



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 165

Bogotá, D. C., viernes, 20 de abril de 2012

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### LEYES SANCIONADAS

# LEY 1520 DE 2012

(abril 13)

*por medio de la cual se implementan compromisos adquiridos por virtud del “Acuerdo de Promoción Comercial”, suscrito entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América y su “Protocolo Modificatorio, en el Marco de la Política de Comercio Exterior e Integración Económica”.*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Implementar compromisos adquiridos por la República de Colombia en virtud del “Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos de América, sus cartas adjuntas y sus entendimientos”, suscrito en Washington el 22 de noviembre de 2006 y el Protocolo Modificatorio al “Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos de América”, firmado en Washington, Distrito de Columbia, el 28 de junio de 2007, y la carta adjunta de la misma fecha, aprobados por el Congreso de la República de Colombia mediante Ley 1143 del 4 de julio de 2007 y Ley 1166 del 21 de noviembre de 2007, respectivamente.

Artículo 2°. El artículo 8° de la Ley 23 de 1982 quedará así:

“**Artículo 61.** Para los efectos de la presente ley se entiende por:

*Autor.* Persona física que realiza la creación intelectual.

*Artista intérprete o ejecutante.* Es el actor, cantante, músico, bailarín u otra persona que represente un papel, cante, recite, declame, interprete o ejecute en cualquier forma obras literarias o artísticas o expresiones de folclore.

*Comunicación al público de una interpretación o ejecución o de un fonograma.* Para los efectos de los artículos 166 y 173 de la presente ley, es la transmisión al público, por cualquier medio que no sea la

radiodifusión, de sonidos de una interpretación o ejecución o los sonidos o las representaciones de sonidos fijadas en un fonograma. Para los efectos de los derechos reconocidos a los artistas intérpretes o ejecutantes y productores de fonogramas, la “comunicación al público” incluye también hacer que los sonidos o las representaciones de sonidos fijados en un fonograma resulten audibles al público.

*Copia o ejemplar.* Soporte material que contiene la obra, como resultado de un acto de reproducción.

*Derechohabiente.* Persona natural o jurídica a quien por cualquier título se transmiten derechos reconocidos en la presente ley.

*Distribución al público.* Puesta a disposición del público del original o copias de la obra mediante su venta, alquiler, préstamo o de cualquier otra forma.

*Divulgación.* Hacer accesible la obra al público por cualquier medio o procedimiento.

*Emisión.* Difusión a distancia de sonidos o de imágenes y sonidos para su recepción por el público.

*Fijación.* Incorporación de signos, sonidos o imágenes, o de la representación de estos, a partir de la cual puedan percibirse, reproducirse o comunicarse mediante un dispositivo.

*Fonograma.* Toda fijación de los sonidos de una interpretación o ejecución o de otros sonidos, o de una representación de sonidos que no sea en forma de una fijación incluida en una obra cinematográfica o audiovisual.

*Grabación efímera.* Fijación sonora o audiovisual de una representación o ejecución o de una emisión de radiodifusión, realizada por un período transitorio por un organismo de radiodifusión, utilizando sus propios medios, y empleada en sus propias emisiones de radiodifusión.

*Información sobre la gestión de derechos.* Información que identifica la obra, interpretación o ejecución o fonograma; al autor de la obra, al artista intérprete o ejecutante de la interpretación o ejecución, o al productor del fonograma; o al titular de cualquier derecho sobre la obra, interpretación o ejecución o fonograma; o información sobre los términos y condiciones de utilización de las obras, interpretaciones o ejecuciones o fonogramas; o cualquier número o código que represente dicha información, cuando cualquiera de estos elementos estén adjuntos a un ejemplar de la obra, interpretación o ejecución o fonograma o figuren en relación con la comunicación o puesta a disposición al público de una obra, interpretación o ejecución o fonograma.

*Lucro.* Ganancia o provecho que se saca de algo.

*Medida tecnológica efectiva.* Cualquier tecnología, dispositivo o componente que, en el curso normal de su operación, controla el acceso a una obra, interpretación o ejecución o fonograma protegidos, o que protege cualquier derecho de autor o cualquier derecho conexo al derecho de autor.

*Obra.* Toda creación intelectual original de naturaleza artística, científica o literaria, susceptible de ser divulgada o reproducida en cualquier forma.

*Obra anónima.* Aquella en que no se menciona el nombre del autor; por voluntad del mismo, o por ser ignorado.

*Obra audiovisual.* Toda creación expresada mediante una serie de imágenes asociadas, con o sin sonorización incorporada, que esté destinada esencialmente a ser mostrada a través de aparatos de proyección o cualquier otro medio de comunicación de la imagen y de sonido, independientemente de las características del soporte material que la contiene.

*Obra colectiva.* La que sea producida por un grupo de autores, por iniciativa y bajo la orientación de una persona natural o jurídica que la coordine, divulgue y publique bajo su nombre.

*Obra derivada.* Aquella que resulte de la adaptación, traducción u otra transformación de una originaria, siempre que constituya una creación autónoma.

*Obra en colaboración.* La que sea producida, conjuntamente, por dos o más personas naturales cuyos aportes no puedan ser separados.

*Obra individual.* La que sea producida por una sola persona natural.

*Obra inédita.* Aquella que no haya sido dada a conocer al público.

*Obra originaria.* Aquella que es primitivamente creada.

*Obra póstuma.* Aquella que haya sido dada a la publicidad solo después de la muerte de su autor.

*Obra seudónima.* Aquella en que el autor se oculta bajo un seudónimo que no lo identifica.

*Organismo de radiodifusión.* Empresa de radio o televisión que transmite programas al público.

*Productor.* Persona natural o jurídica que tiene la iniciativa, la coordinación y la responsabilidad en la

producción de la obra, por ejemplo, de la obra audiovisual o del programa de ordenador.

*Productor de fonogramas.* Es la persona natural o jurídica que toma la iniciativa y tiene la responsabilidad de la primera fijación de los sonidos de una interpretación o ejecución u otros sonidos o las representaciones de sonidos.

*Publicación.* Producción de ejemplares puestos al alcance del público con el consentimiento del titular del respectivo derecho, siempre que la disponibilidad de tales ejemplares permita satisfacer las necesidades razonables del público, teniendo en cuenta la naturaleza de la obra.

*Publicación de una interpretación o ejecución de un fonograma.* Es la oferta al público de copias de la interpretación o ejecución o del fonograma con el consentimiento del titular del derecho y siempre que los ejemplares se ofrezcan al público en cantidad razonable.

*Radiodifusión.* Transmisión al público por medios inalámbricos o por satélite de los sonidos o sonidos e imágenes, o representaciones de los mismos; incluyendo la transmisión inalámbrica de señales codificadas, donde el medio de decodificación es suministrado al público por el organismo de radiodifusión o con su consentimiento; “radiodifusión” no incluye las transmisiones por las redes de computación o cualquier transmisión en donde tanto el lugar como el momento de recepción pueden ser seleccionados individualmente por miembros del público.

*Retransmisión.* Remisión de una señal o de un programa recibido de otra fuente, efectuada por difusión inalámbrica de signos, sonidos o imágenes, o mediante hilo, cable, fibra óptica u otro procedimiento análogo.

*Titularidad.* Calidad del titular de derechos reconocidos por la presente ley”.

Artículo 3°. La Ley 23 de 1982 tendrá un artículo nuevo 10A el cual quedará así:

“**Artículo 10A.** En los procedimientos civiles, administrativos y penales relativos al derecho de autor y los derechos conexos se presumirá, en ausencia de prueba en contrario, que la persona natural o jurídica cuyo nombre es indicado de la manera usual, es el titular de los derechos de la obra, interpretación o ejecución o fonograma. También se presume que, en ausencia de prueba en contrario, el derecho de autor o derecho conexo subsiste en relación con la obra, interpretación o ejecución o fonogramas”.

Artículo 4°. El artículo 11 de la Ley 23 de 1982 quedará así:

“**Artículo 11.** De acuerdo con los artículos 61 y 71 de la Constitución Política de Colombia, será protegida la propiedad literaria y artística como propiedad transferible, por el tiempo de la vida del autor y ochenta años más, mediante las formalidades que prescriba la ley.

Esta ley protege las obras, interpretaciones, ejecuciones, fonogramas y emisiones de organismos de radiodifusión de los colombianos y extranjeros domiciliados en Colombia o publicadas por primera vez en el país.

Los extranjeros no domiciliados en Colombia gozarán de la protección de esta ley de conformidad con los tratados internacionales a los cuales Colombia está adherida o cuando las leyes nacionales del otro país impliquen reciprocidad efectiva en la protección de los derechos consagrados a los autores, intérpretes,

ejecutantes, productores de fonogramas y organismos de radiodifusión colombianos en dichos países.

**Parágrafo.** Cuando la protección de un fonograma o una interpretación o ejecución fijada en un fonograma se otorgue en virtud del criterio de primera publicación o fijación, se considerará que dicha interpretación, ejecución o fonograma es publicada por primera vez en Colombia, cuando la publicación se realice dentro de los 30 días siguientes a la publicación inicial en otro país”.

Artículo 5°. El artículo 12 de la Ley 23 de 1982 quedará así:

“**Artículo 12.** El autor o, en su caso, sus derechohabientes, tienen sobre las obras literarias y artísticas el derecho exclusivo de autorizar, o prohibir:

- a) La reproducción de la obra bajo cualquier manera o forma, permanente o temporal, mediante cualquier procedimiento incluyendo el almacenamiento temporal en forma electrónica;
- b) La comunicación al público de la obra por cualquier medio o procedimiento, ya sean estos alámbricos o inalámbricos, incluyendo la puesta a disposición al público, de tal forma que los miembros del público puedan tener acceso a ella desde el lugar y en el momento que cada uno de ellos elija;
- c) La distribución pública del original y copias de sus obras, mediante la venta o a través de cualquier forma de transferencia de propiedad;
- d) La importación de copias hechas sin autorización del titular del derecho por cualquier medio, incluyendo la transmisión por medios electrónicos, sin perjuicio de lo dispuesto en la Decisión Andina 351 de 1993;
- e) El alquiler comercial al público del original o de los ejemplares de sus obras. La traducción, adaptación, arreglo u otra transformación de la obra”.

Artículo 6°. El artículo 27 de la Ley 23 de 1982, quedará así:

“**Artículo 27.** En todos los casos en que una obra literaria o artística tenga por titular una persona jurídica, el plazo de protección será de 70 años contados a partir del final del año calendario de la primera publicación autorizada de la obra.

Si dentro de los 50 años siguientes a la creación de la obra no ha existido publicación autorizada, el plazo de protección será de 70 años a partir del final del año calendario de la creación de la obra”.

Artículo 7°. El artículo 165 de la Ley 23 de 1982 quedará así:

“**Artículo 165.** La protección ofrecida por las normas de este capítulo no afectará en modo alguno la protección del derecho del autor sobre las obras literarias, científicas y artísticas consagradas por la presente ley. En consecuencia ninguna de las disposiciones contenidas en él podrá interpretarse en menoscabo de esa protección.

A fin de no establecer ninguna jerarquía entre el derecho de autor, por una parte, y los derechos de los artistas, intérpretes o ejecutantes y productores de fonogramas, por otra parte, en aquellos casos en donde sea necesaria la autorización tanto del autor de una obra contenida en un fonograma como del artista intérprete o ejecutante o productor titular de los derechos del fonograma, el requerimiento de la autorización del autor no deja de existir debido a que también se requiera

la autorización del artista intérprete o ejecutante o del productor de fonogramas.

Así mismo, en aquellos casos en donde sea necesaria la autorización tanto del autor de una obra contenida en un fonograma como del artista intérprete o ejecutante o del productor titular de los derechos del fonograma, el requerimiento de la autorización del artista intérprete o ejecutante o productor de fonogramas no deja de existir debido a que también se requiera la autorización del autor”.

Artículo 8°. El artículo 166 de la Ley 23 de 1982 quedará así:

“**Artículo 166.** Los artistas intérpretes o ejecutantes, o sus representantes, tienen respecto de sus interpretaciones o ejecuciones el derecho exclusivo de autorizar o prohibir:

- a) La radiodifusión y la comunicación al público de sus interpretaciones o ejecuciones no fijadas, excepto cuando la interpretación o ejecución constituya por sí misma una ejecución o interpretación radiodifundida;
- b) La fijación de sus ejecuciones o interpretaciones no fijadas;
- c) La reproducción de sus interpretaciones o ejecuciones fijadas por cualquier manera o forma, permanente o temporal, mediante cualquier procedimiento incluyendo el almacenamiento temporal en forma electrónica;
- d) La distribución pública del original y copias de sus interpretaciones o ejecuciones fijadas en fonograma, mediante la venta o a través de cualquier forma de transferencia de propiedad;
- e) El alquiler comercial al público del original y de los ejemplares de sus interpretaciones o ejecuciones fijadas en fonogramas, incluso después de su distribución realizada por el artista intérprete o ejecutante o con su autorización;
- f) La puesta a disposición al público de sus interpretaciones o ejecuciones fijadas en fonogramas, de tal forma que los miembros del público puedan tener acceso a ella desde el lugar y en el momento que cada uno de ellos elija”.

Artículo 9°. El artículo 172 de la Ley 23 de 1982, quedará así:

“**Artículo 172.** El productor de fonogramas tiene el derecho exclusivo de autorizar o prohibir:

- a) La reproducción del fonograma por cualquier manera o forma, temporal o permanente, mediante cualquier procedimiento incluyendo el almacenamiento temporal en forma electrónica;
- b) La distribución pública del original y copias de sus fonogramas, mediante la venta o a través de cualquier forma de transferencia de propiedad;
- c) El alquiler comercial al público del original y de los ejemplares de sus fonogramas incluso después de su distribución realizada por ellos mismos o con su autorización;
- d) La puesta a disposición al público de sus fonogramas, de tal forma que los miembros del público puedan tener acceso a ellos desde el lugar y en el momento que cada uno de ellos elija”.

Artículo 10. El artículo 2° de la Ley 44 de 1993 que modifica el artículo 29 de la Ley 23 de 1982, quedará así:

“**Artículo 2°.** Los derechos consagrados a favor de los artistas intérpretes o ejecutantes, los productores

de fonogramas y los organismos de radiodifusión tendrán la siguiente duración:

Cuando el titular sea persona natural, la protección se dispensará durante su vida y ochenta años más a partir de su muerte.

Cuando el titular sea persona jurídica, el plazo de protección será de 70 años contados a partir:

Del final del año calendario de la primera publicación autorizada de la interpretación, ejecución o del fonograma. A falta de tal publicación autorizada dentro de los 50 años contados a partir de la realización de la interpretación, ejecución, o del fonograma, el plazo será de 70 años a partir del final del año calendario en que se realizó la interpretación o ejecución o el fonograma.

Del final del año calendario en que se haya realizado la primera emisión de su radiodifusión”.

Artículo 11. *Supresión de la Licencia de Reproducción.* Suprímase la licencia de reproducción ante la Dirección Nacional de Derecho de Autor de que tratan los artículos 58 a 71 de la Ley 23 de 1982.

Artículo 12. Las limitaciones y excepciones que se establezcan en materia de derecho de autor y derechos conexos, se circunscribirán a aquellos casos especiales que no atenten contra la normal explotación de las obras o no causen perjuicio injustificado a los legítimos intereses del titular o titulares de los derechos.

Artículo 13. No obstante la posibilidad que tiene el Estado de establecer limitaciones y excepciones a los derechos exclusivos previstos en la legislación nacional sobre derecho de autor y derechos conexos, no se permite la retransmisión a través de Internet de señales de televisión, sean terrestres, por cable o por satélite sin la autorización del titular o titulares del derecho del contenido de la señal y, si es del caso, de la señal.

Artículo 14. Independientemente de que concurra una infracción al derecho de autor o a los derechos conexos, incurrirá en responsabilidad civil y deberá indemnizar los perjuicios que ocasione quien realice cualquiera de las siguientes conductas:

a) Sin autorización eluda las medidas tecnológicas efectivas impuestas para controlar el acceso o los usos no autorizados de las obras, interpretaciones artísticas o ejecuciones, fonogramas o emisiones radiodifundidas;

b) Fabrique, importe, distribuya, ofrezca al público, proporcione o de otra manera comercialice dispositivos, productos o componentes, u ofrezca al público o proporcione servicios que, respecto de cualquier medida tecnológica efectiva:

Sean promocionados, publicitados o comercializados con el propósito de eludir dicha medida; o

Tengan un limitado propósito o un uso comercial significativo, diferente al de eludir dicha medida; o

Sean diseñados, producidos, ejecutados principalmente con el fin de permitir o facilitar la elusión de dicha medida;

c) Suprima o altere cualquier información sobre la gestión de derechos;

d) Distribuya o importe para su distribución, información sobre gestión de derechos sabiendo que dicha información ha sido suprimida o alterada sin autorización;

e) Distribuya, importe para su distribución, transmita, comunique o ponga a disposición del público copias de las obras, interpretaciones o ejecuciones o

fonogramas, sabiendo que la información sobre gestión de derechos ha sido suprimida o alterada sin autorización.

Parágrafo. Salvo orden judicial, ninguna autoridad administrativa podrá requerir que el diseño o la selección de las partes y componentes para un producto de consumo electrónico, de telecomunicaciones o de computación, responda a una medida tecnológica en particular, a condición de que dicho producto no viole de alguna otra forma las disposiciones estipuladas en este artículo.

Artículo 15. Las siguientes son excepciones a la responsabilidad consagrada en los literales a y b del artículo anterior y será aplicada en consonancia con los parágrafos de este artículo.

a) Actividades no infractoras de ingeniería inversa respecto a la copia de un programa de computación obtenida legalmente, realizadas de buena fe con respecto a los elementos particulares de dicho programa de computación que no han estado a la disposición inmediata de la persona involucrada en dichas actividades, con el único propósito de lograr la interoperabilidad de un programa de computación creado independientemente con otros programas;

b) Actividades de buena fe no infractoras, realizadas por un investigador apropiadamente calificado que haya obtenido legalmente una copia, interpretación o ejecución no fijada o muestra de una obra, interpretación o ejecución o fonograma, y que haya hecho un esfuerzo de buena fe por obtener autorización para realizar dichas actividades, en la medida necesaria, y con el único propósito de identificar y analizar fallas y vulnerabilidades de las tecnologías para codificar y decodificar la información;

c) La inclusión de un componente o parte con el único fin de prevenir el acceso de menores al contenido inapropiado en línea en una tecnología, producto, servicio o dispositivo que por sí mismo sea diferente de los mencionados en el literal b) del artículo 14 de la presente ley;

d) Actividades de buena fe no infractoras autorizadas por el titular de una computadora, sistema de cómputo o red de cómputo con el único fin de probar, investigar o corregir la seguridad de dicha computadora, sistema de cómputo o red de cómputo;

e) El acceso por parte de bibliotecas, archivos o instituciones educativas, sin fines de lucro, a una obra, interpretación o ejecución o fonograma a la cual no tendrían acceso de otro modo, con el único fin de tomar decisiones sobre adquisiciones;

f) Actividades no infractoras con el único fin de identificar y deshabilitar la capacidad de realizar de manera no divulgada la recolección o difusión de datos de identificación personal que reflejen las actividades en línea de una persona natural, de manera que no tenga otro efecto en la capacidad de cualquier persona de obtener acceso a cualquier obra;

g) Usos no infractores de una obra, interpretación o ejecución o fonograma, en una clase particular de obras determinadas por la ley y teniendo en cuenta la existencia de evidencia sustancial de un impacto adverso real o potencial en aquellos usos no infractores. El Gobierno Nacional hará una revisión periódica de dicho impacto, en intervalos de no más de cuatro años, para determinar la necesidad y conveniencia de presentar al Congreso de la República un proyecto de ley

en que se consagren los usos no infractores que han de ser objeto de la excepción prevista en este literal;

h) La actividad legalmente autorizada de investigación, protección, seguridad de la información o inteligencia, llevada a cabo por empleados, agentes o contratistas del gobierno. Para los efectos de este literal, el término “seguridad de la información” significa actividades llevadas a cabo para identificar y abordar la vulnerabilidad de una computadora, un sistema de cómputo o una red de computo gubernamentales.

Parágrafo 1°. Todas las excepciones a las conductas establecidas en el presente artículo aplican para las medidas tecnológicas efectivas que controlen el acceso a una obra, interpretación, ejecución o fonograma.

Parágrafo 2°. A las actividades relacionadas en el artículo 252bis literal b), cuando se refieran a medidas tecnológicas que controlen el acceso a una obra, interpretación, ejecución o fonograma, solo se aplicarán las excepciones establecidas en los literales a), b), c), d) del presente artículo.

Parágrafo 3°. A las actividades relacionadas en el artículo 252bis literal b), cuando se refieran a medidas tecnológicas que controlen usos no autorizados de una obra, interpretación, ejecución o fonograma, solo se aplicará la excepción establecida en el literal a) del presente artículo.

Artículo 16. El artículo 2° de la Ley 1032 de 2006 que reformó el artículo 271 de la Ley 599 de 2000, quedará así:

“**Artículo 2°.** *Violación a los derechos patrimoniales de autor y derechos conexos.* Incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de veintiséis punto sesenta y seis (26.66) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes quien, salvo las excepciones previstas en la ley, sin autorización previa y expresa del titular de los derechos correspondientes:

Por cualquier medio o procedimiento, reproduzca una obra de carácter literario, científico, artístico o cinematográfico, fonograma, videograma, soporte lógico o programa de ordenador, o, quien transporte, almacene, conserve, distribuya, importe, exporte, venda, ofrezca, adquiera para la venta o distribución, o suministre a cualquier título dichas reproducciones.

Represente, ejecute o exhiba públicamente obras teatrales, musicales, fonogramas, videogramas, obras cinematográficas, o cualquier otra obra de carácter literario o artístico.

Alquile o, de cualquier otro modo, comercialice fonogramas, videogramas, programas de ordenador o soportes lógicos u obras cinematográficas.

Fije, reproduzca o comercialice las representaciones públicas de obras teatrales o musicales.

Disponga, realice o utilice, por cualquier medio o procedimiento, la comunicación, fijación, ejecución, exhibición, comercialización, difusión o distribución y representación de una obra de las protegidas en este título.

Retransmita, fije, reproduzca o, por cualquier medio sonoro o audiovisual, divulgue las emisiones de los organismos de radiodifusión.

Recepcione, difunda o distribuya por cualquier medio las emisiones de la televisión por suscripción”.

Artículo 17. El artículo 3° de la Ley 1032 de 2006 que modificó el artículo 272 de la Ley 599 de 2000, quedará así:

“**Artículo 3°.** *Violación a los mecanismos de protección de derecho de autor y derechos conexos, y otras defraudaciones.* Incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de veintiséis punto sesenta y seis (26.66) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, quien con el fin de lograr una ventaja comercial o ganancia económica privada, actuando sin autorización de los titulares de derecho de autor y derechos conexos y salvo las excepciones previstas en la ley:

1. Eluda las medidas tecnológicas efectivas impuestas para controlar el acceso o los usos no autorizados de las obras, interpretaciones artísticas o ejecuciones, fonogramas o emisiones radiodifundidas.

2. Fabrique, importe, distribuya, ofrezca al público, proporcione o de otra manera comercialice dispositivos, productos o componentes, u ofrezca al público o proporcione servicios que, respecto de cualquier medida tecnológica efectiva:

Sean promocionados, publicitados o comercializados con el propósito de eludir dicha medida; o tengan un limitado propósito o uso comercialmente significativo diferente al de eludir dicha medida; o sean diseñados, producidos, ejecutados principalmente con el fin de permitir o facilitar la elusión de dicha medida.

3. Suprima o altere cualquier información sobre la gestión de derechos.

4. Distribuya o importe para su distribución información sobre gestión de derechos sabiendo que dicha información ha sido suprimida o alterada sin autorización.

5. Distribuya, importe para su distribución, transmita, comunique o ponga a disposición del público copias de las obras, interpretaciones o ejecuciones o fonogramas, sabiendo que la información sobre gestión de derechos ha sido suprimida o alterada sin autorización.

6. Fabrique, ensamble, modifique, importe, exporte, venda, arriende o distribuya por otro medio un dispositivo o sistema tangible o intangible, a sabiendas o con razones para saber que la función principal del dispositivo o sistema es asistir en la descodificación de una señal codificada de satélite portadora de programas codificados sin la autorización del distribuidor legítimo de dicha señal.

7. Recepcione o posteriormente distribuya una señal de satélite portadora de un programa que se originó como señal por satélite codificada a sabiendas de que ha sido descodificada sin la autorización del distribuidor legítimo de la señal.

8. Presente declaraciones o informaciones destinadas directa o indirectamente al pago, recaudación, liquidación o distribución de derechos económicos de autor o derechos conexos, alterando o falseando, por cualquier medio o procedimiento, los datos necesarios para estos efectos.

Parágrafo. Los numerales 1 a 5 de este artículo no serán aplicables cuando se trate de una biblioteca sin ánimo de lucro, archivo, institución educativa u organismo público de radiodifusión no comercial”.

Artículo 18. Las disposiciones de los artículos anteriores se aplicarán a todas las obras, interpretaciones, ejecuciones, fonogramas y emisiones de organismos de radiodifusión que, al momento de la entrada en vigencia de la presente ley no hayan pasado al dominio público.

Artículo 19. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 33 de la Constitución Política, las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales y las autoridades judiciales competentes para resolver los procesos de infracción en materia de propiedad intelectual, estarán facultadas para ordenarle al infractor que proporcione cualquier información que posea respecto de cualquier persona involucrada en la infracción, así como de los medios o instrumentos de producción o canales de distribución utilizados para ello.

Artículo 20. En los procesos sobre infracciones al derecho de autor, los derechos conexos y las marcas, el juez estará facultado para ordenar que los materiales e implementos que hayan sido utilizados en la fabricación o creación de dichas mercancías pirateadas o falsificadas sean destruidas, a cargo de la parte vencida y sin compensación alguna, o en circunstancias excepcionales, sin compensación alguna, se disponga su retiro de los canales comerciales.

En el caso de mercancías consideradas piratas o falsificadas, en la sentencia el juez deberá ordenar su destrucción, a cargo de quien resulte condenado en el proceso, a menos que el titular de derecho consienta en que se disponga de ellas de otra forma. En casos apropiados las mercancías de marcas falsificadas podrán ser donadas con fines de caridad para uso fuera de los canales de comercio, cuando la remoción de la marca elimine las características infractoras de la mercancía y la mercancía ya no sea identificable con la marca removida. En ningún caso los jueces podrán permitir la exportación de las mercancías falsificadas o pirateadas o permitir que tales mercancías se sometan a otros procedimientos aduaneros, salvo en circunstancias excepcionales. En relación con las mercancías de marca falsificadas, la simple remoción de la marca que fuera adherida ilegalmente no será suficiente para permitir que las mercancías ingresen en los canales comerciales.

Artículo 21. El párrafo del artículo 4° de la Ley 680 de 2001 que modificó el artículo 33 de la Ley 182 de 1995, quedará así:

**Parágrafo.** En sábados, domingos y festivos el porcentaje de producción nacional será mínimo del 30% en los siguientes horarios:

- De las 19:00 horas a las 22:30 horas (triple A).
- De las 22:30 horas a las 24:00 horas.
- De las 10:00 horas a las 19:00 horas.

Artículo 22. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,  
*Juan Manuel Corzo Román.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Ramón Otero Dajud.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

*Simón Gaviria Muñoz.*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Cartagena de Indias, D. T. y C., a 13 de abril de 2012.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior,

*Germán Vargas Lleras.*

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

*Sergio Díaz Granados Guida.*

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

*Diego Molano Vega.*

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2011 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales”* hecho en Washington, Londres y Moscú, el 29 de marzo de 1972.

Bogotá, D. C., 13 de abril de 2012

Honorable Senador

JUAN MANUEL CORZO ROMÁN

Presidente

Senado de a República

Ciudad

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo encomendado, por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de a República y con fundamento en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 115 de 2011 Senado**, *por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre*

*responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales”* hecho en Washington, Londres y Moscú, el 29 de marzo de 1972, en los siguientes términos:

### **ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO**

El Proyecto de ley número 115 de 2011 Senado es de autoría del Gobierno Nacional – Ministerio de Relaciones Exteriores - Ministerio de Tecnologías de la Información las Comunicaciones, fue radicado el día 7 de septiembre de 2011 ante la Secretaría General de la Corporación y se encuentra pendiente de surtir segundo debate en la Plenaria del Senado de la República. El referido proyecto fue aprobado por unanimidad de los miembros de la Comisión Segunda del Senado de República, el día 10 de abril del año en curso.

### **OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley tiene por objeto, la aprobación de un acuerdo internacional que garantice la seguridad y responsabilidad de las actividades espaciales, estableciendo mecanismos idóneos para que los Estados asuman los daños causados por ob-

jetos espaciales arrojados, sobre la superficie terrestre o aeronaves en vuelo, incluidas las personas o bienes a bordo.

#### ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945, es el documento constituyente de la Organización de las Naciones Unidas, la cual determina los derechos y obligaciones de los Estados Miembros así como los órganos y procedimientos de esta organización. Este tratado internacional del cual hace parte Colombia, codifica los principios internacionales, desde la igualdad soberana de los Estados hasta la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, estableciendo el arreglo pacífico de controversias, la acción en casos de quebrantamiento de la paz, cooperación internacional, económica y social y territorios no autónomos.

Dentro de las funciones asignadas a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) está la de fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación (artículo 13, literal a) Carta de las Naciones Unidas.

Era cumplimiento de las competencias asignadas a la ONU, se ha impulsado el desarrollo de derecho internacional, a través de más de 480 acuerdos multilaterales sobre una amplia variedad de temas de interés común para los Estados, que al ratificarlos, adquieren la obligación jurídica de cumplir con ellos. Además muchos de los tratados elaborados por las Naciones Unidas, se han convertido en la base jurídica para regir las relaciones entre naciones.

La Organización, ha abordado temas que en su momento han sido totalmente innovadores dentro de la esfera jurídica internacional. La ONU ha sido pionera en tópicos ambientales, tráfico de drogas y terrorismo así como utilización pacífica del espacio ultraterrestre, entre otros.

En la exposición de motivos hecha por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Telecomunicaciones, se han resaltado los importantes avances en la tecnología del espacio por parte de los diferentes países del mundo y que en los últimos años, han motivado el interés de los juristas y de los Estados por formar un cuerpo de reglas internacionales específico para aplicar en este campo.

El Derecho Internacional, en materia de espacio ultraterrestre, ha venido avanzando progresivamente. En un principio basándose en cuestiones técnicas, para luego formular diferentes principios de naturaleza jurídica, y finalmente poder incorporarlos en tratados multilaterales generales.

Como primer antecedente debe señalarse a Declaración de los Principios Jurídicos que deben Regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, dada en el año de 1963 por parte de la Organización de las Naciones Unidas.

Posteriormente a esta declaración, se desarrollaron en el seno de las Naciones Unidas, cinco tratados generales multilaterales sobre la base de los principios ya aprobados. Estos son conocidos como el "Iuris Spatialis Internationalis" y se conformaron como los principales instrumentos jurídicos en el ámbito del espacio ultraterrestre, los cuales son:

1. *El Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y*

*otros cuerpos celestes*, aprobado el 29 de noviembre de 1966 por medio de la Resolución 2222 (XXI) de la Asamblea General, abierto a la firma el 27 de enero de 1976 en Londres, Moscú y Washington D.C. y el cual entró en vigor el 10 de octubre de 1967.

2. *Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre (Acuerdo de Salvamento)*, aprobado el 19 de diciembre de 1967 por medio de la Resolución 2345 (XXII) de la Asamblea General, abierto a la firma el 22 de abril de 1968 en Londres, Moscú y Washington D.C. y el cual entró en vigor el 3 de diciembre de 1968.

3. *El Convenio sobre responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales (Convenio sobre Responsabilidad)*, aprobado el 29 de noviembre de 1971 por medio de la Resolución 2777 (XXVI) de la Asamblea General, abierto a la firma el 29 de marzo de 1972 en Londres, Moscú y Washington D.C. y el cual entró en vigor el 1° de septiembre de 1972.

4. *El Convenio sobre registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre (Convenio sobre registro)*, aprobado el 12 de noviembre de 1974 por medio de la Resolución 3235 (XXIX) de la Asamblea General, abierto a la firma el 14 de enero de 1976 en Nueva York y el cual entró en vigor el 15 de septiembre de 1976.

El *Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes (Acuerdo sobre la Luna)*, aprobado el 5 de diciembre de 1979 por medio de la Resolución 34-68 de la Asamblea General, abierto a la firma el 18 de diciembre de 1974 y el cual entró en vigor el 11 de julio de 1984.

#### DEFINICIONES Y ALCANCES DEL ACUERDO

Mediante Resolución número 2777 de fecha 29 de marzo de 1971, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó el *Convenio sobre responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales, conocido como el "Convenio de Responsabilidad"* el cual fue suscrito por Colombia en marzo de 1972, esto es, la firma únicamente.

Si bien es cierto que la sola firma de un tratado no vincula al Estado, cuando se ha estipulado que el consentimiento en obligarse será manifestado mediante la ratificación, la aceptación o la aprobación del mismo (artículo 14 de la Convención de Viena del 23 de mayo de 1969), sí es una costumbre internacional del derecho de los tratados, cuyo marco es precisamente la Convención de Viena, que los Estados firmantes están manifestando su interés real de ratificarlo y ser parte de dicho convenio internacional.

Este convenio, reglamenta a rasgos generales la responsabilidad internacional de los daños causados por objetos espaciales. Estipula la responsabilidad del Estado que realice un lanzamiento, así como de aquellos daños causados por los objetos espaciales arrojados sobre la superficie terrestre o aeronaves en vuelo, incluidas personas o bienes a bordo.

Unos de los aspectos tomados en consideración dentro del convenio, es que a pesar de las medidas de precaución que han de adoptar los Estados y las organizaciones internacionales intergubernamentales que participen en el lanzamiento de los objetos espaciales, tales objetos pueden ocasionalmente causar daños. Estos daños hacen referencia a la pérdida de vidas humanas, las lesiones corporales u otros perjuicios a la

salud, así como la pérdida de bienes o los perjuicios causados a bienes de Estados o de personas físicas o morales o de organizaciones internacionales intergubernamentales.

Dentro del convenio se establece explícitamente la responsabilidad absoluta que deberá asumir un Estado de lanzamiento por los daños causados por un objeto espacial suyo en la superficie de la Tierra o a las aeronaves en vuelo.

La responsabilidad del Estado de lanzamiento abarca también a terceros Estados, cuando los daños sufridos por fuera de la superficie de la tierra por un objeto espacial del primer Estado, o por las personas o los bienes a bordo de ese objeto espacial, sean causados por un objeto espacial de un segundo Estado de lanzamiento y de ellos deriven daños para el tercer Estado o para sus personas físicas o morales. En casos como este, la responsabilidad de los dos primeros Estados se hará mancomunada y solidariamente. Los grados de culpa entre los dos Estados determinarán la repartición de la carga de indemnización por los daños.

De igual forma, el presente Convenio determina quiénes pueden llevar a cabo reclamaciones por daños causados por objetos espaciales, señalando que las pueden presentar:

1. Un Estado que los haya sufrido (o cuyas personas físicas o morales hayan sufrido daños).
2. Un Estado que haya sufrido daños en su territorio por cualquier persona física o moral y el Estado de nacionalidad de las personas afectadas no haya presentado la reclamación, y
3. Un Estado que haya sufrido daños por sus residentes permanentes y ni el Estado de nacionalidad de las personas afectadas ni el Estado en cuyo territorio se ha producido el daño haya presentado reclamación.

Otro aspecto a destacar dentro del convenio, es que las reclamaciones de indemnización por daños serán presentadas a los Estados de lanzamiento por vía diplomática, a más tardar en el plazo de un año de contar la fecha en que se produzcan los daños o que se haya identificado al Estado de lanzamiento que sea responsable. Esta situación lleva a que una reclamación de indemnización por daños al amparo del convenio, no será necesario haber agotado los recursos locales de que pueda disponer el Estado del demandante. Esta indemnización se determina conforme al Derecho Internacional a los principios de justicia y equidad.

El presente instrumento internacional, crea la posibilidad de constituir una Comisión de Reclamaciones en los casos que la reclamación no pueda ser llevada mediante negociaciones diplomáticas. Esta comisión se compondrá de tres miembros (uno nombrado por el Estado demandante, otro por el Estado de lanzamiento y uno tercero, su Presidente, escogido conjuntamente por ambas partes) el cual decidirá los fundamentos de la reclamación de indemnización y determinará, si es el caso, la cuantía de la indemnización pagadera.

La decisión adoptada por la comisión de reclamaciones, será firmada y obligatoria si las partes así lo han convenido, de lo contrario, la Comisión formulará un laudo definitivo que tendrá entonces un carácter de recomendación y que las partes atenderán de buena fe.

Es importante resaltar que la doctrina del Derecho Internacional ha resaltado tres tipos de acciones que constituirían la responsabilidad Estatal. En cada uno de ellos, Colombia es más susceptible de ser sujeto pasivo que activo, de allí lo importante de su ratificación:

1. Actos directamente conducidos por el Estado o sus agentes. Lo indispensable es el control del Estado sobre la actividad.

2. El segundo acto vienen a ser aquellas actividades conducidas por agencias no gubernamentales o por empresas privadas, pero bajo la directa supervisión del Estado. En esta categoría están, por ejemplo, las investigaciones científicas a nivel marino y la posible contaminación a la biodiversidad.

3. Actividades puramente privadas que implican un especial riesgo.

Finalmente, se destaca dentro del convenio, que cuando los daños causados por un objeto espacial constituyen un peligro, en gran escala, para las vidas humanas o comprometen seriamente las condiciones de la vida de la población o funcionamiento de los centros vitales, los Estados partes, y en particular el Estado de lanzamiento, estudiarán la posibilidad de proporcionar una asistencia apropiada y rápida al Estado que haya sufrido los daños, cuando este así lo solicite.

### CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO

El Convenio sobre la Responsabilidad Internacional por daños causados por Objetos Espaciales, hecho en Washington, Londres y Moscú el 29 de marzo de 1972, se ajusta a la normatividad constitucional, toda vez que el mismo constituye una manifestación del respeto de la Soberanía Nacional, a la autodeterminación de los pueblos y al reconocimiento de los principios del Derecho Internacional aceptados por Colombia (Artículo 9° de la Constitución Política).

Asimismo, instituye el ejercicio de las competencias constitucionales contenidas en los Artículos 150 numeral 16 y 189 numeral 2 de la Constitución, en virtud de los cuales el Estado debe promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas y sociales sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, así como de integración social y política con las demás naciones.

La regulación contenida en este instrumento corresponde a una materia que se enmarca dentro de la necesidad de la promoción de las relaciones económicas, sociales, políticas y a la integración con las demás naciones, atendiendo los criterios de reciprocidad y conveniencia nacional.

La honorable Corte Constitucional mediante Sentencia número 249 de 2004, con ponencia del Magistrado Jaime Araújo Rentería, sostuvo:

*“El preámbulo de la Constitución Política expresa un principio de internacionalización de la vida del país, cuyo punto de partida muestra especial preferencia por el impulso integrador de la comunidad latinoamericana. Perspectiva dentro de la cual la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, confluyen como elementos fundamentales de sus relaciones exteriores en el orden mundial (artículo 9° C.P.).*

*Dadas las necesidades, exigencias y oportunidades que plantea el concierto de las naciones, le corresponde al Estado asumir una posición activa frente a la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Esto es, en el entendido de que Colombia como Nación es un sujeto de derecho en el conjunto ecuménico de países, que tiene ciertas necesidades que sólo puede resolver con el concurso de otros Estados o entidades de dere-*

cho internacional, le corresponde promover de manera individual o colectiva las mencionadas relaciones internacionales, sin perder de vista que en los tratados o convenios que celebre deben quedar debidamente protegidos sus derechos en cuanto Nación, al igual que los de sus habitantes. A lo cual han de concurrir cláusulas contractuales presididas por un sentido de justicia vinculado a la construcción de un progresivo equilibrio internacional, a una relación costo-beneficio que le depare balances favorables a los intereses nacionales y a la creciente cualificación de la presencia nacional dentro de las diversas esferas de acción que comprende el acontecer internacional (artículo 226 C.P.).

Comoquiera que el proceso de internacionalización de las relaciones (políticas) económicas y ecológicas de Colombia no se puede asumir como la mera sumatoria de voluntades de unos países que deciden concertarse mecánicamente con otros, la propia Constitución reivindica y pone de manifiesto el propósito integrador que debe nutrir las relaciones de nuestro país con las demás naciones en el amplio espectro de lo económico, social y político. A cuyos efectos, y mediante la celebración de tratados que salvaguarden la equidad, la igualdad y la reciprocidad, la Carta autoriza la participación del Estado en la creación de organismos supranacionales, que de una parte implican una jerarquía a respetar y acatar por parte de Colombia y de los demás Estados miembros, y de otra, la sujeción recíproca de todos los Estados a los acuerdos que se formalicen en dichos organismos, lo cual deriva en una lógica adecuación de la legislación nacional a los lineamientos de las cláusulas supranacionales pactadas.

Lo deseable es que la integración a que aspira Colombia se vaya materializando en un concierto de nociones americanas que comporte propósitos de consolidación de un gran mercado, de una base en materia de derechos fundamentales y política social, de una gran apertura hacia la libertad de circulación y de trabajo, donde se auspicien políticos de solidaridad para con los países del área menos favorecidos, así como lo creación de un espacio para la justicia, para el desarrollo de una política exterior, de seguridad y defensa, al igual que para el respeto de la diversidad cultural y política. Donde, por supuesto, el respeto a la soberanía de cada país sea la piedra angular en que se sustente el edificio de la integración internacional.<sup>1</sup>

En términos constitucionales el Presidente de la República aparece como director de las relaciones internacionales, en cuyo desarrollo el Gobierno puede celebrar tratados con otros Estados o con entidades de derecho internacional, que luego se someten al examen del Congreso para en el evento de la aprobación mediante ley surtir la correspondiente revisión constitucional que se erige como paso indefectible para la posterior radicación del canje de notas.

Mediante Sentencia C-418 de 1995 la Corte destacó el principio de no injerencia de la comunidad internacional sobre la soberanía de cada Estado, señalando:

Resulta de especial importancia el “principio de la no injerencia”; con esta disposición, se reconoce la obligación de la comunidad internacional de no intervenir en los asuntos propios de cada Estado, en virtud del derecho indivisible, absoluto, inalienable, indelegable, permanente e incondicional de los pueblos a su soberanía. Se trata pues del respeto a lo libre

autodeterminación de los pueblos a través del cual el derecho internacional procura la convivencia pacífica entre las diversas culturas e ideales políticos, de forma tal que cada Estado pueda definir, con absoluta libertad, autonomía e independencia, su propio ordenamiento constitucional y legal.

Así las cosas, el proceso evolutivo del principio de soberanía de las naciones en el concierto internacional debe entenderse ligado a la inalienable y permanente autonomía de los pueblos para darse su propio ordenamiento jurídico interno, para disponer y resolver sobre sus propios asuntos y, en general, para actuar libremente en todo aquello que no altere o lesione los legítimos derechos e intereses de otros Estados. Contexto en el cual la soberanía de Colombia debe salvarse guardándose con arreglo a los presupuestos constitucionales vistos, concediendo especial atención a la adecuada articulación de los compromisos internacionales con el ejercicio de las competencias propias de nuestro Estado Social de Derecho, el cual propende tanto por la realización de los intereses nacionales como por la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

#### IMPORTANCIA DE LA RATIFICACIÓN

Los vertiginosos avances de la tecnología en los últimos años, en materia de la ciencia del espacio y de las aplicaciones espaciales, han mostrado la gran importancia para los Estados de participar en estas iniciativas, avances estos, que han llevado también al desarrollo paralelo de un marco jurídico que determine el desarrollo de la actividad espacial en el mundo de hoy.

Lograr comprender mejor el universo y poder contribuir a progresos en diferentes aspectos sociales como la educación y la salud, son algunos de los beneficios de estos avances. Así mismo, poder manejar cada vez mejor información en cuanto a la vigilancia ambiental, la ordenación de los recursos naturales, la gestión de desastres, la previsión meteorológica, la modelización del clima, la tecnología de la información, la navegación y la comunicación por satélite, son logros que permite esta participación en el manejo del espacio ultraterrestre y la cooperación internacional en este tema.

Son muchas las ventajas que adquieren los países al trabajar conjuntamente en los temas del espacio ultraterrestre, dentro de ellas, está la de la responsabilidad por los daños causados por sus objetos espaciales. Gran parte de los países del mundo se encuentra en riesgo de verse afectado por estos, desarrollen o no actividades espaciales. El contar con un respaldo al momento de un accidente o percance, por parte del país responsable de dicho objeto, es un importante aspecto que no se debe obviar.

Es sin duda de considerable importancia, para el caso colombiano, construir un marco jurídico nacional para el ejercicio de la actividad espacial ultraterrestre y de igual forma establecer mecanismos de protección como es el convenio de responsabilidad en el caso de que produzcan daños en su territorio. La responsabilidad consagrada en el convenio es objetiva, por lo tanto, deriva de la sola causación del resultado o por la sola infracción del deber funcional.

Por otra parte, y conforme lo manifiestan los señores Ministros de Relaciones Exteriores y de Tecnologías de la Información y de las Telecomunicaciones, en la exposición de motivos, Colombia al igual que varios países de la región, se encuentran en una posi-

ción geoestratégica en la zona ecuatorial. Cuenta con un acceso privilegiado a la órbita geoestacionaria, la cual es sincrónica con la rotación de la Tierra y tiene lugar a aproximadamente 36.000 km por encima del ecuador terrestre. La particularidad de este escenario, es que a esta distancia los objetos orbitan alrededor de la Tierra en 24 horas, por lo que parecen estar fijos en un punto para un observador situado sobre la superficie de la Tierra. Por esta razón, las órbitas geoestacionarias son utilizadas, entre otros, por los satélites de comunicación, debido a que permiten que estos sean más fácilmente localizables desde estaciones emplazadas sobre la superficie de la Tierra.

La mayoría de los objetos espaciales que retornan a la superficie de la tierra son secciones inferiores de cohetes de lanzamiento de todo tipo de satélites con destino a todo tipo de órbitas, no necesaria ni mayoritariamente relacionados con la órbita geoestacionaria. Más aún, la mayoría de los objetos espaciales registrados, con probabilidad de retornar a la tierra debido a pérdidas de energía orbital por fricción con la atmósfera luego del fin de su vida útil, está ubicada en órbitas bajas (LEO), con altitudes de hasta 2000 km. sobre la superficie de la tierra, mucho menores que las altitudes de las órbitas medias (hasta 20.000 km) o de la órbita geoestacionaria (36.000 km). A altitudes como las que caracterizan a la órbita geoestacionaria, las pérdidas de altitud -por efecto de la disipación atmosférica- son despreciables y otro tipo de efectos, verbigracia los vientos solares y las irregularidades de la forma de la tierra, provocan que los satélites CEO fuera de servicio tiendan a derivar tanto en latitud como en longitud y se alejen del plano ecuatorial y de la posición geoestratégica colombiana.

En consecuencia, el convenio de Responsabilidad es importante para dirimir, no sólo los casos en que sean causados daños por parte de objetos que retornen a la tierra luego de haber estado en órbita o involucrados en el lanzamiento de otros objetos a determinadas órbitas, sino para dirimir casos en los que un satélite fuera de servicio bajo la responsabilidad de una administración, colisione con otro satélite bajo la responsabilidad de otra administración, mientras ambos estén en órbita. Este segundo escenario será cada vez más importante para Colombia en la medida en que se vayan implementando proyectos espaciales nacionales o andinos.

Las ventajas entonces que se pueden derivar de la adhesión a este tratado son particularmente importantes para Colombia, pero también para cualquier país. Lograr entonces cooperación internacional en materia de responsabilidad, permite establecer una base segura para todos. Saber que en el momento en que ocurra algún incidente derivado de la caída de un objeto espacial, será el Estado dueño de este quien asuma la responsabilidad, permite establecer estándares de comportamiento y lograr el fortalecimiento del derecho internacional y específicamente del derecho internacional sobre el espacio ultraterrestre.

Asimismo, se requiere avanzar en el análisis y aprobación de los Tratados Internacionales que rigen este tipo de materias, por las siguientes razones.

- Se constituyen en una base para la celebración de Convenios con otros países para el desarrollo de aplicaciones en temas espaciales.
- Son la base para el desarrollo de una legislación doméstica en el tema.

- Representan una protección de nuestros proyectos satelitales.

- Es un mensaje de responsabilidad ante el mundo en el sentido que nuestros objetos espaciales se utilizarán con fines pacíficos.

Este convenio se convierte entonces en un elemento más dentro de la consolidación de la seguridad jurídica internacional, al establecer tanto obligaciones como derechos y responsabilidades.

### ESTADO DE RATIFICACIÓN DEL CONVENIO DE RESPONSABILIDAD

De acuerdo a información del Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Telecomunicaciones, este convenio a 30 de junio de 2011, ha sido ratificado por 86 Estados y firmado por otros 24, entre ellos Colombia.

Estas cifras permiten mostrar que el 45% de los actuales países miembros de las Naciones.

Unidas, no participan en el régimen establecido por el convenio.

A continuación se ilustra la situación de los Tratados de las Naciones Unidas relativos a las Actividades en el Espacio Ultraterrestre al 30 de junio de 2011 en los países de América Latina<sup>2</sup>.

Estado	TEU-1967	ASDA-1968	RES-1972	REG-1975	LUNA-1979
Argentina	R		R	R	
Bolivia	F	F			
Brasil	R	R	R	R	
Chile	R	R	R	R	R
Colombia	F	F	F		
Cuba	R	R	R	R	
Ecuador	R	R	R		
México	R	R	R	R	R
Perú	R	R	R	R	R
Venezuela	R	F	R		

Situación de los tratados de las Naciones Unidas relativos a las Actividades en el espacio ultraterrestre al 30 de junio de 2011 en los países de avanzada y mediana tecnología espacial no pertenecientes a la región de América Latina<sup>3</sup>.

Estado	TEU-1967	ASDA-1968	RES-1972	REG-1975	LUNA-1979
Estados Unidos	R	R	R	R	
Federación de Rusia	R	R	R	R	
China	R	R	R	R	
Francia	R	R	R	R	F
India	R	R	R	R	F
Indonesia	R	R	R	R	
Reino Unido	R	R	R	R	
Japón	R	R	R	R	
Ucrania	R	R	R	R	

### CONCLUSIONES

De lo anteriormente expuesto, se demuestran con claridad las bondades que trae para nuestro país ratificar el “*Convenio sobre la responsabilidad Internacional por daños causados por Objetos Espaciales*” he-

<sup>2</sup> Publicación sobre Tratados y principios de las Naciones Unidas sobre el Espacio Ultraterrestre, Naciones Unidas, STSPACE11REV.2 F. Firmado. R. Ratificado.

<sup>3</sup> Ibídem.

cho en Washington, Londres y Moscú, el 29 de marzo de 1972, ya que los avances tecnológicos en el espacio ultraterrestre, deben ir acompañados de un marco jurídico que determine el desarrollo de la actividad espacial en el mundo de hoy.

#### PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los honorables Senadores, aprobar en segundo debate el **Proyecto de ley número 115 de 2011 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “*Convenio sobre la responsabilidad internacional por los daños causados por objetos espaciales*”, hecho en Washington, Londres y Moscú, el 29 de marzo de 1972, en los términos en que fue presentado y aprobado por la Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República.

De los honorables Senadores,

*Carlos Fernando Motoa Solarte,*  
Senador Ponente.

#### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “*Convenio sobre la responsabilidad internacional por los daños causados por objetos espaciales*”, hecho en Washington, Londres y Moscú, el 29 de marzo de 1972.

El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “*Convenio sobre la responsabilidad Internacional por los daños causados por objetos espaciales*”, hecho en Washington, Londres y Moscú, el 29 de marzo de 1972.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “*Convenio sobre la responsabilidad internacional por los daños causados por objetos espaciales*”, hecho en Washington, Londres y Moscú, el 29 de marzo de 1972, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

*Carlos Fernando Motoa Solarte,*  
Senador Ponente.

Bogotá, D. C., abril 18 de 2012

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentado por el honorable Senador Carlos Fernando Motoa Solarte, al **Proyecto de ley número 115 de 2011 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “*Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales*”, hecho en Washington, Londres y Moscú, el 29 de marzo de 1972, para su publicación en la **Gaceta del Congreso**.

La Presidenta, Comisión Segunda Senado de la República,

*Alexandra Moreno Piraquive* (sin firma).

El Vicepresidente, Comisión Senado de la República,

*Carlos Emiro Barriga Peñaranda* (sin firma).

El Secretario General, Comisión Segunda Senado de la República,

*Diego Alejandro González González.*

#### TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “*Convenio sobre la responsabilidad internacional por los daños causados por objetos espaciales*”, hecho en Washington, Londres y Moscú, el 29 de marzo de 1972.

El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “*Convenio sobre la responsabilidad Internacional por los daños causados por objetos espaciales*”, hecho en Washington, Londres y Moscú, el 29 de marzo de 1972.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “*Convenio sobre la responsabilidad internacional por los daños causados por objetos espaciales*”, hecho en Washington, Londres y Moscú, el 29 de marzo de 1972, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

#### COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día diez (10) de abril del año dos mil doce (2012), según consta en el Acta número 19 de esa fecha.

La Presidenta, Comisión Segunda Senado de la República,

*Alexandra Moreno Piraquive* (sin firma).

El Vicepresidente, Comisión Segunda Senado de la República,

*Carlos Emiro Barriga Peñaranda* (sin firma).

El Secretario General, Comisión Segunda Senado de la República,

*Diego Alejandro González González.*

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2011 SENADO, 122 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se define la base gravable para efecto del impuesto de industria y comercio para productos gravados con el impuesto al consumo.

SEÑORES

MESA DIRECTIVA

COMISIÓN TERCERA DEL SENADO

CIUDAD.

Respetado Señor Presidente:

Damos cumplimiento al honroso cargo y dentro de los términos de ley, procedemos a rendir ponencia favorable al **Proyecto de ley número 179 de 2011 Senado, 122 de 2010 Cámara**, por medio de la cual se define la base gravable para efecto del impuesto de industria y comercio para productos gravados con el impuesto al consumo, bajo los siguientes términos:

## I. CONTENIDO Y OBJETO

El objeto principal de la iniciativa es garantizar que no tenga cabida dentro del ordenamiento jurídico una interpretación contraria ni a la Carta Política, ni a la voluntad que el legislador dejó plasmado en su momento en la Ley 223 de 1995, como ocurre en el caso de un concepto discutible de la Dirección Distrital de Impuestos, el cual desconoce totalmente la existencia del Hecho generador y la confunde con la causación, a diferencia de otros conceptos, como el 1071 de 2005, de la misma dependencia, donde sí se trata el tema con óptica legal y técnica tributaria. Así, entonces el objeto claro del presente proyecto de ley es que se promulgue una ley de dos artículos que aclaren de manera definitiva la base gravable del impuesto de Industria y comercio, en lo relativo al impuesto al consumo de los distribuidores de productos sometidos a tal gravamen. La base gravable, entendida como elemento esencial del tributo que fue determinado en su momento por las Leyes 14 de 1983, y en especial la Ley 223 de 1995, normas estas de origen nacional que buscaban la eficiencia y la racionalización de los tributos territoriales. Como consecuencia de lo anterior, se conseguiría aclarar también, el hecho de que el impuesto al consumo pagado por los distribuidores, constituye un pago anticipado por cuenta de un futuro consumo, es decir, el hecho generador, otro elemento esencial del impuesto; como lo consagran los artículos 186, 202 y 207 de la mencionada ley.

## II. CONSIDERACIONES

La Constitución Nacional, en su artículo 338 establece: “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. (Negrillas fuera del texto).

Por su parte, la Ley 223 de 1995 definió el **hecho generador** del impuesto al consumo como **el consumo en la jurisdicción de los departamentos**. En los artículos 186, 202 y 207; para las cervezas, los licores y los cigarrillos, respectivamente. Y lo diferenció perfectamente, estableciendo **la causación** en los artículos 188, 204 y 209. La ley, **directamente** como lo dice la Constitución, fijó el hecho generador en el consumo y lo diferenció de la causación para atender la motivación de las ponencias para segundo debate al Proyecto 026 Cámara y 158 Senado, los cuales decían: “(...) de igual manera se introducen algunas disposiciones para mejorar la eficiencia del régimen tributario departamental, y desde luego, coadyuvar a la superación de la crisis fiscal que afrontan estas entidades territoriales (...)” (Subraya no original). La eficiencia, como principio fundamental de la tributación, establecido en el artículo 363 de la Constitución Nacional y en este caso concreto, se materializó en la causación anticipada, antes de darse el hecho generador.

Con base en lo anterior es más eficiente la recaudación del impuesto al consumo de parte de los productores, recibido de los distribuidores, que cobrarlo en las tiendas al consumidor. Es más eficiente que los productores recauden el impuesto de parte de los Distribuidores, dado que son más pocos y organizados que los consumidores, lo cual permite la fiscalización, pues ella sería casi imposible y muy costosa, además ineficiente y proclive a la evasión.

Si alguien pretendiera que por interpretación, analogía, presunción, pragmatismo o algo así, el hecho

generador se diera con la venta de un productor o importador hacia un distribuidor estaría desconociendo la misma Ley 223, que fue precisa en su definición y se estaría confundiendo el hecho generador con la causación, es decir, habrían sobrado varios artículos en la ley.

El legislador en su momento tuvo la intención de que el impuesto al consumo fuera a cargo del consumidor y no de los productores, importadores y/o distribuidores y lo plasmó en los artículos antes mencionados de la Ley 223; pero buscando eficiencia de recaudo estableció **la causación** y consecuentemente el pago anticipado por cuenta de un futuro consumo en el caso de los productos nacionales en punto de fábrica, obligación que se traslada al consumidor, que es quien da lugar al hecho generador (consumo).

Así lo recoge el Consejo Técnico de la Contaduría Pública en sus tres conceptos, el número 12 de abril de 2002, ratificado en Oficio OFCTPC-259-2005, Concepto 028 de diciembre de 2008 y el Concepto 009 de 02-06-2009, donde ha dicho que el impuesto pagado por los distribuidores al productor o importador, es un anticipo y se registra en la contabilidad en una cuenta de balance (deudora), el cual se recupera cuando se vende al consumidor.

En la actualidad, claramente, no se gravan las actividades de fabricación, importación o distribución porque no lo dice así el hecho generador. La función de control que se entrega a los fabricantes, importadores y solidariamente a los distribuidores es la de procurar la eficiencia en el recaudo por medio del pago anticipado, es por ello que cuando hay devoluciones sin consumir, reenvíos y reintegros, se descuenta el impuesto, y por la misma razón, se gravan los autoconsumos por parte de los productores, importadores o distribuidores.

Si se dijera que por ser un impuesto monofásico, el impuesto se integra al costo de los productos, sería desnaturalizar el impuesto, cualquier discusión acerca de si el impuesto es monofásico o plurifásico no puede afectar de ninguna manera la naturaleza del mismo, como en este caso el impuesto es indirecto sea monofásico o en cuanto a si es indirecto o no. Es solo un elemento distractor, dado que el tema es si es a cargo del consumidor o no.

En la medida en que los distribuidores, productores e importadores son responsables del impuesto en calidad de sujetos pasivos jurídicos y no de sujetos pasivos económicos, la Ley 223 de 1995 les obliga a llevar un sistema contable acorde con sus responsabilidades.

En efecto, el artículo 215 de esta ley señala:

“b) Llevar un sistema contable que permita verificar o determinar los factores necesarios para establecer la base de liquidación del impuesto, el volumen de producción, el volumen de importación, los inventarios, y los despachos y retiros. Dicho sistema también deberá permitir la identificación del monto de las ventas efectuadas en cada departamento y en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, según facturas de venta prenumeradas y con indicación del domicilio del distribuidor. Los distribuidores deberán identificar en su contabilidad el monto de las ventas efectuadas en cada departamento y en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, según facturas de venta prenumeradas...” (Subrayado no original).

Por su parte, el Decreto 2141 de 1996, reglamentario de la Ley 223 de 1995, en relación con la obligación contable para los responsables, señala:

“**Artículo 23. Sistema contable.** En desarrollo de los artículos 194 literal a) y 215 literal b) de la Ley 223 de

1995, los sujetos pasivos o responsables de productos gravados con impuestos departamentales al consumo, según corresponda, deberán llevar cuentas de acuerdo con lo estipulado en el plan único de cuentas, PUC, discriminadas en tal forma que permitan identificar el volumen de producción o importación, las compras de productos nacionales y extranjeros, las entregas, despachos o retiros por cada entidad territorial, la base gravable de liquidación del impuesto, el valor del impuesto, llevando por separado el valor de los impuestos sobre productos nacionales, el valor de los impuestos sobre productos extranjeros pagado al Fondo-Cuenta, y los valores de impuestos que corresponda a cada entidad territorial". (Subrayado no original).

Tal como se observa en los apartes mencionados de la Ley 223 de 1995 y su Decreto Reglamentario, es evidente la responsabilidad que recae sobre el distribuidor en relación con el impuesto al consumo. En efecto, es claro que a través del distribuidor es que se determina el nivel de impuesto al consumo que corresponde a cada departamento, según los despachos hacia cada uno de ellos; y adicionalmente, que el distribuidor es quien tiene la información relacionada con reenvíos y demás circunstancias que determinen ajustes en el impuesto al consumo. Finalmente, es solo a partir de lo establecido en la Ley, como obligaciones de los distribuidores, que se puede visualizar anticipadamente que los responsables no resulten incididos con el impuesto al consumo; de ahí que deban manejarlo en la contabilidad por medio de cuentas separadas y que permitan identificar el valor de los impuestos respectivos, según el tipo de producto y por entidades territoriales.

En virtud de lo anterior, es claro que en ningún momento y bajo ninguna circunstancia podría llegar a entenderse el impuesto al consumo como un costo o gasto del distribuidor. Lo anterior representaría una interpretación contraria a todas luces a lo señalado en la Ley y al carácter de pago anticipado de este impuesto, y que por lo demás no sería asunto de una simple interpretación diversa sino que requeriría, para efectos de un impuesto indirecto como este, la existencia de una norma legal que así lo establezca explícitamente. Contrario a ello, la Ley señala de manera explícita las obligaciones que corresponden al distribuidor de "identificar en su contabilidad el monto de las ventas", o "llevar cuentas" señalando de manera diferenciada el "valor del impuesto". Así, es evidente a partir del texto legal que este impuesto constituye un pago anticipado y que, de no ser así, de tratarse de un gasto o costo, al momento del pago del mencionado impuesto cesarían las actuaciones relacionadas a cargo del distribuidor.

De otra parte, es claro el papel del distribuidor frente al impuesto al consumo, si se tiene en cuenta cuál es el hecho generador del impuesto, que para el efecto es el consumo del producto. **En este sentido, es claro que el distribuidor no consumió el producto, tanto así que tiene como prueba de ello la factura de venta.** Vale la pena preguntarse y afirmar lo siguiente: ¿si el producto está a la venta es porque no se ha consumido? ¿o cómo haría para venderse un producto que ya se consumió? Imposible consumir un producto y a la vez venderlo.

En relación con el hecho generador de este impuesto la ley dispone:

**HECHO GENERADOR** (artículos 186, 202 y 207) Está constituido por **el consumo** de los productos **en la jurisdicción de los departamentos**. La importancia del hecho generador dentro de la obligación tributaria es que al realizarse este, nace la obligación sustancial,

es decir, la obligación de soportar el impuesto. Así se deriva, sin duda, del artículo 1° del Estatuto Tributario conforme al cual la obligación tributaria sustancial se origina al realizarse el presupuesto previsto en la ley como generador del impuesto y ella tiene por objeto el pago del tributo respectivo.

Es por lo anterior que cuando el distribuidor compra el producto para venderlo posteriormente, no está realizando el hecho generador del impuesto al consumo, porque no lo gasta, ni lo extingue. Si bien el distribuidor paga anticipadamente el impuesto con el precio de compra, porque este se causa en un momento anterior al consumo del producto, no por ello el distribuidor asume la carga económica del impuesto. Por el contrario y conforme al postulado legal expuesto arriba, el distribuidor es responsable solidario dentro de la cadena de recaudo del impuesto.

Ahora bien, una interpretación que desconozca el papel establecido en la Ley de una parte para el distribuidor y de otra para el consumidor resultaría a todas luces equivocada y contraria a la Ley. Así ocurriría en el caso en el que se pretendiera argüir que el **hecho generador** que es el consumo, (artículos 186, 202 y 207), se presenta al momento en que el producto sale de la fábrica o planta. Tal como lo establece la Ley 223 en sus artículos 188, 204 y 209, lo que se da al salir de fábrica es la **causación**. De ahí que una interpretación contraria a la Ley sería aquella dentro de la cual se asuma que cuando un distribuidor compra y paga al productor o importador el impuesto al consumo -anticipadamente-, ese impuesto se convierta en costo o gasto del distribuidor y por ende la venta posterior de ese distribuidor al consumidor, más el traslado del impuesto sea todo un ingreso (precio más el traslado del impuesto) y pretender que se tribute Industria y Comercio sobre el impuesto al consumo. En efecto, si la Ley 223 hubiera querido que el **hecho generador** se diera en el mismo momento en que se da la **causación**, no habría tenido que consagrarlo separadamente en la Ley al momento en que se da cada una de estas figuras. Contrario a ello, no solo la diferencia en el tiempo sino que otorga a cada una contenidos distintos. Y es claro que la Ley no señala en ningún momento que ambos, tanto el hecho generador como la causación se den inmediatamente al salir de fábrica.

Con respecto al impacto fiscal de este proyecto, se debe anotar que no existe impacto alguno, puesto que el único ente territorial del país que ha querido cobrar el ICA, sin sustento legal, incluyendo en la base gravable del ICA el impuesto al consumo es el Distrito Capital, sin embargo, los requerimientos hechos por la Administración en los últimos años, han sido desconocidos, atendiendo el contenido de la Ley 223 y el Concepto 1071 de enero de 2005. Cuando cambió la doctrina de la DDI en junio de 2009, en concepto que no menciona y desconoce totalmente el hecho generador y lo confunde con la causación. Es de anotar que desde 1995 hasta el año 2008 siempre se tuvo claro en todo el sector de cervezas, licores y cigarrillos, en el Consejo Técnico de la Contaduría Pública y en todas las Administraciones municipales, incluido el Distrito Especial de Bogotá que el impuesto al consumo es un impuesto indirecto y que el hecho generador es el consumo, trasladable al consumidor, quien es el incidido con el impuesto. Considerar siquiera cobrar el ICA sobre el impuesto al consumo, representa un desgaste innecesario para la Administración Distrital, los ciudadanos y la Administración de Justicia, por eso el fin de este proyecto es aclarar en los términos señala-

dos anteriormente la Ley 223 de 1995 y evitar futuras controversias y posibles devoluciones por concepto de lo no debido a quien por error hubiere pagado.

El impuesto al consumo es del orden nacional cedido a los entes territoriales. En este orden de ideas, al ser la titularidad del impuesto de la Nación, el Congreso de la República es la autoridad encargada por expreso mandamiento constitucional, de crear, suprimir, o aclarar este tipo de impuestos y así no se estaría violando el artículo 294 Constitucional.

El impuesto al consumo es compatible con el impuesto de industria y comercio, como lo ha aclarado la jurisprudencia, puesto que este último sí grava a los agentes económicos de la cadena de fabricación y distribución en función de sus ingresos propios, sin incluir en la base la porción del impuesto que debe contabilizarse separadamente anticipo y no como ingreso propio del responsable.

### III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Artículo 338 C.N. “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.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participen en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas y los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas y acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

Ley 223 de 1995. Artículos 186 a 215.

Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones.

Artículo 186. *Hecho generador*. Está constituido por el consumo en el territorio nacional de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas. No generan este impuesto las exportaciones de cervezas, sifones, refajos, mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas.

Artículo 188. *Causación*. En el caso de productos nacionales, el impuesto se causa en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción donación, comisión o los destina a autoconsumo.

En el caso de productos extranjeros, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.

Artículo 202. *Hecho generador*. Está constituido por el consumo de licores, vinos, aperitivos, y similares en la jurisdicción de los Departamentos.

Artículo 204. *Causación*. En el caso de productos nacionales, el impuesto se causa en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para

publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo.

En el caso de productos extranjeros, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.

Para efectos del impuesto al consumo de que trata este capítulo, los licores, vinos, aperitivos y similares importados a granel para ser envasados en el país recibirán el tratamiento de productos nacionales. Al momento de su importación al territorio aduanero nacional, estos productos solo pagarán los impuestos o derechos nacionales a que haya lugar.

Artículo 207. *Hecho generador*. Está constituido por el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado en la jurisdicción de los departamentos.

Artículo 209. *Causación*. En el caso de productos nacionales, el impuesto se causa en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo.

En el caso de productos extranjeros, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.

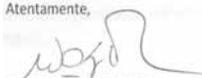
Artículo 215. *Obligaciones de los responsables o sujetos pasivos*. Este artículo contiene unas obligaciones para los responsables y sujetos pasivos de productos gravados con impuestos al consumo en materia contable.

Artículos 192 y 214. *Prohibición*. Se prohíbe a los departamentos, municipios, distrito capital, distritos especiales, áreas metropolitanas, territorios indígenas, regiones, provincia y a cualquier otra forma de división territorial que se llegare a crear con posterioridad a la expedición de la presente ley, gravar la producción, importación, distribución y venta de los productos gravados con el impuesto al consumo de que trata este capítulo con otros impuestos, tasas, sobretasas o contribuciones, con excepción del impuesto de Industria y Comercio.

Artículo 294 C.N. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos, salvo lo dispuesto en el artículo 317.

### IV. PROPOSICIÓN

Con base en las consideraciones y fundamentos jurídicos presentados, los suscritos Senadores nos permitimos proponer dar primer debate al **Proyecto de ley número 179 de 2011 Senado, 122 de 2010 Cámara, por medio de la cual se define la base gravable para efecto del impuesto de industria y comercio para productos gravados con el impuesto al consumo.**

Atentamente,  
  
 GABRIEL ZAPATA CORREA  
 Senador Ponente

  
 BERNARDO ELÍAS VIDAL  
 Senador Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA EL PRIMER DEBATE

Artículo 1°. La base gravable para los efectos del impuesto de industria y comercio de los distribuidores de productos gravados con el impuesto al consumo,

serán los ingresos brutos, entendiendo por estos el valor de los ingresos por venta de los productos, además de los otros ingresos gravables que perciban, de acuerdo con las normas vigentes, sin incluir el valor de los impuestos al consumo que les sean facturados directamente por los productores o por los importadores correspondientes a la facturación del distribuidor en el mismo período.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación.



GABRIEL ZAPATA CORREA  
Senador Ponente

BERNARDO ELIASVIDAL  
Senador Ponente

Bogotá, D. C., 20 de abril de 2012

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate del **Proyecto de ley número 179 de 2011 Senado, 122 de 2010 Cámara, por medio de la cual se define la base gravable para efecto del impuesto de industria y comercio para productos gravados con el impuesto al consumo.**

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia y texto propuesto para segundo debate, consta de nueve (9) folios.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

## CONCEPTOS

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO DE CULTURA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 87 DE 2011 SENADO**

*por medio de la cual se mejora la calidad de vida de los artistas y gestores culturales en Colombia.*

110-285-2012

Bogotá, D. C., 16 de abril de 2012

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario General

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Ref. Concepto Proyecto de ley número 87 de 2011 Senado.

Respetado señor Secretario:

Para que sea incluido en el expediente, de manera atenta me permito enviar concepto sobre el proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos:

#### **CONTENIDO DEL PROYECTO**

El proyecto, como lo indica el epígrafe, busca mejorar la calidad de vida de los artistas y gestores culturales, correspondiendo al siguiente texto:

#### **“PROYECTO DE LEY NÚMERO 87 DE 2011 SENADO**

*por medio de la cual se mejora la calidad de vida de los artistas y gestores culturales en Colombia.*

*El Congreso de la República de Colombia*

**DECRETA:**

*Artículo 1°. Se le adiciona un párrafo al artículo 38 de la Ley 397 de 1997, el cual quedará del siguiente tenor:*

*Parágrafo. Los recursos de que trata el numeral 4 del presente artículo podrán ser invertidos en pensión y/o en soluciones de vivienda para los creadores y gestores culturales, en aquellos entes territoriales en donde dicha población ya se encuentre asegurada en salud, en cualquiera de los regímenes existentes.*

*Artículo 2°. La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación y las disposiciones legales contrarias a la presente ley son derogadas”.*

Para un mejor entendimiento, corresponde transcribir el artículo 38 de la Ley 397 de 1997, y el 2° de la Ley 666 de 2001.

*“Artículo 38. Estampilla Procultura. Modificado por el artículo 1°, Ley 666 de 2001 Facúltase a las asambleas departamentales y concejos municipales para crear una estampilla Procultura y sus recursos serán administrados por el respectivo ente territorial al que le corresponda el fomento y estímulo de la cultura, con destino a proyectos acorde con los planes nacionales y locales de cultura”.*

De la Ley 666 de 2001.

*Artículo 2° Adiciónase los siguientes artículos nuevos al Título III de la Ley 397 de 1997:*

*Artículo 38-1.*

*El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará para (...)*

*4. Un diez por ciento (10%) para seguridad social del creador y del gestor cultural.*

#### **CONVENIENCIA DEL PROYECTO**

Verificada la pretensión de mejorar la calidad de vida de los artistas y gestores culturales el proyecto no solo se antoja viable sino necesario, en razón a que se trata de un gremio que tradicionalmente ha reclamado mayores garantías y condiciones de subsistencia, correspondiendo al Estado implementar las acciones tendientes al logro de tal objetivo.

Así, la propuesta legislativa resulta viable, siempre y cuando, en opinión de este despacho se tengan en cuenta las observaciones que a través del presente documento se consignan.

#### **ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES**

Desde el punto de vista constitucional, en sentir de este despacho, existen serios reparos, toda vez que la motivación del proyecto da cuenta de su justificación sobre la base de los artículos 70 y 71 de la Constitución Política.

Al respecto, consideramos que no resulta aplicable el artículo 70, por cuanto está referido al acceso a las actividades culturales propiamente dichas, por parte de los potenciales usuarios del sector, y para nada se refiere a actividades, o estímulos y menos derechos de los actores culturales.

En cuanto al artículo 71 de la Constitución Política, resultaría aplicable en la medida que el proyecto se refiera a estímulos e incentivos.

Ahora bien, en el evento de mantenerse la destinación del beneficio a materias de seguridad social, los

artículos constitucionales que respaldan la emisión del proyecto, serían el 48 y 49; veamos:

**Artículo 48. Adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005**

*Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.*

(...)

**Texto adicionado:**

**Artículo 1°.** *Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:*

(...)

*“Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobre vivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones”.*

*“En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos”.*

(...)

*“Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión (resaltado fuera de texto).*

(...)

*La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.*

**Artículo 49.** *La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

*Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.*

(...)

#### COMENTARIOS AL PROYECTO

Como se indicó en el aparte anterior, se debe definir si el beneficio corresponderá al acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensiones; o por el contrario a la percepción de un beneficio periódico a favor de los artistas y gestores culturales.

Si de participar del sistema de seguridad social en salud y pensiones se trata, el proyecto debe ser ajustado en su redacción atendiendo las siguientes precisiones:

Considera este despacho que la propuesta legislativa mezcla de manera errónea la posibilidad de reconocer la prestación social concerniente a la pensión; y por otra parte, incluye un beneficio que bien puede ser tomado como un incentivo referido al acceso a la vivienda.

La propuesta presentada en tales términos, rebasa lo permitido por el numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397, modificado por el artículo 2° de la Ley 666 de 2001, que se refiere como ya se indicó a beneficios exclusivamente en materia de seguridad social, que la ley y la jurisprudencia ha circunscrito a salud y pensiones; lo que implica excluir el factor vivienda.

De otra parte, si de desarrollar la participación de los artistas y gestores culturales dentro del sistema de seguridad social, se trata, el articulado es insuficiente y a la vez presenta dificultades de técnica normativa; primero porque no establece las condiciones de acceso y operatividad para la aplicación del sistema, y en segundo lugar, porque todo proyecto debe llevar en su articulado un título, e iniciar definiendo el objeto y razón de la norma, lo cual no ocurre en el presente caso.

De igual forma, llama la atención que el artículo 1°, hace referencia al numeral 4 del artículo 38 de la Ley 397 de 1997, cuando en realidad debe referirse al artículo 38-1 de la mencionada Ley, que fue adicionado por la Ley 666 de 2001, con lo cual resultaría inaplicable.

Ahora bien, en el evento que se optara por el otorgamiento de beneficios económicos periódicos, al tenor de lo dispuesto por el artículo 48 de la Constitución Política, se tendría que realizar una nueva redacción del proyecto.

#### CONCLUSIÓN

Acorde con lo anterior, se considera que el propósito perseguido por el proyecto es altamente favorable para un sector que como el de los trabajadores del arte, se ha caracterizado por la ausencia de beneficios, estímulos y condiciones de vida aceptables; sin embargo, para que sea aplicable, se requieren los ajustes propuestos anteriormente.

Cordialmente,

*María Claudia López Sorzano,*

Viceministra de Cultura.

#### SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los diecisiete (17) días del mes de abril año dos mil doce (2012). En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, el Concepto Jurídico, suscrita por la Ministra de Cultura, doctora María Claudia López Sorzano en cinco (5) folios, al **Proyecto de ley número 87 de 2011 Senado, por medio de la cual se mejora la calidad de vida de los artistas y gestores culturales en Colombia**. Autoría del proyecto de ley del honorable Senador *Jorge Eduardo Géchem Turbay*.

El presente concepto se publica en la **Gaceta del Congreso**, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 30 DE 2011 SENADO**

*por la cual se establece el régimen de pensión de vejez por alto riesgo para los controladores aéreos de la Aeronáutica Civil.*

1.1

UJ-056012

Bogotá, D. C., 16 de abril de 2012

Honorable Senador

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley número 30 de 2011**, por la cual se establece el régimen de pensión de vejez por alto riesgo para los controladores aéreos de la Aeronáutica Civil.

Honorable Senador:

De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente poner a su consideración, respecto del **Proyecto de ley número 30 de 2011**, por la cual se establece el régimen de pensión de vejez por alto riesgo para los controladores aéreos de la Aeronáutica Civil, el cual tiene por objeto establecer conforme a estudios y criterios técnicos y jurídicos, que quienes desempeñan funciones de controladores de tránsito aéreo, desarrollan una actividad de alto riesgo que les generan disminución de expectativa de vida saludable y, por ende, tienen derecho a la pensión de vejez bajo criterios específicos.

**I. BREVE CONSIDERACIÓN SOBRE ALTO RIESGO**

El Sistema General de Pensiones ha definido como actividades de “alto riesgo” aquellas que por su naturaleza implican una disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador y por tanto se ha considerado que este hecho debe tenerse en cuenta para definir el régimen que le es aplicable para su pensión de vejez, circunstancia que ha sido avalada por la jurisprudencia constitucional.

Es así, como las prestaciones especiales de vejez por alto riesgo pueden reconocerse a aquellos trabajadores que desempeñen actividades tales que disminuyan su expectativa de vida saludable, razón por la cual, de acuerdo con la normatividad, pueden acceder a una prestación económica de vejez en edades inferiores a las establecidas para los trabajadores en general, tal como está dispuesto en el Decreto-ley 2090 de 2003, el cual fue antecedido por un estudio técnico que sustenta el por qué cada una de las actividades allí señaladas disminuye la expectativa de vida saludable.

**II. CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES**

**Vulneración del artículo 13 de la Constitución Política**

El artículo 1° del proyecto de ley establece:

*“Los servidores públicos que desempeñan funciones de controladores de tránsito aéreo o funciones equivalentes, de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de*

*Aeronáutica Civil, y que se les haya efectuado o se les llegare a efectuar la cotización especial señalada en el artículo 12 del Decreto 1835 de 1994 y la que se define en la presente ley, durante por lo menos 750 semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión de vejez, siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos:*

*1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad.*

*2. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones al que se refiere el artículo 33 de la Ley 100 de 1993.*

*La edad para el reconocimiento de la pensión especial de vejez se disminuirá un (1) año por cada sesenta (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años”.*

El artículo 13 de la Constitución Política consagra el derecho de igualdad, para lo cual establece:

*“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.*

La violación al derecho de igualdad se hace evidente en la norma propuesta, cuando se extiende a servidores públicos la pensión especial de vejez de alto riesgo (controlador aéreo), desconociendo que los técnicos aeronáuticos son los únicos llamados a ser sujetos activos de la pensión de Alto Riesgo del artículo 4° del decreto 2090 de 2003, por cuanto son los únicos que en realidad acreditarían todo el proceso de estudio, capacitación y selección para lograr la certificación de controladores de la Aeronáutica Civil. Esto se explica porque la norma propuesta insinúa que estos servidores públicos podrían sin necesidad de una preparación adecuada y por el sólo hecho de desempeñar estas funciones o unas similares, ser catalogados como controladores y por ende ser beneficiarios de la pensión de Alto Riesgo.

Esto quiere decir que los servidores públicos que realizan labores de controladores aéreos o que desempeñen funciones afines, no pueden ser tratados como controladores aéreos para obtener el beneficio pensional dado en el Decreto 2090 de 2003, norma que pretende aplicar el Proyecto de ley 30, por cuanto si tuviesen esta calidad, no requerirían de una norma especial para beneficiarse de la pensión de alto riesgo y simplemente serían controladores aéreos.

En conclusión, el trato diferenciador está dado en el hecho de que para ser controlador aéreo, debe estar certificado como tal, y no simplemente ser una persona que cumple estas funciones o que desempeñe funciones equivalentes, pues se estaría privilegiando a unas personas (servidores públicos) que por el sólo hecho de desempeñar estas funciones no requieran de

una capacitación o estudio especial. Así mismo el sólo hecho de otorgarse “*licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil*” es un hecho convalidador, que permitiría a estas personas acceder a una pensión especial sin el lleno de las condiciones dadas a los técnicos aeronáuticos protegidos por el Decreto 2090 de 2003.

Otra circunstancia que genera una **desigualdad** que va en contravía de la Constitución Política, es la que se presenta cuando se pretende otorgar una pensión de Alto Riesgo a estos servidores públicos con un criterio diferenciador de requisitos pensionales frente a la ofrecida a los técnicos aeronáuticos del artículo 4° del Decreto 2090 de 2003. Este artículo expresamente habla de “*Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al que se refiere el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003*”, frente a lo dicho en el proyecto de ley del Asunto que establece: “*Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones al que se refiere el artículo 33 de la Ley 100 de 1993*”.

Lo anterior significa que un técnico aeronáutico que se rige por la Ley 797 de 2003, se pensionaría en este año con 1.250 semanas, en cambio el servidor público de que trata el proyecto de ley, se pensionaría con 1.000 semanas al regirse únicamente por el artículo 33 de la Ley 100 de 1993. Es clara entonces la desigualdad propuesta en beneficio de unos pocos que en últimas solamente desempeñan aparentemente funciones similares o parecidas a las que tienen los técnicos aeronáuticos.

Un tercer punto de **desigualdad**, está dado en el hecho de pretender beneficiar con una pensión de alto riesgo, a unas personas por las que nunca se cotizaron los 6 puntos adicionales del Decreto 1835 de 1994 o los 10 puntos adicionales también del Decreto 2090 de 2003, cotizaciones que fueron establecidas para financiar las pensiones de los controladores. Todo esto en contrario sensu de los controladores beneficiarios de los Decretos 1835 de 1994 y 2090 de 2003 ya mencionados, por los cuales siempre se han hecho estas cotizaciones especiales. Por esto, beneficiar a estos trabajadores iría en detrimento de los que sí han financiado el Sistema con sus cotizaciones y por los cuales se han efectuado los puntos adicionales en las cotizaciones.

Asimismo, con este proyecto se reconocería una pensión de alto riesgo sin tener en cuenta los puntos adicionales de cotización establecidos en el Decreto 2090 de 2003, indispensable para el financiamiento de estas pensiones. Lo anterior se explica por lo siguiente:

El artículo 1° del proyecto de ley establece respecto a los aportes para esta pensión lo siguiente: “*y que se les haya efectuado o se les llegare a efectuar la cotización especial señalada en el artículo 12 del Decreto 1835 de 1994 y la que se define en la presente ley (...)*”. Por su parte el artículo 2° del mismo proyecto hace referencia a una cotización especial de 12 puntos adicionales más la cotización del Sistema. Lo que desconoce la norma propuesta es que entre el Decreto 1835 de 1994 (propuesto en el proyecto) y su artículo 2°, existe el Decreto 2090 de 2003, norma vigente que regula toda la actividad de alto riesgo en este país y que específicamente estableció que deben hacerse las cotizaciones del sistema más diez puntos adicionales.

Lo anterior nos permite concluir que la pensión de alto riesgo del proyecto de ley, al desconocer los puntos adicionales del Decreto 2090 de 2003 (10 puntos), y sólo establecer los 6 puntos del Decreto 1835 de 1994, termina por beneficiar a estos funcionarios con una pensión totalmente desfinanciada, en detrimento de los técnicos aeronáuticos que desde el año 1994 se les ha venido cotizando conforme a la ley.

#### **Vulneración del artículo 48 de la Constitución Política**

La Seguridad Social se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, bajo los principios de “*Eficiencia, Universalidad y Solidaridad*”.

Este proyecto de ley, hace imposible la consecución de estos principios orientadores por las siguientes razones:

1. Le quita recursos al Sistema que no han sido presupuestados al tener que destinarlos en el pago de unas pensiones que no se encuentran financiadas - Sostenibilidad financiera del sistema.

2. Se hace necesario replantear las fuentes de financiación diseñadas para atender programas que estaban dirigidos a la Universalización del Sistema y la consecución de un régimen más eficiente.

3. Se rompe el principio de solidaridad intergeneracional, por cuanto estas personas que ingresarían por primera vez a un régimen de alto riesgo, no hicieron aportes especiales que ayuden a pagar una pensión de características similares.

4. Desnaturaliza totalmente el significado constitucional de la palabra pensión, al permitir erogaciones sin respaldo de cotizaciones.

Debemos tener en cuenta que tal como está redactado el proyecto deviene en inconstitucional ya que no asegura la sostenibilidad financiera de Sistema General de Pensiones y por tanto no se ajusta a lo dispuesto en el inciso 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, el cual señala:

“*... Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas*”.

De otra parte, en el evento en el que se pudiera demostrar técnicamente que estas personas están dentro de universo que está incluido en el régimen de alto riesgo, se requerirían aportes adicionales a los previstos por el proyecto de ley, con el fin de financiar los beneficios propuestos.

Al respecto, una cuantificación preliminar del resultado neto de las condiciones del Régimen de Alto Riesgo muestra que en el caso de una pensión otorgada con mil semanas de cotizaciones, a la edad de 55 años y, aun habiendo efectuado todo el tiempo la cotización adicional de 10 puntos a cargo del empleador, sólo se alcanzaría a financiar una pensión equivalente al 52% de este salario en promedio, es decir, la diferencia con la pensión mínima del 65% no estaría financiada y tendría que ser subsidiada por la Nación.

Por tanto, sería necesario completar la financiación de estas prestaciones por medio de una cotización adicional muy elevada, para no afectar el equilibrio del Sistema.

Adicionalmente, es importante anotar que la expectativa de vida de las personas ha aumentado en la última década, como lo demuestran las tablas de mortalidad expedidas por la Superintendencia Financiera en octubre del año 2010, entre otros factores por los

avances en medicina y mejores estándares de vida. Las implicaciones de estos cambios tienen cuantiosos efectos para el sistema pensional, ya que para el caso de estas pensiones, las mesadas se deben pagar durante más tiempo, toda vez que los eventuales beneficiarios de la pensión especial de vejez por alto riesgo podrían obtenerla a cualquier edad siempre que hubieran cotizado 1.000 semanas al sistema.

### III. CONSIDERACIONES PRESUPUESTALES

Sea lo primero recordar que el Decreto 2090 de 2003, “*por medio del cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades*”, consagra:

#### **Artículo 2°. Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador.**

(...) 5°. *En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes(...).*

Como se observa las funciones de controladores aéreos ya se encuentran relacionadas en actividad de alto riesgo para la salud.

Hecha pues la anterior precisión, procedemos a remitirnos a lo dispuesto en el artículo 2° y 5° de la iniciativa, según los cuales:

*“El monto de la cotización especial será el previsto en la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003, más doce (12) puntos porcentuales a cargo del empleador”.*

*“El monto de la cotización especial para las actividades de alto riesgo es el previsto en la Ley 100 de 1993 (modificado por la Ley 797 de 2003), más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador”.*

Así las cosas, y teniendo en cuenta que la planta de personal autorizada por el Gobierno Nacional a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil contempla 568 cargos de controladores de tránsito aéreo, el aumento de 2 puntos porcentuales en el monto de cotización a cargo del empleador que el proyecto pretende implementar, generaría costos adicionales anuales a esta entidad por valor de \$593 millones (a precios de 2011), no previstos en el Presupuesto de Gastos de la vigencia fiscal 2012 de esa Entidad, ni en las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo 2012-2015.

Lo anterior implica unos costos adicionales a cargo de la Nación, como quiera que ordena gasto público sin sujetarse a las normas de carácter orgánico que condicionan la expedición de normas ordinarias en los términos del artículo 151 de la Constitución Política. Precisamente, dentro de las normas orgánicas a las cuales debe sujetarse la expedición de normas ordinarias, se encuentra el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que dispone:

**Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas.** *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la inicia-*

*tiva y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. (...)*” (negrilla fuera de texto).

Según se observa de la lectura de esta disposición, los proyectos de ley que ordenen gasto, así como aquellos que contemplen beneficios tributarios, deben cumplir tres requisitos indispensables derivados de esta disposición:

1. Cuantificación de los costos fiscales, es decir, la determinación en moneda corriente del gasto contenido en el proyecto, la cual debe efectuarse en la exposición de motivos del proyecto y en las ponencias para los debates correspondientes.

2. Determinación de la fuente adicional de ingresos públicos que permita la financiación del gasto estipulado en el proyecto la cual debe definirse en la exposición de motivos del proyecto y en las ponencias para los debates correspondientes y que además asegure la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones.

3. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la conformidad de los dos primeros puntos con el marco fiscal de mediano plazo, el cual podrá presentarse en cualquier momento del trámite legislativo.

Esta consideración, es de gran importancia para el correcto trámite de los proyectos de ley que ordenan gasto, en la medida en que si estos no reúnen la totalidad de los anteriores requisitos durante su trámite ante el honorable Congreso de la República, es clara la oposición de estas iniciativas legislativas al artículo 151 de la Constitución Política, disposición esta de la cual se deriva la superior jerarquía de las normas orgánicas (Ley 819 de 2003) frente a las normas ordinarias, de conformidad con lo establecido por la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-892 de 2002, Magistrado Ponente doctor Alfredo Beltrán Sierra, al precisar que las leyes orgánicas:

*“(...) tienen unas características especiales, entre las que se encuentra que reglamentan plenamente materias que fueron reservadas por la Carta para ser reguladas mediante leyes orgánicas. En virtud de ello y de la importancia que la propia Carta les dio, fueron dotadas una gran estabilidad (sic), que se refleja en las exigencias para su expedición, y se les reconoce, además, una categoría de superioridad en relación con las demás leyes ordinarias. Sobre estas características, la Corte ha expresado una amplia jurisprudencia, pudiéndose citar la contenida en la Sentencia C-579 de 2001, en la que se recogieron estos conceptos así:*

*“(...) debe recordarse brevemente que, dada su naturaleza especial, las leyes orgánicas cuentan con ciertas características particulares; tal, y como lo estableció la Corte en la Sentencia C-337 de 1993, estas leyes “gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (artículo 151) (...) las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la*

materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa". (Negrilla fuera de texto).

**IV. CONSIDERACIONES PROCEDIMENTALES**

Es importante señalar que la Corte Constitucional en reciente jurisprudencia<sup>1</sup> declaró fundadas las objeciones presidenciales que fueran formuladas con relación a un proyecto de Ley que establecía pensión de vejez por alto riesgo para los agentes de tránsito y transporte, señalando:

*"En este orden de ideas, al entenderse incluido dentro del concepto de prestaciones sociales todas aquellas prestaciones destinadas a cubrir los riesgos o contingencias propias de la seguridad social y que los agentes de tránsito y transporte son empleados públicos, como se demostró con anterioridad, no queda duda alguna que la modificación que pensaba en realizarse por medio del Proyecto de ley número 91 de 2010 - Senado y 63 de 2009 - Cámara debió efectuarse bajo los lineamientos del inciso 2° del artículo 154 de la Constitución. (...)*

*En consecuencia, la Corte encuentra que respecto al trámite legislativo ordinario impartido al proyecto en comento, el Congreso de la República incurrió en un marcado vicio de procedimiento toda vez que, por razón del contenido material de sus normas, el citado proyecto debió tramitarse por iniciativa del Gobierno Nacional o, en su defecto, con su previa autorización o coadyuvancia, circunstancias que fueron del todo ignoradas en este caso por el legislador ordinario, por lo que este Tribunal declarará fundadas las objeciones a este respecto formuló el Gobierno Nacional".*

De acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política la iniciativa de los proyectos de ley puede provenir del Congreso o del poder ejecutivo según el caso, sobre lo cual establece:

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

*No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150".* (Se subraya).

Al respecto, el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política dispone:

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

En consecuencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha sido insistente en resaltar la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 durante las diferentes etapas del trámite legislativo, con el fin de evitar que los proyectos de ley se vean afectados por el vicio de constitucionalidad que nos ocupa.

De esta forma, respetuosamente solicito se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y se evalúe la conveniencia de continuar con el trámite legislativo del proyecto de ley que nos ocupa, no sin antes, reiterarles muy atentamente nuestra voluntad de seguir colaborando con la actividad legislativa dentro de los

parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente

*Juan Carlos Echeverry Garzón,*

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Con copia: Honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe - Autor

Honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos - Ponente

Honorable Senador Edilson Delgado Ruiz - Ponente

Doctor Jesús María Vergara España - Secretario de la Comisión Séptima del Senado de la República, para que obre dentro del expediente.

**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los dieciocho (18) días del mes de abril año dos mil doce (2012). En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, el Concepto Jurídico, suscrito por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Carlos Echeverry Garzón en nueve (9) folios, al **Proyecto de ley número 30 de 2011 Senado**, por la cual se establece el régimen de pensión de vejez por alto riesgo para los controladores de tránsito aéreo de la Aeronáutica Civil. Autoría del proyecto de ley del honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe.

El presente concepto se publica en la **Gaceta del Congreso**, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 165 - Viernes, 20 de abril de 2012  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

<b>LEYES SANCIONADAS</b>	
Ley 1520 de 2012, por medio de la cual se implementan compromisos adquiridos por virtud del "Acuerdo de Promoción Comercial", suscrito entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América y su "Protocolo Modificatorio, en el Marco de la Política de Comercio Exterior e Integración Económica" .....	1
<b>PONENCIAS</b>	
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate Comisión Segunda al Proyecto de ley número 115 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales" hecho en Washington, Londres y Moscú, el 29 de marzo de 1972.....	6
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 179 de 2011 Senado, 122 de 2010 Cámara, por medio del cual se define la base gravable para efecto del impuesto de industria y comercio para productos gravados con el impuesto al consumo .....	11
<b>CONCEPTOS</b>	
Concepto del Ministerio de Cultura al Proyecto de ley número 87 de 2011 Senado, por medio de la cual se mejora la calidad de vida de los artistas y gestores culturales en Colombia.....	15
Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 30 de 2011 Senado, por el cual se establece el régimen de pensión de vejez por alto riesgo para los controladores aéreos de la Aeronáutica Civil .....	17

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-821 de 2011 de 1° de noviembre de 2011, M.P Humberto Antonio Sierra Porto.