animal de Cundinamarca - IPYBAC- cerebro y respaldo, en nombre de mi equipo y de la institución que represento, el trámite del proyecto de ley en mención.</p> <p>Cundinamarca es el departamento que tiene en su territorio la mayor cantidad de guarderías y establecimientos similares para animales, objeto de esta ley<sup>1</sup>, por lo cual puedo asegurar</p> <hr/> <p><small><sup>1</sup> Según los códigos CIU de la Cámara de Comercio de Bogotá, las personas naturales y establecimientos que prestan servicios de <i>guardería</i> suman 381. De ellas, 365 están registradas como establecimientos y 16 son de personas naturales. En Cundinamarca, 6 municipios concentran el 80% de las guarderías registradas. Con respecto a las <i>veterinarias</i> para animales de compañía, son 5.037 las empresas registradas: 4.098 ubicadas en Bogotá y 939 en Cundinamarca (46% son establecimientos y 54% son persona natural). Los <i>pasadizos</i> de perros es, quizás, el servicio que presenta mayor informalidad. A pesar de ello, se identificaron 27 empresas formales que prestan exclusivamente este servicio, 26 como persona jurídica y una como persona natural. Los establecimientos con mayor presencia en Bogotá y Cundinamarca son los Petshop y otras actividades, para un total de 3.516, seguidos por las clínicas o actividades veterinarias para animales de compañía con un total de 2.310 registradas. Se destacan 476 negocios especializados en grooming, peluquería, spa o belleza de animales</small></p>	<p>que la falta de reglamentación de estos lugares y servicios ha generado un vacío normativo que, en no pocas oportunidades, ha ido en detrimento del bienestar de los animales, de los derechos de los usuarios y de los empresarios o emprendedores que hacen bien su trabajo. Esta falencia nos llevó a liderar, como instituto, la formulación de protocolos concertados con los prestadores de los servicios. Sin embargo, como es obvio, el alcance de una ley es incomparablemente superior al que podríamos lograr nosotros a través de la expedición de actos administrativos, de manera que apoyamos decididamente el proyecto de ley en mención.</p> <p>Cabe resaltar que el articulado del proyecto en trámite fue trabajado de nuestra mano, lo que nos permitió incorporar los contenidos de los protocolos en los que estábamos trabajando. Igualmente, participamos en los foros (9 y 23 de marzo/23), en la audiencia pública (4 de julio/23) y en las mesas de trabajo (14 de septiembre y 16 de noviembre/23) que se hicieron en el marco de la formulación de proyecto, en las que se plantearon propuestas que hoy recoge la iniciativa.</p> <p>Agradecemos su amable atención y confiamos en que el proyecto <i>Ley Kiara</i> avanzará por el bien de los animales, de las familias y las personas que hacen uso de los servicios de guarderías, hoteles y petshop entre otros, y de este sector económico valioso y creciente en el país<sup>2</sup>.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>Jaime Andrés Fajardo Subgerente IPYBAC</p> <hr/> <p><small>de compañía, sin contar que muchos Petshop y veterinarias también prestan este servicio. (Tomado de la exposición de motivos del PL).</small></p> <p><small><sup>2</sup> Según el estudio de la organización Euromonitor International Research, durante el 2021 los países latinoamericanos que lideraron este sector fueron Brasil, México, Chile y Colombia, con un crecimiento anual del 13%<sup>1</sup>, mientras que el promedio regional fue del 6%, pasando de \$US 1.900 millones de dólares en ventas en 2014 a \$US 7.600 millones en 2021. Según la revista Forbes, “en los últimos 5 años los colombianos invirtieron alrededor de \$3 billones en sus mascotas, tanto en alimentos, como en productos y servicios específicos. La proyección a 2023 es que la cifra supere los \$5 billones”. Según la Federación Nacional de Comerciantes, este fenómeno se explica por la alta presencia de animales de compañía en el 43% de los hogares colombianos. (Tomado de la exposición de motivos del PL).</small></p>
--	--



**CONTENIDO**

Gaceta número 1001 - Martes, 16 de julio de 2024			
CÁMARA DE REPRESENTANTES			
CARTAS DE COMENTARIOS		<b>Págs.</b>	
Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 062 de 2022 Cámara, por medio del cual se crea la Política Pública Nacional en Bilingüismo (PPNB) y se dictan otras disposiciones.....	1	de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo en lugares donde haya sido afectada la conectividad terrestre y se dictan otras disposiciones. . . . .	8
Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 149 de 2023 Cámara, por medio de la cual se crea el programa piloto de salud mental “Intervenciones Asistidas con Animales a soldados regulares de dieciocho (18) o más meses de servicio con Estrés Postraumático” (INTASPEPT) y se dictan otras disposiciones.....	3	Carta de Comentarios de la Superintendencia de Industria y Comercio al Proyecto de Ley número 311 de 2023 Cámara, por la cual se regulan los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos y se dictan otras disposiciones. . . . .	9
Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley Número 154 de 2023 Cámara, por la cual se crea la estampilla “Pro-Educación Superior Vaupés” el “fondo para la educación superior - hijos del Vaupés”, y se dictan otras disposiciones. ....	4	Carta de Comentarios de la Superintendencia de Industria y Comercio al Proyecto de Ley número 314 de 2023 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para reducir los volúmenes de residuos eléctricos y electrónicos en Colombia. . . . .	11
Carta de Comentarios del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA Al Proyecto de Ley número 163 de 2023 Cámara, 255 de 2022 Senado, por medio del cual se establecen las principales líneas de gestión para el abordaje intersectorial de las infecciones de transmisión sexual (ITS), el VIH/SIDA, la coinfección TB/VIH y las hepatitis B y C en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones. ....	5	Carta de Comentarios de la Universidad del Rosario al Proyecto de Ley número 362 de 2024 Cámara, 269 de 2022 Senado, por medio de la cual se modifica el título IV de la Ley 1564 de 2012, referente a los procedimientos de insolvencia de la persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones.....	12
Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 187 de 2023 Cámara, por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación a las prácticas y habilidades artesanales de la subregión de la depresión Momposina bolivarense y se dictan otras disposiciones.....	6	Carta de Comentarios del Ministerio de Relaciones Exteriores al Proyecto de Ley número 386 de 2024 Cámara, 124 de 2023 Senado, por medio del cual se regula la especialidad médica de neurología y se dictan otras disposiciones. ....	17
Carta de Comentarios de la Superintendencia de Industria y Comercio al Proyecto de Ley número 303 de 2023 Cámara, por medio de la cual se toman medidas para garantizar el derecho		Carta de Comentarios Asociación de Pensionados de Empresas Colombianas al Proyecto de Ley número 433 de 2024 Cámara, 293 de 2023 Senado, por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones.....	18
		Carta de Comentarios al Institución de Protección y Bienestar Animal de Cundinamarca al Proyecto de Ley número 452 de 2024 Cámara, 40 de 2023 Senado, por medio de la cual se regulan los servicios de cuidado para los animales de compañía, se protegen los derechos de los usuarios y se dictan otras disposiciones.....	19