



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1312

Bogotá, D. C., martes, 10 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.coJAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO  
APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 187 DE 2023  
SENADO

por medio de la cual se garantiza la ampliación de la cobertura de subsidios al consumo de Gas Licuado de Petróleo distribuido en cilindros a los hogares que utilizan combustibles ineficientes y altamente contaminantes, y se dictan otras disposiciones.

3. Despacho Viceministra Técnica

Radicado: 2-2024-043576  
Bogotá D.C., 14 de agosto de 2024 18:33Honorable Senador  
**EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Senado de la República  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Carrera 7 No. 8 - 68  
Ciudad.

**Asunto:** Comentarios al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley No. 187 de 2023 Senado "por medio de la cual se garantiza la ampliación de la cobertura de subsidios al consumo de Gas Licuado de Petróleo distribuido en cilindros a los hogares que utilizan combustibles ineficientes y altamente contaminantes, y se dictan otras disposiciones."

Respetado Presidente:

En atención a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, de manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa congresional, según lo dispuesto en su artículo 1, tiene por objeto el de "(...) ampliar la cobertura del subsidio al consumo de GLP distribuido por cilindros, en busca de mejorar el medio ambiente, la calidad de vida y la salud de los usuarios de menores ingresos. (...)".

Para su consecución, la propuesta normativa pretende otorgar subsidios para el consumo de Gas Licuado del Petróleo (GLP) distribuido en cilindros, con el fin de ampliar la cobertura a los departamentos de Cesar, Santander, Córdoba, Cauca, Sucre, Boyacá, Chocó, Huila, Magdalena, Bolívar, Tolima y Norte de Santander. Para tal fin, la iniciativa establece que: i) el monto máximo a subsidiar<sup>2</sup> será el correspondiente a un porcentaje del consumo de subsistencia definido por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) que no podrá superar el 50% para el estrato 1 y el 40% para el estrato 2; ii) el monto se otorgará teniendo en cuenta el Precio Unitario de Referencia de venta al usuario final, que se calculará con base en el promedio del precio de venta reportado en el Sistema Único de Información (SUI) para el respectivo departamento durante el mes anterior.

Además, la iniciativa establece que el Gobierno nacional debe garantizar la cobertura del subsidio al consumo de GLP distribuido en cilindros para los estratos 1 y 2, en todos los

departamentos en donde el Plan Nacional de Sustitución de Leña (PNLS) identifique que el GLP es viable técnicamente, y modifica algunos de los parámetros utilizados en los departamentos que hoy son beneficiarios del Plan Piloto de subsidios al consumo de GLP distribuido en cilindros, para que se les apliquen las disposiciones contenidas en esta iniciativa.

En relación con la cuantificación del costo de la implementación de esta iniciativa, las cifras provienen de lo proyectado por el Ministerio de Minas y Energía, quien ha tomado los datos que emplea la encuesta del SISBÉN, para efectos de identificar los usuarios residentes en los departamentos a subsidiar que actualmente cocinan con un combustible peligroso para la salud y/o altamente contaminante, y pertenecen a los estratos 1 y 2.

De acuerdo con lo anterior, y según la experiencia de los programas ya aplicados por el Ministerio de Minas y Energía, de los hogares que reúnen los requisitos para ser beneficiarios, sólo el 60% realiza compras de GLP en cilindros con subsidio. Así las cosas, el resultado del ejercicio de ese Ministerio sugiere que el valor anual de la iniciativa rondaría los **\$813,5 mil millones** si atendiera al 100% de la población potencialmente beneficiaria, y **\$488,1 mil millones** anuales si atendiera al 60% de la población, como se muestra a continuación:

**Tabla 1: Impacto fiscal de ampliar el programa de sustitución de combustibles peligrosos y/o altamente contaminantes para cocinar.**

DPTO	Hogares		Impacto fiscal (anual)	
	URBANO	RURAL	100% Hogares	60% Hogares*
NTE DE SANTANDER	60.085	69.085	\$62.001.600.000	\$37.200.960.000
CÓRDOBA	78.855	170.713	\$119.696.640.000	\$71.817.984.000
CHOCÓ	15.513	10.401	\$12.438.720.000	\$7.463.232.000
SUCRE	52.340	87.313	\$67.033.440.000	\$40.220.064.000
CESAR	59.999	38.285	\$47.176.320.000	\$28.305.792.000
HUILA	25.125	95.358	\$57.831.840.000	\$34.699.104.000
MAGDALENA	69.294	52.759	\$58.585.440.000	\$35.151.264.000
TOLIMA	33.358	103.559	\$65.912.160.000	\$39.547.296.000
SANTANDER	25.238	127.003	\$73.075.680.000	\$43.845.408.000
CAUCA	37.592	153.601	\$91.772.640.000	\$55.063.584.000
BOYACÁ	17.735	143.477	\$77.381.760.000	\$46.429.056.000
BOLÍVAR	86.331	81.616	\$80.614.560.000	\$48.368.736.000
	<b>\$61.265</b>	<b>1.133.970</b>	<b>\$813.520.800.000</b>	<b>\$488.112.480.000</b>

Fuente: Elaboración Ministerio de Minas y Energía con la base de datos certificada del SISBEN con corte al 15 de octubre de 2023.

Adicionalmente, se advierte que esta iniciativa no define con que fuente de recursos se atenderá esta obligación, por lo que, en principio, implicaría que se cubriría con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN). Así, se informa que en la presente vigencia fiscal el proyecto de inversión con el que se atiende el consumo de cilindros y proyectos de infraestructura de GLP y sustitución de leña por cilindros de GLP suman **\$110.908,7 millones**, lo que conllevaría un déficit por valor de **\$377.203,8 millones** anuales, bajo uno de los escenarios (en el otro sería un déficit mayor), que no se tienen contemplados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector de Minas y Energía, ni en el

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

<sup>2</sup> Se replica la fórmula de monto máximo establecida en el artículo 3 del Decreto 2195 de 2013 "Por el cual se establece el otorgamiento de Subsidios al Consumo de GLP distribuido por cilindros."

Marco Fiscal de Mediano Plazo. Dicho esto, se presenta en la siguiente tabla las apropiaciones para la vigencia 2024 relacionados con los asuntos en mención:

**Tabla 2. Consumo de cilindros y proyectos de infraestructura de GLP y sustitución de leña por cilindros de GLP 2024.**

Proyecto	Apropiación vigente 2024
2101 - 1900 - 10 - DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS AL CONSUMO EN CILINDROS Y PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE GLP NACIONAL	\$ 99.861,4 millones
2101 - 1900 - 11 - SUSTITUCIÓN DE LENA POR CILINDROS DE GLP EN HOGARES DE BAJOS RECURSOS NACIONAL	\$10.908,7 millones
<b>TOTAL</b>	<b>\$110.908,7 millones</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Así las cosas, el actual proyecto normativo resulta inconveniente, pues implicaría un posible impacto no contemplado en el PGN y en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector, y se observa incompatible con las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Dicho esto y dadas las repercusiones fiscales que conllevan las propuestas de ley analizadas, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Respecto de este artículo, la Corte Constitucional ha señalado que "(i) El deber de análisis de impacto fiscal solo se hace exigible si la iniciativa legislativa efectivamente ordena un gasto o establece un beneficio tributario, no si se limita a autorizarlos"<sup>3</sup>, de manera que corresponde al Congreso de la República hacer las consideraciones y evaluaciones respectivas a los efectos fiscales de las propuestas comentadas en este concepto.

Es importante destacar la importancia que reviste para este Gobierno la política de sustitución de leña por GLP, para la transición a una preparación de alimentos más sanos y la protección del medio ambiente. Así, el artículo 232 del Plan Nacional de Desarrollo<sup>4</sup> (PND) modificó el artículo 7 de la Ley 2128 de 2021<sup>5</sup> y señaló que "(...) El Ministerio de Minas y Energía desarrollará el Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por Energéticos de Transición para la Cocción de Alimentos, el cual tendrá una duración de hasta diez (10

<sup>3</sup> Sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia.

<sup>4</sup> Ley 2294 de 2023. "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

<sup>5</sup> "Por medio de la cual se promueve el abastecimiento, continuidad, confiabilidad y cobertura del gas combustible en el país."

años y a través de este se podrá subsidiar, financiar o cofinanciar la conexión de cada usuario al servicio público de gas combustible u otras fuentes como el biogás u otros energéticos de transición, tal conexión podrá incluir mangueras, reguladores y estufas, así como los demás equipos, elementos actividades necesarios para utilizar dichos energéticos. (...)” Además, el artículo 250 del PND adicionó la destinación de los recursos para la sustitución de leña, carbón y residuos por energéticos de transición, así: "Los recursos remanentes de la remuneración del Poliducto Pozos Colorados - Ayacucho - Galán, a través del rubro denominado "Margen del Plan de Continuidad" o "Margen de continuidad" de la estructura de precios de los combustibles, junto con sus rendimientos, se destinarán a la financiación del programa de sustitución de leña, carbón y residuos por energéticos de transición."

Así las cosas, se considera que las disposiciones contenidas en este Proyecto de Ley podrían redundar con acciones que el Ministerio de Minas y Energía ya está llevando a cabo para ampliar el subsidio de GLP a otros territorios.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, se abstiene de rendir concepto favorable sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

**MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO**

Viceministra Técnica  
DGPPN/DGPM/OAJ

Proyectó: Santiago Cano Arias

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco/Lorenzo Uribe Bardón/David Esteban Herrera Jiménez/Carlos Enrique Martínez Moncayo

**Con Copia:** Dr. Gregorio Eljach Pacheco – Secretario General del Senado de la República.

## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 264 DE 2023 CÁMARA Y 268 DE 2024 SENADO

*por medio del cual se habilita el uso del llamamiento en garantía en los procesos de responsabilidad en las relaciones de consumo.*

Bogotá D.C. Agosto de 2024

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General Senado De La República  
Congreso de la República  
Capitolo Nacional  
Bogotá D.C.

**Asunto:** Concepto al Proyecto de Ley No. 264 de 2023 Cámara y 268 de 2024 Senado "Por medio del cual se habilita el uso del llamamiento en garantía en los procesos de responsabilidad en las relaciones de consumo".

Respetado Secretario:

Desde el Ministerio De Comercio, Industria y Turismo hemos conocido y realizado seguimiento al Proyecto de Ley No. 264 de 2023 (Cámara) Y 268 De 2024 (Senado) "Por medio del cual se habilita el uso del llamamiento en garantía en los procesos de responsabilidad en las relaciones de consumo". Al respecto, se elevó concepto mediante radicado 2-2023-030708 del 8 de noviembre de 2023 a partir del cual se manifestó que la iniciativa: (i) podría llegar a suponer un fortalecimiento a la protección de los consumidores; (ii) tiene por objetivo impulsar el desarrollo sostenible, responsable y regenerativo del turismo en el país y; (iii) como consecuencia, se expresó la eventual conveniencia de este.

Sin perjuicio de lo anterior, como resultado de revisiones posteriores logramos advertir algunos aspectos que consideramos deben ser tenidos en cuenta por el Honorable **Senado de la República** a efectos de adoptar posibles soluciones o considerar la viabilidad de la iniciativa así como se encuentra planteada en la actualidad. Así las cosas, se plantean las siguientes observaciones:

**a. El desbordamiento del ámbito de aplicación de la Ley 1480 de 2011 por parte de la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (en adelante, SIC):**

Con fundamento en el literal a) del numeral 1 del artículo 24 del Código General Del Proceso<sup>1</sup> (en adelante, CGP) la SIC conoce única y exclusivamente de conflictos que tienen su génesis en una relación por excelencia asimétrica, la cual está compuesta de

<sup>1</sup> Ley 1564 de 2012.

dos (2) extremos procesales: de un lado, el consumidor y del otro, el productor o proveedor.

Sumado a lo anterior, el mencionado artículo 24 del CGP también otorga facultades jurisdiccionales a otras autoridades para que resuelvan controversias —que eventualmente pueden tener incidencia en las relaciones de consumo— así: (i) a la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA**, en materia de obligaciones contractuales de la actividad financiera, bursátil o aseguradora; (ii) a la **DIRECCIÓN NACIONAL DE DERECHOS DE AUTOR** en los procesos relacionados con los derechos de autor y conexos; (iii) al **INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO** en los procesos por infracción a los derechos de obtención de variedades vegetales y; (iii) a la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES** en materia de garantías mobiliarias y controversias propias de las relaciones societarias.

A manera de ejemplo, eventualmente pueden existir relaciones de consumo enmarcadas en el régimen de la Ley 1480 de 2011 (como la compra de un vehículo automotor o bien inmueble) que estén amparadas por contratos de seguros. En tal sentido, lo correcto es que la **SIC** conozca de una eventual demanda contra el productor o proveedor del bien, pero no podría conocer del llamamiento en garantía que se realice en el marco del contrato de seguro, pues la autoridad competente, según indica el CGP, sería la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA**. Dicho de otra manera, el llamamiento en garantía podría llegar a entrañar una duplicidad de funciones para autoridades administrativas con facultades jurisdiccionales.

En términos generales, la **SIC** no tiene competencia para conocer de aquella relación jurídica que se puede llegar a discutir con fundamento en el llamamiento en garantía; esto es, la existente entre demandado y quien se pretende ingrese al proceso como llamado en garantía de dicho sujeto procesal. Contrario sensu, conocer de esta última relación jurídica podría conducir a desconocer el principio de reserva de ley y la excepcionalidad que debe regir la asignación de funciones jurisdiccionales en cabeza de autoridades administrativas en el marco del artículo 116 superior.

**b. Mutación de la naturaleza del juez del consumidor:**

En concordancia con lo manifestado en el acápite precedente, incluir el llamamiento en garantía dentro de la acción de protección al consumidor muta la naturaleza de juez del consumidor —y especialmente la función jurisdiccional a cargo de esta Entidad— a un juez del contrato o si se quiere comercial, exigiendo que conozca de relaciones extrañas o ajenas a las de consumo y, por consiguiente, asuma competencias de la jurisdicción

ordinaria. Aspecto contrario a las facultades y propósitos previstos en el artículo 58 del Estatuto del Consumidor<sup>2</sup>.

**c. Inaplicación de la simetría funcional:**

Si bien en el párrafo 3 del artículo 24 del CGP se dispone que “las autoridades administrativas tramitarán los procesos a través de las mismas vías procesales previstas en la ley para los jueces”, es importante advertir que la aplicación de la figura del llamamiento en garantía no está prevista en las normas de protección al consumidor, precisamente, porque es ajena al ámbito de aplicación del régimen jurídico en comento.

Así las cosas, es importante reiterar que las normas de protección al consumidor no regulan derechos y obligaciones surgidas entre los productores y proveedores o, eventualmente, aseguradoras, entre otros sujetos que pueden llegar a ser vinculados a través de la figura de llamamiento en garantía; precisamente, por no hacer parte de la relación de consumo.

En conclusión, la regla de simetría funcional no resulta aplicable en lo que atañe al llamamiento en garantía; pues, en principio, deviene en una contradicción al espíritu del referido Estatuto del Consumidor.

**d. Afectación al principio de solidaridad previsto en el Estatuto del Consumidor:**

En el marco del Estatuto del Consumidor la acción antes enunciada tiene como finalidad decidir los asuntos contenciosos que tengan como fundamento la vulneración de los derechos de los consumidores y usuarios. Así las cosas, no es viable aplicar la figura del llamamiento en garantía cuando los llamantes son el productor o proveedor, por cuanto la relación de consumo entre estos sujetos es, por disposición legal, solidaria<sup>3</sup>; es decir, el demandante —consumidor o usuario— puede accionar de tres (3) formas sin mayores exigencias y como mejor considere, a saber: (i) demandando solamente al productor; (ii) demandando solamente al proveedor y; (iii) demandando tanto al productor como al proveedor.

Lo anterior da cuenta de una libertad del consumidor o usuario en la configuración del extremo pasivo del litigio. Se trata, de un aspecto de mera legitimación que no alcanza a repercutir en términos de responsabilidad solidaria, pues en el evento de condena, es

<sup>2</sup> Ley 1480 de 2011.

<sup>3</sup> La solidaridad entre productor y proveedor está prevista, entre otras normas, en los artículos 6 y 10 de la Ley 1480 de 2011.

el uno o el otro, el llamado a repetir en contra del restante o, en otras palabras, en contra de quien no actuó en la controversia litigiosa. En cambio, la iniciativa del asunto afectaría la noción de solidaridad antes expuesta, por cuanto prevería la concurrencia de un tercero en el proceso para efectos de lograr el cumplimiento de obligaciones del demandado<sup>4</sup>.

En tal sentido, la propuesta puede sobrelevar un efecto negativo que no permite arreglos directos entre los sujetos procesales de la relación de consumo. Esto, porque será más fácil para el productor o proveedor negar la reclamación directa, a sabiendas de que puede excepcionar el llamamiento dentro del proceso judicial.

En orden de lo expuesto, agradecemos tener en consideración estas observaciones e insistimos sobre la necesidad de revisar la redacción actual del proyecto. Asimismo, esperamos haber contribuido al enriquecimiento de tan importante iniciativa, quedando a disposición para resolver cualquier inquietud que se presente sobre el particular.

Cordialmente,



**LUIS CARLOS REYES HERNANDEZ**

Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Proyectó: Mónica Leonel  
Aprobó: Luis Carlos Reyes

<sup>4</sup> Al respecto, la **CORTE CONSTITUCIONAL** ha manifestado que: “el llamamiento en garantía al productor que puede formular el distribuidor demandado consulta más su interés de escapar a la condena patrimonial que el propio del consumidor a quien se dificulta obtener directamente su comparecencia procesal” (Sentencia C-1141 del 2000).

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 83 DE 2023 SENADO

*por medio de la cual se establecen disposiciones para el desarrollo de entornos digitales sanos y seguros para los niños, niñas y adolescentes del país.*

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Senador  
**EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2024-044432  
Bogotá D.C., 21 de agosto de 2024 11:00

Radicado entrada  
No. Expediente 36661/2024/OFI

**Asunto:** Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley 083 de 2023 Senado “Por medio de la cual se establecen disposiciones para el desarrollo de entornos digitales sanos y seguros para los niños, niñas y adolescentes del país”

Respetado Presidente:

De manera atenta, y en el marco de las competencias establecidas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presenta los comentarios y consideraciones a la ponencia propuesta para segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “promover entornos digitales sanos y seguros para los niños, niñas y adolescentes del país, a través del desarrollo de políticas que permitan articular esfuerzos entre diferentes entidades del gobierno, los padres de familia, las empresas privadas, las organizaciones sin ánimo de lucro y la sociedad en general, con la finalidad de impulsar procesos de prevención y educación de los riesgos en línea, promoción de hábitos saludables en el manejo de la tecnología y garantía de sus derechos”.

En desarrollo de lo anterior, la propuesta define el alcance de un “entorno digital sano y seguro”<sup>2</sup> y los derechos de niños, niñas y adolescentes en dichos espacios. A su vez, crea el Comité Nacional de Tecnología y Niñez como una instancia de coordinación de la política de entornos digitales. De igual forma, asigna responsabilidades al Gobierno nacional, especialmente a las carteras de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y de Educación, para promover y garantizar los mencionados entornos. Y, a los padres, familia y cuidadores de los niños, niñas y adolescentes en torno a dicha política.

<sup>1</sup> Congreso de la República de Colombia (2003) Ley 819 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

<sup>2</sup> Imprenta Nacional de Colombia (2023) Gaceta del Congreso 1354, Página 11. El artículo 2º del Proyecto de Ley 83 de 2023 Senado establece que un Entorno Digital Sano y Seguro “Es un espacio en línea dentro de los entornos digitales, donde los niños, niñas y adolescentes pueden explorar, aprender y socializar de manera segura, sin estar expuestos a contenido inapropiado, ciberacoso, engaño o cualquier otra forma de riesgo”.

En cuanto la financiación de la iniciativa legislativa, el artículo 10 establece:

**“Artículo 10.** Adiciónese un numeral nuevo al artículo 35 de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así:

23. Financiar programas de educación para un entorno digital saludable y prevención de riesgos para padres de familia, profesores, niños, niñas y adolescentes”.

Sobre el particular, cabe señalar que la propuesta demandaría recursos adicionales del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, lo que conllevaría un impacto fiscal, cuyo monto no es posible determinar en este momento, debido a que no se cuenta con la información suficiente para realizar dicho ejercicio. En cualquier caso, el impacto implicaría gastos adicionales no contemplados en el Presupuesto General de la Nación, ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector, lo que resultaría incompatible con las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Por su parte, el artículo 13 del Proyecto establece:

**“Artículo 13.** (NUEVO) Implementación de un Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en Entorno Digitales: El Gobierno nacional, mediante la colaboración conjunta del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General de la Nación, establecerá un sistema integral de monitoreo, evaluación y desarrollo tecnológico dedicado a la protección de niños, niñas y adolescentes en entornos digitales.

Este sistema se enfocará en desarrollar e implementar herramientas tecnológicas avanzadas para la detección temprana y prevención de riesgos como el ciberacoso, la exposición a contenido inapropiados y la explotación sexual en línea.

El sistema garantizará que estas tecnologías respeten los derechos de privacidad y protección de datos personales de los menores de 18 años, en conformidad con la legislación nacional e internacional. Además, se implementarán programas de formación de padres, educadores y cuidadores sobre el uso y beneficios de esas tecnologías.

El sistema monitoreará y velará por la implementación por parte de la industria de telecomunicaciones de los lineamientos de diseño seguro. Para ello, brindará lineamientos y orientaciones para su aplicación”.

Sea lo primero señalar que la propuesta no asigna de forma expresa a una determinada entidad la responsabilidad de implementación del del "Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en Entorno Digitales". Por tanto, se debe identificar la entidad responsable y revisar la posibilidad de integrar el sistema a alguna herramienta de seguimiento que ya tenga en funcionamiento la entidad respectiva, de lo contrario se estaría generando un costo adicional. En caso de que esta propuesta implique implementar un nuevo sistema, y para efectos de determinar su costo, se toma como referencia los gastos que se contemplaron para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, los cuales ascienden a **\$17.843 millones**<sup>3</sup>, sin contar con las erogaciones para su mantenimiento. A este respecto, y nuevamente a modo de ejemplo, para la vigencia 2024 se han destinado alrededor de \$8.527 millones al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones<sup>4</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, y en caso de que esta propuesta se materialice en una ley, se debe señalar que las apropiaciones presupuestales que se puedan requerir para su implementación tendrán que realizarse de conformidad con las previsiones de programación, aprobación, modificación y ejecución consagradas en la normativa orgánica presupuestal, contenida, principalmente, en el Decreto 111 de 1996<sup>5</sup>, la cual expresamente señala en su artículo 39 que los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones. Por lo tanto, cada Ministerio perteneciente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias y conforme a leyes anteriores, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

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

Respecto de este artículo, la Corte Constitucional<sup>6</sup> ha sostenido que en toda iniciativa legislativa que efectivamente ordene un gasto o establezca un beneficio tributario existe un deber de análisis de impacto fiscal<sup>7</sup>. Análisis que varía según se trate de una propuesta de iniciativa gubernamental o del Congreso de la República.

En línea con lo anterior, la responsabilidad a cargo del Legislador en los casos de iniciativas parlamentarias "no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales"<sup>8</sup>. Entendiendo por "mínima consideración", que en el proceso de deliberación los legisladores hayan contado con "información suficiente sobre el impacto, así como una valoración y análisis específico por parte de los órganos responsables de su aprobación"<sup>9</sup>.

De modo que, aun cuando en el proyecto bajo análisis se menciona que "el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal, toda vez que su implementación no demanda recursos diferentes a los que están contemplados en los distintos presupuestos de las entidades responsables, como quiera que se trata de articular instrumentos de gestión de políticas públicas"<sup>10</sup>, este Ministerio sí considera que la propuesta legislativa conllevaría un impacto fiscal, por lo que es necesario que desde el congreso se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y los parámetros mencionados por la Corte Constitucional.

Conforme con lo anterior, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto, y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta su voluntad colaborar con el trámite legislativo, dentro de los parámetros constitucionales, presupuestales y de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

**DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA**  
 Viceministro General  
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
 DGPPN/OAJ

**Con copia:** Dr. Gregorio Eljach Pacheco - Secretario del Senado de la República  
**Revisó:** Germán Andrés Rubio Castiblanco  
**Elaboró:** Juanita Alejandra Jaramillo Díaz

<sup>3</sup> Proyecto del PGN denominado: "DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL" en la Agencia Nacional de Seguridad Vial - vigencia 2021, actualizado por IPC a precios 2024.  
<sup>4</sup> Este costo puede incluir recursos para el soporte de uno o más sistemas de información que tenga la Entidad.  
<sup>5</sup> Presidente de la República de Colombia, (1996) Decreto 111 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".

<sup>6</sup> Corte Constitucional (2022), Sentencia C-075, M.P. Alejandro Linares Cantillo  
<sup>7</sup> Corte Constitucional (2022), Sentencia C-075, M.P. Alejandro Linares Cantillo en reiteración de las sentencias C-110 de 2019, C-856 de 2006, C-490 de 2011, C-520 de 2019, C-281 de 2021 y C-395 de 2021.  
<sup>8</sup> Corte Constitucional (2022), Sentencia C-075, M.P. Alejandro Linares Cantillo en reiteración de las sentencias C-520 de 2019 y C-450 de 2020  
<sup>9</sup> Corte Constitucional (2022), Sentencia C-075, M.P. Alejandro Linares Cantillo en reiteración de la Sentencia C-110 de 2019  
<sup>10</sup> Imprenta Nacional de Colombia (2023) Gaceta del Congreso 1354, Página 10.

## CONCEPTO JURÍDICO DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO AL INFORMER DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 74 DE 2023 SENADO

*por la cual se garantiza el pluralismo informativo y se prohíben las cláusulas de exclusividad en el mercado de pauta publicitaria de la televisión abierta (en adelante el "proyecto").*

Bogotá D.C.

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
[secretaria.general@senado.gov.co](mailto:secretaria.general@senado.gov.co)

**Asunto:** Comentarios de la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 074 de 2023 (SENADO) "Por la cual se garantiza el pluralismo informativo y se prohíben las cláusulas de exclusividad en el mercado de pauta publicitaria de la televisión abierta" (en adelante el "proyecto").

Respetado Doctor:

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

Para empezar, se resalta la importancia que reviste la iniciativa y consideramos valiosa la intención de facilitar el acceso a la pauta publicitaria, ya que, de forma paralela, se promovería el acceso a nuevos contenidos y a la televisión abierta. Entre las ventajas señaladas por el Legislador se destaca: (i) la diversidad de contenido; (ii) la promoción de la cultura y la educación; (iii) el fortalecimiento de la identidad local y regional; (iv) la pluralidad de voces y perspectivas; y, (v) el estímulo al talento local<sup>1</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Superintendencia se pronunciará sobre tres (3) aspectos del proyecto que tienen relevancia desde la perspectiva de la libre competencia económica, así: (i) en primer lugar, se abordará lo relacionado a los pactos de exclusividad en materia de libre competencia económica; (ii) luego, nos referiremos a la identificación de una falla en el mercado como presupuesto de la intervención legislativa en la economía y; (iii) finalmente, se profundizará en la definición de cláusulas de exclusividad, según se encuentra propuesta.

**(i) Pactos de exclusividad en materia de libre competencia económica**

Frente al artículo 2 —relativo a la "prohibición de las cláusulas de exclusividad"— observamos que, mediante el primer inciso el Legislador optó por limitar la prohibición de las cláusulas de

exclusividad a aquellas que tengan por objeto o como efecto restringir el acceso de los competidores al mercado, así como monopolizar la distribución de productos o servicios. Lo anterior, atendiendo los comentarios formulados por esta Superintendencia y la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES** (en adelante **CRC**) sobre la primera versión de la iniciativa, cuyo texto prohibía de manera general las cláusulas de exclusividad en la contratación de pauta publicitaria en televisión abierta<sup>2</sup>.

Esta modificación se encuentra en línea con la postura sostenida, de acuerdo con la cual la presencia de cláusulas de exclusividad en contratos o relaciones jurídicas no constituye *per se* una conducta que vulnere las normas del régimen de protección de la libre competencia económica, según ha sostenido la jurisprudencia constitucional<sup>3</sup>. Así mismo, se encuentra acorde con lo establecido por el artículo 19 de la Ley 256 de 1996, el cual fue declarado exequible por la **CORTE CONSTITUCIONAL** mediante Sentencia C-535-97 de 1997.

En todo caso, esta autoridad reitera que, para determinar la legalidad o ilegalidad de los pactos de exclusividad, se deberá realizar un análisis caso por caso que examine si dicho pacto tiene el alcance suficiente para generar el cierre de una parte sustancial del mercado o de los canales de comercialización y, de este modo, reducir sustancialmente la intensidad de la competencia<sup>4</sup>. Igualmente, resulta necesario examinar en cada caso la justificación económica del pacto, así como la generación de beneficios y eficiencias que este comporta, pues la ponderación de los aspectos señalados resulta crucial para determinar la licitud del acuerdo, en tanto los pactos de exclusividad que resultan restrictivos de la competencia son aquellos que pueden explicarse a partir del propósito o efecto excluyente que de ellos se derivan<sup>5</sup>.

**(ii) La identificación de una falla en el mercado como presupuesto de la intervención en la economía**

De conformidad con lo sostenido por la **CORTE CONSTITUCIONAL**, el Legislador cuenta con unos límites para establecer cualquier tipo de regulación o intervención en la económica<sup>6</sup>. Al respecto, vale la pena resaltar que la Constitución Política adopta un modelo de economía social de mercado donde se reconoce la iniciativa privada como motor de la economía, pero

<sup>2</sup> Gaceta del Congreso 411, página 11.  
<sup>3</sup> SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Concepto No. 17-418541. Disponible en: <https://www.sic.gov.co/node/30076>  
<sup>4</sup> SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Resolución 33361 de 2011. Disponible en: [https://www.sic.gov.co/sites/default/files/estados/062017/RESOLUCION\\_33361\\_DE\\_22\\_DE\\_JUNIO\\_2011\\_OIE\\_RRE\\_BAVARIA.pdf](https://www.sic.gov.co/sites/default/files/estados/062017/RESOLUCION_33361_DE_22_DE_JUNIO_2011_OIE_RRE_BAVARIA.pdf)  
<sup>5</sup> SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Resolución 56350 de 2018. Disponible en: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/estados/032020/RESOLUCION%20C3%93N%2056350%20-%2008%20DE%20AGOSTO%20DE%202018%20-%20%20ARCHIVO%20-%20GENERAL%20MOTORS.pdf>  
<sup>6</sup> **CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-285 de 1994. Esto también fue reconocido en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente al precisarse que la Constitución Política de 1991 no admite una intervención sin límites; Gaceta Constitucional No. 113., Ponencia para Segundo Debate, "Régimen económico, libre empresa e intervención del Estado", página 29.

<sup>1</sup> Gaceta del Congreso 441, página 9.

limita —razonable y proporcionalmente— las libertades económicas ante la necesidad de cumplir fines constitucionalmente valiosos orientados a la protección del interés general<sup>7</sup>.

Bajo este contexto, la **CORTE CONSTITUCIONAL** ha señalado que la intervención del Estado en la economía se justifica cuando se haya constatado la existencia de una falla en el mercado; es decir, cuando los mercados por sí solos no logran obtener resultados eficientes<sup>8</sup>. En ese sentido, puede concluirse que cualquier medida de intervención legislativa en la economía que implique una restricción a las libertades económicas —en este caso, a la libertad de empresa— debe, por un lado, encontrarse justificada en la constatación de una falla del mercado y, por otro lado, estar orientada a corregir la falla identificada.

De acuerdo con lo anterior, esta Superintendencia realizó una revisión de la iniciativa con el propósito de constatar si la justificación propuesta se encuentra alineada con los parámetros descritos en el párrafo anterior. Así las cosas, de la lectura del artículo 1 del proyecto se advierte que la ineficiencia del mercado a ser tratada consiste en evitar “la concentración de la pauta publicitaria en cabeza de un único agente económico Incumbente, a través, de cláusulas de exclusividad en los contratos que celebran los canales de televisión abierta, con las agencias de publicidad o los anunciantes”. Además, también advirtió que “las cláusulas de exclusividad en los contratos de pauta publicitaria constituyen una barrera de entrada para prestadores del servicio de televisión que, por su posición en el mercado, tienen acceso limitado a este tipo de pauta, impidiendo generar condiciones óptimas para la democratización de la información<sup>9</sup>”.

Al respecto, esta Entidad considera que, en efecto, la concentración de mercado o las barreras de entrada son circunstancias que, bajo determinadas condiciones, pueden impactar en la eficiencia de los mercados. No obstante, el Legislador no presentó estudios de mercado o cualquier otra evidencia que permita determinar que las circunstancias identificadas impactan en la eficiencia del mercado de pauta publicitaria y que ello es producto de las cláusulas de exclusividad pactadas por los agentes. Por la misma razón, tampoco resulta claro de qué manera la prohibición de las cláusulas de exclusividad en este mercado puede corregir las circunstancias identificadas por el legislador.

Lo anterior genera el riesgo de que la medida no se enfoque adecuadamente en la causa real de las fallas de mercado que se pretenden corregir con el proyecto y en este sentido, la intervención podría no satisfacer el criterio de necesidad característico de cualquier medida restrictiva de las libertades económicas; en este caso, la libertad de empresa<sup>10</sup>.

Ahora bien, esta Superintendencia considera que existen algunos elementos que se deberían tener en cuenta para establecer el verdadero impacto de las cláusulas de exclusividad en el mercado de pauta publicitaria, a saber:

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-150 de 2003.  
<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-150 de 2003.  
<sup>9</sup> Gaceta del Congreso 441, página 9.  
<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencias C-830 de 2010 y C-535 de 1997.

distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados, con alcance nacional. Este es un mercado de dos lados dentro del que se encuentra precisamente, el mercado minorista de espacios de publicidad en canales de televisión abierta nacional, operado por privados (pauta publicitaria)<sup>16</sup>.

Según lo expuesto por la **CRC**, luego de la definición de este nuevo mercado relevante de dos lados, la siguiente fase consiste en el análisis de competencia de los mercados minoristas de televisión multicanal y de los otros mercados que se encuentren pertinentes. Para la **CRC**, este análisis “permitirá establecer las barreras y oportunidades, en términos regulatorios, que se presentan en ambos segmentos para la promoción de la competencia, y de esta manera, establecer las medidas regulatorias susceptibles de modificación o eliminación, en caso de ser pertinente<sup>17</sup>”.

Con base en lo anterior, respetuosamente se sugiere al Legislador tomar en consideración el análisis de competencia que pueda realizar la **CRC** sobre los mercados de televisión. Esto, para que las medidas adoptadas se encuentren en línea y resulten concordantes con los hallazgos o resultados de los análisis efectuados por la autoridad regulatoria del sector.

Además, para esta Superintendencia no es clara la necesidad de la intervención en tanto ya existen en el ordenamiento jurídico colombiano disposiciones que tienen como propósito restringir los pactos de exclusividad, así como ciertas conductas asociadas a estos que resultan contrarias al régimen de protección de la competencia. Entre estas disposiciones se encuentra el artículo 19 de la Ley 256 de 1996, el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992 y el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

Por consiguiente, estimamos conveniente que el Legislador profundice en el análisis en torno al alcance de los pactos de exclusividad en el mercado de pauta publicitaria en televisión, de modo que se identifiquen claramente las fallas del mercado que se propone corregir y, en consecuencia, se evalúen las distintas alternativas de intervención conducentes a tal fin.

**(iii) La definición de cláusulas de exclusividad incluida en el proyecto**

Sobre este punto, es necesario revisar el inciso segundo del artículo 2 del proyecto, mediante el cual se propone la siguiente definición de cláusulas de exclusividad:

“Se entienden como cláusulas de exclusividad en el mercado de pauta publicitaria en televisión abierta aquellas prácticas procedimientos o sistemas, celebración de contratos o convenios, que tengan por objeto o como efecto limitar la libre competencia”.

A juicio de esta Superintendencia, la mencionada definición genera incertidumbre sobre varios aspectos que se pasan a señalar:

<sup>16</sup> Op. Cit. **CRC**, Resolución No. 7422 de 2024. Hoja 7.  
<sup>17</sup> Op. Cit. **CRC**, Análisis de los mercados de televisión. Fase I – Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión.

- En la audiencia pública realizada en el marco del trámite legislativo, **CARACOL TELEVISIÓN S.A.** afirmó que la inversión en pauta publicitaria proveniente de las cláusulas de exclusividad pactadas con anunciantes representa el 12% de los ingresos del canal<sup>11</sup>.
- En trámite identificado con el radicado 19-81692, esta Entidad identificó que en el periodo comprendido entre julio de 2020 y agosto de 2021 la participación de los contratos de pauta publicitaria con cláusula de exclusividad fue insignificante en relación con el total de las inversiones en publicidad. De igual manera, en el referido trámite la Superintendencia encontró que **CANAL 1** ha presentado “incrementos tanto en número de anunciantes como en los montos de inversión percibidos desde el momento de entrada al mercado<sup>12</sup>”. Por lo tanto, tampoco resulta claro si, como se afirma en el proyecto, los pactos de exclusividad en este mercado pueden constituirse en barreras de entrada “contra las cuales no pueden ni podrían competir los canales en calidad de entrantes al mercado<sup>13</sup>”.
- Finalmente, en el análisis de los mercados de televisión realizado por la **CRC**, el regulador encontró que de los 20 anunciantes que contrataron la mayor cantidad de tiempo de pauta comercial en los canales **CARACOL**, **RCN** y **CANAL 1** durante el primer semestre de 2023 —los cuales representaron el 54,7% del total de tiempo contratado de pauta y el 49,2% del valor total de inversión registrada para el periodo analizado—, la mayoría de ellos distribuyeron la contratación de pauta entre los tres (3) canales<sup>14</sup>.

Debido a lo anterior, esta Superintendencia considera importante que exista un estudio o análisis de mercado que permita identificar adecuadamente la falla de mercado que se pretende corregir y la causa que la origina. De lo contrario, se corre el riesgo que la intervención económica propuesta por el Legislador no genere los resultados esperados e incluso, podría correrse el riesgo de una posible afectación de la norma por temas de constitucionalidad, teniendo en consideración los presupuestos fijados por la **CORTE CONSTITUCIONAL** —según se explica en líneas precedentes—.

De igual manera, resulta relevante mencionar que, recientemente, la **CRC** expidió la Resolución **CRC 7422** de 2024<sup>15</sup> en la que definió y adicionó nuevos mercados relevantes de televisión. Particularmente, se adicionó a la lista de mercados relevantes el mercado de

<sup>11</sup> Audiencia Pública pluralismo informativo **PROYECTO DE LEY 074 DE 2023 21 SEP 2023**. Disponible en: <https://www.youtube.com/live/siXhncmuEdo>. Minuto 48:30.  
<sup>12</sup> **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, Resolución No. 36826 de 2022. Radicado No. 19-81692. Disponible: [https://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/062022/20220613\\_%20Canales\\_%20Resolucio%CC%81n%20Archivo\\_%20Versio%CC%81n%20Numerada\\_%20Pu%CC%81blica\\_Censurado%20firmado%20JPHS.pdf](https://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/062022/20220613_%20Canales_%20Resolucio%CC%81n%20Archivo_%20Versio%CC%81n%20Numerada_%20Pu%CC%81blica_Censurado%20firmado%20JPHS.pdf)  
<sup>13</sup> Gaceta del Congreso 441, página 9.  
<sup>14</sup> **CRC**, Análisis de los mercados de televisión. Fase I – Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión. Documento de Estudio, 2023. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-9/Propuestas/documento-estudio-mercados-iv-2000-38-3-9.pdf>. Página 58 y 59.  
<sup>15</sup> **CRC**, Resolución No. 7422 de 2024. “Por la cual se adicionan algunos mercados relevantes de televisión al Anexo 3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones”. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/00007422.pdf>

- En primera medida, la definición de cláusulas de exclusividad no está en línea con otras definiciones de la doctrina, la jurisprudencia y la ley.

En términos generales, las cláusulas de exclusividad se definen como disposiciones contractuales por medio de las cuales una de las partes en el contrato se compromete a no realizar ciertas actividades comerciales o a no entrar en acuerdos similares con terceros durante un periodo de tiempo específico o en un área geográfica determinada. En esa línea, la Superintendencia ha definido las cláusulas de exclusividad como “un compromiso en el que una o ambas partes del contrato se comprometen a no celebrar contratos con terceros competidores y relacionados con su actividad en la cadena de valor<sup>18</sup>”.

En el trámite identificado con el radicado 19-81692 revisamos las cláusulas que usualmente se pactan en los contratos de pauta publicitaria celebrados entre los canales de televisión —en concreto: **CARACOL**, **RCN** y **CANAL 1**— y los anunciantes durante el periodo comprendido entre 2017 y 2021. Se encontró que uno de los tipos de cláusulas que se suelen pactar en estos contratos son las exclusividades. Por lo general, en aquellos contratos y negociaciones en los cuales se incluyeron pactos de exclusividad se estableció que los anunciantes únicamente pautarían en televisión con el canal con el cual firmaron el acuerdo. A modo de ejemplo, si en una negociación entre un anunciante y un determinado canal se establecía un pacto de exclusividad, ello significaba que el anunciante no podía pautar publicidad en ningún otro canal de televisión diferente.

Estos pactos de exclusividad fueron establecidos de diversas formas. En algunas negociaciones se indicaba explícitamente que el anunciante se comprometía a tener una relación de exclusividad con el canal. En otras, se indicaba que el anunciante se comprometía a invertir el 100% de su presupuesto en publicidad con ese canal.

De esta manera, las cláusulas de exclusividad que la Superintendencia identificó en los contratos de pauta publicitaria celebrados entre los canales de televisión y los anunciantes para el periodo 2017 a 2021, se encuentran en línea con las definiciones antes descritas. Es decir, consisten en un acuerdo por medio del cual una de las partes del contrato (en este caso, los anunciantes) se compromete a no celebrar contratos de pauta publicitaria o a invertir en publicidad con otro canal de televisión diferente.

En tal sentido, para esta Entidad la definición de cláusula de exclusividad incluida en el proyecto resulta confusa, pues no concuerda con la definición legal, jurisprudencial y doctrinal sobre la materia —según se indica en líneas precedentes—. Además, tampoco coincide con la forma en que este tipo de cláusulas se han empleado en el mercado. Así las cosas, la ambigüedad de la definición propuesta podría dar lugar a interpretaciones erróneas y dificultades en la aplicación de la norma.

<sup>18</sup> **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, Resolución No. 31434 del 7 de junio de 2011. Radicado 07-002513, página 8. Disponible en: [https://www.sic.gov.co/sites/default/files/estados/052017/Resolucion\\_31434\\_Archivo\\_Averiguacion\\_Preliminar\\_Postobon.pdf](https://www.sic.gov.co/sites/default/files/estados/052017/Resolucion_31434_Archivo_Averiguacion_Preliminar_Postobon.pdf)

<p>▪ Por otra parte, la definición de cláusulas de exclusividad se asemeja a la definición de una conducta anticompetitiva.</p> <p>En concreto, consideramos que la definición propuesta en el proyecto no constituye una definición en el sentido estricto; pues en lugar de proporcionar una clara conceptualización, describe lo que sería una conducta de tal índole. Al respecto, observamos que la redacción propuesta toma como inspiración el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 donde se tipifica la prohibición general del régimen de protección de la libre competencia, la cual establece que quedan prohibidos los acuerdos o convenios y, en general, toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia.</p> <p>Esta forma de definir las cláusulas de exclusividad genera confusión, pues no resulta claro si la intervención legislativa abarca únicamente las cláusulas de exclusividad o si, en cambio, el propósito del Legislador es prohibir, en general, cualquier tipo de pacto o convenio que pueda restringir la libre competencia en el mercado de pauta publicitaria.</p> <p>La precisión es importante, pues los contratos de pauta publicitaria celebrados entre los canales de televisión y los anunciantes incluyen varios tipos de pactos o cláusulas —y no solo las de exclusividad—. A manera de ilustración, en el trámite identificado con el radicado 19-81692 logramos identificar al menos tres (3) tipos de condiciones que usualmente se incluyen en este tipo de contratos, a saber: el primer tipo de condiciones acordadas consiste en que el anunciante invierta en el canal un monto que sea proporcional al share de audiencia que el canal tenga en el mercado; el segundo tipo consiste en que el anunciante invierta en el canal un monto que supere lo que corresponde al share de audiencia del canal y; el tercer tipo de condiciones está relacionado con cláusulas de exclusividad que se presentan en algunos acuerdos celebrados por cada canal con sus anunciantes.</p> <p>Por lo tanto, la definición incluida en el inciso segundo del artículo 2 del proyecto deja duda sobre si la intervención abarca todos los tipos de cláusulas o condiciones que se establecen en los contratos de pauta publicitaria o si se concentra únicamente en los pactos de exclusividad; en sentido estricto, cuando estos tengan como objeto o efecto limitar la libre competencia.</p> <p>Además, esta Entidad considera que la definición de cláusulas de exclusividad genera confusión sobre el régimen aplicable. Lo anterior debido a que: por un lado, el primer inciso del artículo 2 del proyecto se inspira en el artículo 19 de la Ley 256 de 1996, lo cual concierne al régimen de competencia desleal; mientras el segundo inciso utiliza las definiciones del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, norma correspondiente al régimen de prácticas restrictivas de la competencia. Por lo tanto, al tomar inspiración en ambos regímenes, puede confundirse la finalidad que se desea proteger, así como el cuerpo normativo que debería usarse como referente en un eventual caso en el que se incumpla la regla descrita.</p> <p>Con base en las razones expuestas, respetuosamente se sugiere precisar el alcance del proyecto de ley, ya que, como se indicó, no está claro si la intervención legislativa se limita</p>	<p>a las cláusulas de exclusividad o si abarca, en general, todo tipo de prácticas procedimientos o sistemas, celebración de contratos o convenios, que tengan por objeto o como efecto limitar la libre competencia en el mercado de pauta publicitaria. Ahora bien, si la intervención se restringe a las cláusulas de exclusividad, es imperioso ajustar la definición del inciso segundo del artículo 2 del proyecto para alinearla con las definiciones doctrinales, jurisprudenciales y legales sobre la materia.</p> <p>Finalmente y sin perjuicio de lo anteriormente expuesto —sobre todo, aun resaltando la importancia de ahondar en mayores análisis técnicos en la materia, según los requisitos establecidos en la jurisprudencia constitucional para este tipo de proyectos—, a manera de alternativa se sugiere respetuosamente suprimir por completo el inciso segundo del artículo 2, lo cual podría contribuir a generar mayor claridad sobre los efectos de la medida. Además, esta eliminación no afectaría los objetivos del proyecto, dado que en el primer inciso se establece con mayor claridad el alcance de la prohibición a establecerse por el Legislador.</p> <p>De esta forma esperamos haber contribuido al enriquecimiento de tan importante iniciativa, quedando a disposición para resolver cualquier inquietud que se presente sobre el particular.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>CIELO RUSÍNQUE URREGO</b> SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO</p>
---	---

## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 249 DE 2024 DEL SENADO

*por la cual se reconoce al territorio de Armero y al volcán Nevado del Ruiz como Patrimonio Cultural de la Nación y se dictan otras disposiciones.*

<p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Honorable Senador <b>EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA</b> Senado de la República <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b> Carrera 7 No. 8 - 68 Bogotá D.C.</p>  <p>Radicado: 2-2024-044484 Bogotá D.C., 21 de agosto de 2024 15:05</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 36862/2024/OFI</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley No. 249 de 2024 del Senado <i>“Por la cual se reconoce al territorio de Armero y al volcán Nevado del Ruiz como Patrimonio Cultural de la Nación y se dictan otras disposiciones”</i>.</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de ley, de iniciativa congressional, de acuerdo con el artículo 2, tiene por objeto el <i>“(…) reconocimiento del territorio de Armero y el volcán nevado del Ruiz como patrimonio cultural de la nación, la promoción de la cultura de prevención de desastres y el fomento del turismo.”</i><sup>2</sup></p> <p>Para el efecto, propone, principalmente, (i) crear un centro de memoria histórica en Armero; (ii) implementar un programa de turismo sostenible; (iii) autorizar a las entidades territoriales de los departamentos y municipios de Caldas y Tolima para destinar recursos para la mejora y desarrollo de la infraestructura turística en Armero; (iv) disponer el financiamiento de la producción de un documental o cortometraje que exalte la historia, cultura y potencial turístico del territorio de Armero y el volcán nevado del Ruiz; y (v) que la Nación asigne los recursos necesarios para la implementación de la ley, los cuales serán gestionados por el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con las entidades territoriales directamente afectadas por la catástrofe de Armero. Sobre este punto, la iniciativa determina como fuentes de financiación los recursos de inversión del presupuesto de la Nación, los recursos propios de los municipios y departamentos de Caldas y Tolima, y los recursos de patrocinio de personas jurídicas de derecho privado.</p>	<p>Teniendo en cuenta las obligaciones que se establecen en cabeza de entidades del orden nacional, es necesario indicar, que de hacerse ley el proyecto, el gasto que estas propuestas podrían generar debe estar supeditado a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin, de conformidad con lo establecido en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política. A este respecto, cabe señalar que, de acuerdo con el Estatuto Orgánico de Presupuesto<sup>3</sup>, corresponde al gobierno preparar anualmente el proyecto de presupuesto general de la Nación <b>con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto<sup>4</sup>, para lo cual tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales</b> para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto. En todo caso, los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación serán incorporados a éste, <b>de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del gobierno</b>, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones<sup>5</sup>.</p> <p>En línea con lo expuesto y considerando el alcance de la iniciativa, resulta necesario tener en cuenta que la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>6</sup> ha establecido lo siguiente sobre la materia:</p> <p><b><u>“(…) En lo concerniente a la incorporación de medidas que impliquen o puedan generar gastos del erario en leyes de honores, la Corporación tiene plenamente definida una regla de decisión, según la cual el Congreso de la República no puede incorporar en ellas apropiaciones o partidas no previstas en las normas de presupuesto, pero sí puede autorizar gastos, en el ejercicio de su potestad de configuración del derecho, pues, según lo ha precisado esta Corporación, tales gastos podrán ser efectuados o no por el Gobierno Nacional, quien determinará si define las partidas y apropiaciones necesarias al momento de ejercer su iniciativa en materia de gasto público. (…)”</u></b> (Subrayas y negrillas fuera de texto original).</p> <p>Por otra parte, la iniciativa determina una serie de competencias a cargo de las entidades territoriales (artículos 4, 6, 7, 8, 9, 10 y 11) frente a lo cual, se requiere que la iniciativa establezca, además del responsable, una fuente de financiación concreta, dado que para cumplir a cabalidad con dichos compromisos, se podría obligar a las entidades territoriales a acudir a sus ingresos corrientes de libre destinación, conllevando, de una parte, a que se presente un desconocimiento de los límites que establece la Ley 617 de 2000<sup>7</sup>, y, de otra, a un incumplimiento de las obligaciones asignadas, ya sea por falta de recursos o por rebasar sus gastos de funcionamiento, y a un eventual impacto financiero en aquellas</p>
--	---

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

<sup>2</sup> Gaceta del Congreso de la República No. 1097 de 2024, Página 14.

<sup>3</sup> Decreto 111 de 1996 “Por el cual se complian la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

<sup>4</sup> Artículo 47, Decreto 111 de 1996.

<sup>5</sup> Artículo 39, Decreto 111 de 1996.

<sup>6</sup> Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-948 de 3 de diciembre de 2014. Expediente: D-10226. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

<sup>7</sup> Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Subordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

entidades que estén ejecutando acuerdos de restructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1998<sup>8</sup>.

Finalmente, es necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003,<sup>9</sup> que señala que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento<sup>10</sup>.

En atención a la disposición en cita, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fiscales del proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal de la Nación, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en varias sentencias<sup>11</sup>. De acuerdo con el alto tribunal, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas, en cumplimiento del artículo en mención, que el Congreso efectúe una mínima comprensión del costo real de la propuesta, del grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal<sup>12</sup>.

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

Cordialmente,

**DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA**  
Viceministro General de Hacienda y Crédito Público  
DGPPN/DAF/OAJ

Elaboró: María Camila Pérez Medina

Con Copia: Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado de la República.

<sup>8</sup> Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la restructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

<sup>9</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de Presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> No obstante Sentencia C-075 de 2022, la Honorable Corte Constitucional declaró la inexecutable de la Ley 2075 de 2022 por vulnerar el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, por incumplir el deber de considerar en el Proyecto de Ley: i) el impacto fiscal de las medidas de gasto; ii) los efectos fiscales del PL y iii) su fuente de financiación.

<sup>11</sup> Ver entre otras: sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>12</sup> Ibidem.

## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 197 DE 2023 SENADO

*por medio de la cual se establecen medidas para garantizar el acceso al agua para consumo humano y saneamiento básico en el departamento de La Guajira.*

### ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2023 SENADO

*por medio del cual se adiciona a la Ley 99 de 1993 y a la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones.*

#### 2. Despacho del Viceministro General

Honorable Senador  
**EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8 – 68  
Bogotá D.C.

**Asunto:** Comentarios al texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley No. 197 de 2023 Senado *"por medio de la cual se establecen medidas para garantizar el acceso al agua para consumo humano y saneamiento básico en el departamento de La Guajira"*, acumulado con el Proyecto de Ley No. 207 de 2023 Senado *"Por medio del cual se adiciona a la Ley 99 de 1993 y a la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones"*.

Respetado Presidente:

En atención a la solicitud de concepto de impacto fiscal presentada por las Honorables Senadoras, Yuly Esmeralda Hernández Silva y Martha Isabel Peralta Epieyú, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, de manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa congressional, acumulado con uno gubernamental, de conformidad con lo establecido en su artículo 1, tiene por objeto "(...) establecer las condiciones y medidas para garantizar el acceso al agua para consumo humano y saneamiento básico a todas las personas del departamento de La Guajira."

Para el efecto, se establecen por propuestas, entre otras, las siguientes:

- i. Establecer que el Ministerio de Vivienda deberá estructurar y ejecutar proyectos para garantizar el acceso al agua y saneamiento básico en La Guajira, para lo cual se le asignará recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN).
- ii. Facultar al Ministerio de Vivienda para la contratación directa de una fiducia mercantil que tenga por objeto la constitución de un patrimonio autónomo con el propósito de ejecutar los proyectos de agua y saneamiento básico en La Guajira. Asimismo, se establece que los recursos que conforman dicho patrimonio se entenderán ejecutados con el traslado que realicen los aportantes a la entidad Provisión de Aguas de La Guajira -PROAGUAS, y el patrimonio autónomo será subrogado o cedido una vez se cree la mencionada entidad.

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

Igualmente, ese patrimonio podrá contar con recursos del PGN, los que asignen las entidades territoriales, entre otros.

- iii. Establecer que el departamento de La Guajira y sus municipios podrán destinar recursos del Sistema General de Participaciones de agua potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB), para efectos de financiar el acceso al agua potable y soluciones alternativas de acceso a agua para consumo humano.
- iv. Crear la Provisión de Aguas de La Guajira -PROAGUAS como una entidad descentralizada del orden nacional, adscrita al Ministerio de Vivienda, con estructura administrativa y planta de personal, cuyo objeto será gestionar el recurso hídrico en el territorio del departamento de La Guajira.

Al respecto, frente a la medida relacionada con la asignación de recursos del PGN, con el fin de que el Ministerio de Vivienda desarrolle proyectos para garantizar el agua y saneamiento básico en La Guajira, es importante aclarar que, según cálculos de esa Cartera, a precios de 2024, las inversiones requeridas para el programa para agua y saneamiento asciende a **\$3,7 billones**, de los cuales el 20% de estos recursos están destinados para la Guajira por un monto de **\$740.000 millones** y beneficia a cerca de 55 mil personas. De otra parte, para el período 2025-2028 se requieren recursos por **\$2,7 billones** para garantizar el derecho al agua potable y saneamiento básico para 1,04 millones de habitantes.

En este sentido, el costo de esta medida dependerá de las disponibilidades existentes tanto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) como en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) del sector, de manera que el proyecto tendría que ser claro en precisar que las asignaciones de recursos para la implementación de lo establecido frente a esta propuesta deben sujetarse a las disponibilidades existentes en el MFMP y en el MGMP de los sectores responsables de su cumplimiento.

Por su parte, se considera necesario aclarar lo correspondiente al traslado de recursos que involucra al patrimonio autónomo y a la Provisión de Aguas de La Guajira -PROAGUAS. Esto, por cuanto la redacción del artículo 7 del proyecto de ley permite entender que PROAGUAS entra a operar con posterioridad a la creación del patrimonio autónomo, al señalar que "(...) Una vez, Provisión de Aguas de La Guajira -PROAGUAS inicie su operación, el Patrimonio autónomo será cedido o subrogado a este." Por lo tanto, se genera una inconsistencia, ya que no se comprende cómo se puede efectuar el aporte a una entidad que no está en funcionamiento, y, además, frente al traslado no se precisa a qué título se efectúa.

A su vez, respecto del uso de los recursos del SGP - APSB para la financiación del acceso al agua potable en el departamento de La Guajira, dicho departamento tuvo una asignación de **\$88.913,6 millones** en 2023, por lo que no habría efecto fiscal para la Nación, debido a que no se modificaría el monto de los recursos de SGP para esta vigencia y las siguientes. Y en todo caso, la redacción del artículo propuesto se encuentra en términos potestativos.

<p>Ahora bien, la propuesta también pretende que, cuando no se pueda garantizar el servicio público domiciliario de acueducto, se deberán destinar recursos del SGP-APSB para garantizar el acceso permanente al agua mediante otros medios alternos de aprovisionamiento como "(...) <i>carrotanques, agua potable tratada envasada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, tanques colapsables, jagüeyes, molinos, pozos, entre otros</i> (...)". No obstante, estos medios alternos de aprovisionamiento no comprenden el servicio público domiciliario de acueducto en los términos que está regulado por la Ley 142 de 1994<sup>2</sup>.</p> <p>En línea con lo anterior, se advierte que la destinación de los recursos del SGP-APSB fue establecida para los departamentos en el artículo 10 de la Ley Orgánica 1176 de 2007<sup>3</sup>, y requiere que las inversiones que cofinancian los municipios estén contempladas en los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento. Esto, además, debe dar plena lectura a lo previsto en el artículo 11 de la mencionada Ley frente a la destinación de los recursos del SGP-APSB a los municipios, en el cual se permite financiar expresamente los servicios públicos domiciliarios, lo que deja por fuera los medios alternos de aprovisionamiento de agua. Por lo tanto, para que se pueda afectar la destinación de recursos del SGP – APSB, con el fin de financiar soluciones alternativas de acceso a agua para consumo humano, se haría necesario una modificación mediante el trámite exigido para leyes orgánicas.</p> <p>Frente a la creación la Provisión de Aguas de La Guajira -PROAGUAS, de acuerdo con las estimaciones que efectuó el Ministerio de Vivienda, el costo de la propuesta correspondería a <b>\$18.161 millones</b>, a precios de 2024. De estos recursos, <b>\$15.727,5 millones</b> corresponden a gastos de personal y <b>\$2.433,5 millones</b> para los demás gastos de funcionamiento, que permitan la adquisición de bienes y servicio requeridos para la gestión. Así las cosas, estos gastos deben quedar supeditados a las disponibilidades tanto del Marco Fiscal de Mediano Plazo como a las del Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector.</p> <p>Además, dado que PROAGUAS tiene como finalidad "(...) <i>la operación adecuada de la infraestructura estratégica del agua, la identificación, estructuración y gestión de proyectos, la ejecución de procesos contractuales y la disposición de transferencias de los recursos necesarios para cumplir con su misionalidad</i> (...)”, es necesario mencionar que el departamento de La Guajira ya cuenta con un esquema fiduciario denominado Plan Departamental de Aguas – PDA, como una política nacional de inversión y gestión regional en el sector APSB, cuyo objetivo es “<i>lograr la armonización de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico</i>”.<sup>4</sup></p> <p><small><sup>2</sup> "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones."  <sup>3</sup> "Por la cual se desarrollan los artículos 256 y 332 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."  <sup>4</sup> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. <a href="https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-agua-y-saneamiento-basico/planes-departamentales-de-agua">https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-agua-y-saneamiento-basico/planes-departamentales-de-agua</a> -&gt; texto: <a href="https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-agua-y-saneamiento-basico/planes-departamentales-de-agua">https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-agua-y-saneamiento-basico/planes-departamentales-de-agua</a></small></p>	<p>Este esquema fiduciario es una herramienta de gestión financiera para la inversión, que cuenta con un Gestor, que es una empresa de servicios públicos domiciliarios del departamento, encargado de la adquisición de predios, procesos contractuales y desarrollo de los proyectos aprobados por el Comité Directivo. Además, con un patrimonio autónomo se administran recursos del Departamento, la Nación, la CAR y los municipios vinculados. Aquí es necesario precisar que todos los municipios del departamento de La Guajira están vinculados al PDA y ninguno aporta recursos. El PDA cuenta con cuatro componentes según lo previsto en el artículo <b>2.3.3.1.5.3 del Decreto 1077 de 2015</b><sup>5</sup> que corresponden a "(...) (i) aseguramiento de la prestación de los servicios, (ii) infraestructura, (iii) ambiental y (iv) gestión del riesgo. (...)”</p> <p>Así, teniendo en cuenta los componentes del PDA y el objetivo de dicho esquema fiduciario, se recomienda revisar funciones de PROAGUAS que pueden duplicarse con las que ya existen en los PDA. Particularmente, el PDA de La Guajira ha migrado de la ejecución de infraestructura de servicios públicos domiciliarios al diseño, contratación y ejecución de infraestructura de soluciones alternativas, lo que obliga a una revisión tanto de los objetivos del PDA como del PROAGUAS para que la gestión en el sector resulte articulada entre estos mecanismos del orden nacional.</p> <p>Asu turno, si bien el proyecto de ley señala que PROAGUAS será una entidad descentralizada, no se determina qué tipo de categoría de descentralizada será, por ejemplo, sociedad de economía mixta o Empresa Industrial y Comercial del Estado, lo cual es esencial para la determinación de su régimen legal en sus diversos aspectos.</p> <p>Finalmente, de acuerdo con las anteriores consideraciones, dado que la propuesta legislativa podría implicar un costo anual estimado de <b>\$758.161 millones</b><sup>6</sup>, las medidas estarían sujetas a la planeación presupuestal de las entidades correspondientes y tendría que ajustarse a las disponibilidades del MFMP y en el MGMP del sector.</p> <p>Así las cosas, es preciso reiterar que la asignación de recursos en Colombia se encuentra sometido al principio de legalidad que involucra la Incorporación de Ingresos y los gastos en el presupuesto; vale la pena decir que, para incluir estos recursos en la ley anual de presupuesto debe establecerse el monto de ingresos y, de otro lado, las erogaciones como una autorización máxima de gasto a los órganos que lo conforman. En ese contexto, las entidades nacionales deben ajustarse a las disponibilidades presupuestales y priorización de la política pública, acorde con el Plan Nacional de Desarrollo y en virtud de su autonomía presupuestal, tal como lo ha dispuesto los artículos 39 y 47 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP).</p> <p><small><sup>5</sup> "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio."  <sup>6</sup> "proyectos para garantizar el agua y saneamiento básico en La Guajira por el monto de \$740.000 millones, y la creación del Instituto de Gestión de agua de La Guajira por el monto de \$18.161 millones"</small></p>
--	--

Así las cosas, de conformidad con el EOP, cada entidad pública correspondiente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con las competencias del sector presupuestal, se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, acorde con las normas de austeridad en dichos gastos.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, manifiesta su análisis fiscal sobre el proyecto de ley del asunto, y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones y se efectúen los ajustes solicitados. Asimismo, expresa su disposición de colaborar con esta iniciativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA**  
 Viceministro General  
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
 DGPPN/DAF/OAJ

**Elaboró:** Santiago Cano Arias  
**Revisó:** Germán Andrés Rubio Castiblanco

**Con Copia:** Dr. Gregorio Eljach Pacheco – Secretario General del Senado de la República.

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2023 SENADO**

*por medio de la cual se crea la estrategia nacional de fortalecimiento a la comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) - COMERCIALIZACIÓN AGRICULTURA.*

<p>DDM</p> <p>Bogotá D.C, 28 de agosto de 2024</p> <p>Doctor Marcos Daniel Pineda García Senador de la República Congreso de la República Cra. 7 # 10 - 00 Bogotá D.C</p> <p>Asunto: Concepto al Proyecto de Ley No. 159 de 2023 Senado "COMERCIALIZACIÓN AGRICULTURA"</p> <p>Honorable Senador,</p> <p>Hemos conocido el Proyecto de Ley No. 159 de 2023 Senado "Por medio de la cual se crea la estrategia nacional de fortalecimiento a la comercialización de la agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC) - COMERCIALIZACIÓN AGRICULTURA". Al respecto desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos brindar los siguientes comentarios con respecto a la ponencia para segundo debate del proyecto de ley ante la Plenaria del Senado de la República.</p> <p><b>Iniciativa Legislativa:</b></p> <p>El proyecto de ley, busca crear una Estrategia Nacional de Fortalecimiento a la Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) y de los pequeños productores, con el objetivo de fomentar la productividad y la asociatividad en el campo, reducir la brecha socioeconómica campesina y garantizar la soberanía alimentaria en el territorio nacional.</p> <p><b>Comentarios específicos al articulado del proyecto de ley:</b></p> <p>En el marco de lo anterior, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo respetuosamente nos permitimos brindar los siguientes comentarios respecto al articulado de referencia:</p> <p><b>ARTÍCULO 1:</b> "la creación de una Estrategia Nacional de Fortalecimiento a la Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) y pequeños productores, el diseño de lineamientos que fomenten la productividad y la asociatividad en el campo, así como el cierre de brecha socioeconómica de la población campesina y productora del país garantizando la soberanía alimentaria en el territorio nacional".</p> <p>Seguidamente el artículo 4 indica: "El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará e implementará una Estrategia Nacional de Fortalecimiento a la Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria (ACFC) y pequeños</p>	<p>productores, con enfoque territorial bajo los principios establecidos en el artículo tercero de la presente ley."</p> <p>Sobre lo anterior, se recalca que efectivamente es el <b>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</b> y no otra entidad, quien tiene bajo su competencia todo lo relacionado con formular, dirigir, coordinar y evaluar la política relacionada con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal, <b>y que en línea con ello dicho ministerio dictó, entre otras, las siguientes normas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La Resolución nro. 464 de 2017, "Por la cual se adoptan los <b>Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria</b> y se dictan otras disposiciones", que definió 19 estrategias de política pública en un horizonte de 15 años y que están relacionadas con el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la ECFC, dentro de las cuales se destacan las compras públicas locales agroalimentarias y los mercados campesinos y comunitarios, ésta última liderada por la Dirección de Comercialización de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR); así mismo, creó un comité interinstitucional y un subcomité técnico para la implementación, seguimiento y evaluación de los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria.</li> <li>La Resolución nro. 006 de 2020, "Por la cual se adopta el <b>Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria</b>, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final", que estableció la estrategia mercados campesinos en la Línea 3 de fortalecimiento de los esquemas alternativos de comercialización a nivel territorial, liderada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la ADR, dirigida al "fortalecimiento de iniciativas institucionales de circuitos cortos de comercialización (mercados campesinos, mercados urbanos, ferias y misiones comerciales, ruedas de negocio, compras públicas, entre otros) locales y regionales que acerquen a los productores y organizaciones con los consumidores, para: <b>i)</b> mejorar las condiciones de acceso de la producción, <b>ii)</b> mejorar la disponibilidad de alimentos en las áreas rurales del país, <b>iii)</b> promover la producción de la ACFC en centros urbanos de mercado, bajo estándares de calidad e inocuidad requeridas, y <b>iv)</b> promover modelos de agricultura por contrato que contribuyan a la venta anticipada de la producción".</li> </ul> <p>Teniendo en cuenta lo expuesto, se sugiere respetuosamente que la estrategia que se propone a través del Proyecto de Ley, se armonice con la normativa y las acciones que viene ejecutando el gobierno nacional bajo el liderazgo del <b>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</b>, de modo que no se dupliquen esfuerzos.</p> <p><b>"ARTÍCULO 6. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural trabajará de manera coordinada para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento a la Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria (ACFC) y pequeños productores con las siguientes entidades: la Agencia de Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Tecnologías de la</p>
<p>Información y Comunicaciones, el Sistema Nacional de Aprendizaje, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima); así como universidades de carácter público, la Comisión Mixta Nacional para asuntos Campesinos y el Consejo Nacional de Economía Popular. Del mismo modo, podrá invitarse al Ministerio de Defensa Nacional.</p> <p><b>Parágrafo 1o.</b> En la articulación institucional de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento a la Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria (ACFC) el <b>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</b> en articulación con la Agencia de Desarrollo Rural liderará los componentes de comercialización: formación en capacidades empresariales, emprendimiento y formalización; industria y alianzas en cadenas de valor; ruta exportadora; entre otros [...]."</p> <p><b>Comentarios al artículo 6:</b></p> <p>Desde esta cartera, respetuosamente se solicita que se excluya al <b>Ministerio de Comercio de Industria y Turismo</b> en la mención que se hace en el <b>parágrafo 1 del artículo 6</b> del Proyecto de Ley, habida cuenta que, como se indicó en precedencia, esto le corresponde al <b>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</b> en su función de diseñar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos de comercialización, formación en capacidades empresariales, emprendimiento y formalización, industria y alianzas en cadenas de valor de la población de la iniciativa legislativa, esto es, aquella perteneciente a la agricultura campesina, familiar y comunitaria y pequeños productores, tal como lo señala el artículo 3 y subsiguientes del <b>Decreto Ley 1985 de 2013 - Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.</b></p> <p>Por otro lado, se sugiere complementar este <b>parágrafo 1</b> incluyendo fortalecer los eslabones de transformación y/o agregación de valor de los productos y el eslabón de comercialización, este fortalecimiento se realizará a través de acompañamiento técnico para la generación de competencias emprendedoras, empresariales y la formalización.</p> <p>De igual manera, se sugiere incluir estrategias de promoción y posicionamiento de los productos provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria (ACFC) y la generación de Alianzas estratégicas en la cadena de valor, acompañamiento en la ruta exportadora donde se incluya acceso a certificaciones de calidad y demás requisitos para la comercialización en estos mercados, entre otros.</p> <p>Ahora bien, en lo atinente a la <b>ruta exportadora</b> que propone el <b>parágrafo 1 del artículo 6</b> del Proyecto de Ley, se precisa que el citado artículo 3 del <b>Decreto Ley 1985 de 2013</b>, también señala que le corresponde al <b>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</b>: "7. Formular y adoptar, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la <b>política de comercio exterior de la producción agropecuaria forestal, pesquera y acuícola nacional</b>", por lo que la actividad que se propone lidere el MinCIT ya se encuentra bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>En ese sentido y, bajo el principio de legalidad, este Ministerio no podría ejercer las competencias asignadas a otra entidad del gobierno nacional; a propósito de este principio, la Corte Constitucional<sup>[1]</sup>, precisó:</p>	<p>"[...] El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. // Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas [...]."</p> <p>Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, estaremos atentos a resolver las consultas que se generen durante el trámite de este proyecto de ley, en los asuntos que correspondan a esta cartera.</p> <p>[1] Ver por ejemplo las sentencias de la Corte Constitucional, C- 710 de 2001 y C-820 de 2005.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>CAMILO RIVERA PEREZ</b> <b>VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL (E)</b> <b>DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL</b></p>

# CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 92 DE 2023 SENADO

*por medio de la cual se Fomenta la Investigación Científica y Tecnológica para Combatir Microorganismos Multirresistentes y Prevenir la Resistencia Antimicrobiana y se dictan otras disposiciones.*

<p>2. Despacho del Viceministro General</p> <div style="text-align: center;">  <p>Radicado: 2-2024-044430 Bogotá D.C., 21 de agosto de 2024 10:58</p> </div> <p>Honorable Senador <b>EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA</b> Senado de la República <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b> Bogotá, D.C.</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 36663/2024/OFI</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley 92 de 2023 Senado <i>“Por medio de la cual se Fomenta la Investigación Científica y Tecnológica para Combatir Microorganismos Multirresistentes y Prevenir la Resistencia Antimicrobiana y se dictan otras disposiciones”</i>.</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta, en el marco de las competencias establecidas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones frente a la ponencia propuesta para segundo debate al proyecto de ley del asunto.</p> <p>El proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene como objeto incentivar el estudio e investigación de los microorganismos multirresistentes y la resistencia microbiana. Para lo anterior, la iniciativa declara de interés público nacional la prevención y el control de la resistencia a los antimicrobianos. Asimismo, ordena al Gobierno nacional crear (i) la Comisión Intersectorial para la coordinación, integración, orientación y seguimiento entre los diferentes sectores responsables e involucrados en el desarrollo del Plan Nacional de Acción para Combatir Microorganismos Multirresistentes y Prevenir la Resistencia Antimicrobiana, y (ii) una Base de datos Nacional de Microorganismos Multirresistentes. Además, ordena establecer una política de investigación científica y tecnológica para combatir microorganismos multirresistentes y prevenir la resistencia antimicrobiana.</p> <hr/> <p><small>1 Congreso de la República de Colombia (2003) Ley 819 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.</small></p>	<p>De otra parte, regula el expendio, publicidad y promoción de especialidades medicinales con actividad microbiana. Por último, la iniciativa consigna que el Gobierno nacional asignará recursos dentro del Presupuesto General de la Nación a las universidades e instituciones de educación superior que, conforme a sus programas y normas internas, destinen éstas para la realización de actividades de investigación científica o tecnológica que contribuyan a combatir Microorganismos Multirresistentes y prevenir la Resistencia Antimicrobiana.</p> <p>Sobre la asignación de recursos dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN), media prevista en el artículo 4, numeral III, del proyecto de ley, se debe tener en cuenta que es al Gobierno a quien le compete incorporar las partidas autorizadas en el Proyecto del PGN, de conformidad con lo establecido en el artículo 346 superior y el Estatuto Orgánico del Presupuesto-EOP<sup>2</sup>, en especial de su artículo 39 que señala que los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del PGN, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno.</p> <p>Sobre este punto, la Corte Constitucional<sup>3</sup> ha sostenido que <i>“(…) la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo, (…) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto. (artículo 346 CP.)”</i>. Siendo claro que la facultad del Gobierno para incorporar las partidas autorizadas en el Proyecto del PGN, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y prioridades del Gobierno, no puede ser impuesto ni exigido por el Congreso de la República.</p> <p>Respecto de este asunto, es preciso aclarar que el artículo 47 del EOP establece que <i>“Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto (...)”</i>. Es decir, cada sección presupuestal (ministerios o departamentos administrativos) debe incluir en sus respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias y conforme a las leyes anteriores, se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal.</p> <hr/> <p><small>2 Presidente de la República de Colombia (1996), Decreto 111” Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”. [El artículo 210 consagra el principio de autonomía presupuestal]</small> <small>3 Ver Corte Constitucional Sentencia C-570 de 2016</small> <small>4 Corte Constitucional Sentencia C-157 de 1998</small></p>
<p>Frente a lo anterior, se debe tener en cuenta que el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) contiene los techos indicativos<sup>5</sup> por sectores de gasto de funcionamiento e inversión, elaborados con base en las estimaciones del resultado fiscal a los que deben sujetarse todas las entidades que hacen parte del PGN. Techos que sirven de referente para el proceso de programación presupuestal en la medida en que no se den cambios de política fiscal o sectorial, ni se generen cambios en la coyuntura económica o ajustes de tipo técnico que alteren los parámetros de cálculo relevantes, por lo cual, cada uno de los sectores al momento de determinar nuevos requerimientos de gasto, deberán tener en cuenta los techos previstos en el MGMP vigente.</p> <p>Ahora bien, el Proyecto de PGN es preparado por el Gobierno – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que lo conforman y se presenta al Congreso de la República para su consideración y aprobación. Una vez aprobado se convierte en la Ley Anual de Presupuesto, en la que se asignan los recursos a las entidades que hacen parte del PGN en forma global, siendo cada una de ellas la responsable de su distribución y ejecución, de acuerdo con sus necesidades de gasto y la priorización de los mismos, en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad, conforme con lo establecido en el artículo el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto- EOP<sup>6</sup>, que señala:</p> <p><b>“Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.</b> (énfasis fuera del texto)</p> <hr/> <p><small>5 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente con el DNP, comunican en cada vigencia fiscal a la entidad cabeza de sector, los techos indicativos para Funcionamiento e Inversión, y es ese órgano quien prioriza los recursos comunicados para atender los gastos del Sector.</small></p> <p><small>6 Presidente de la República de Colombia (1996), Decreto 111” Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”. [El artículo 110 consagra el principio de autonomía presupuestal]</small></p>	<p>Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996<sup>7</sup> manifestó que <i>“... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado –limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto–, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)”</i>.</p> <p>Bajo estos presupuestos, se precisa que son los órganos que son parte del PGN quienes ostenta la facultad de comprometer sus recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley. Por lo que, corresponderá a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.</p> <p>Por lo anterior, se pone de presente que los gastos que produzca esta iniciativa para la Nación solo podrán ser atendidos con recursos que puedan llegar a ser incorporados al PGN, cuando sean priorizados por la entidad competente, en el marco de su autonomía, y que cuenten con previa selección, de acuerdo con lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos de qué trata el EOP.</p> <p>En lo que respecta al <b>artículo 5</b> del proyecto de ley, que ordena al Gobierno nacional crear la Base de datos Nacional de Microorganismos Multirresistentes, la cual será colaborativa e intersectorial y facilitará el acceso de información sobre resistencia antimicrobiana en el país para investigadores de la materia, es de precisar que el articulado no especifica a cargo de quien estaría la responsabilidad del diseño, implementación y operación, de manera que en caso de que no sea posible integrar el pretendido nuevo Registro con alguna herramienta de seguimiento que ya esté implementada, se estaría generando un costo adicional que, tomando como referencia los gastos que se contemplaron para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, la creación del sistema de información podría implicar alrededor de \$17.843 millones<sup>8</sup>, sin contar con las erogaciones para su mantenimiento. A este respecto, y nuevamente a modo de ejemplo, para la vigencia 2024 se han destinado alrededor de \$8.527 millones al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones<sup>9</sup>.</p> <hr/> <p><small>7 Corte Constitucional de Colombia (1996) Sentencia C-101. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz</small> <small>8 Proyecto del PGN denominado: “DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL” en la Agencia Nacional de Seguridad Vial – vigencia 2023, actualizado por IPC a precios 2023.</small> <small>9 Este costo puede incluir recursos para el soporte de uno o más sistemas de información que tenga la Entidad.</small></p>

<p>Frente a la propuesta contenida en el <b>artículo 6</b> del Proyecto, que establece que el "Gobierno Nacional deberá establecer una política Investigación Científica y Tecnológica para Combatir Microorganismos Multirresistentes y Prevenir la Resistencia Antimicrobiana", es preciso señalar que su implementación tendría que hacerse a la luz de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 489 de 1998, que señala la formulación y adopción de políticas, planes generales, programas y proyectos del sector corresponderá a los ministerios.</p> <p>En cualquier caso, esta propuesta no generaría costos adicionales, pues dependería de su desarrollo normativo y de la reglamentación de la política pública. No obstante, se sugiere especificar en el articulado que la implementación de las políticas y programas que se diseñen a partir del presente proyecto quedará supeditada a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin y su ejecución estará ajustada a las proyecciones de gasto de mediano plazo de los sectores involucrados y acorde a las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p> <p>Finalmente, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>10</sup>, el cual determina que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.</p> <p>En atención a la disposición en cita, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fiscales del proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal de la nación, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en varias sentencias<sup>11</sup>. De acuerdo con el alto tribunal, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas, en cumplimiento del artículo en mención, que el Congreso efectúe una mínima comprensión del costo real de las propuestas, del grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal<sup>12</sup>.</p> <p><small><sup>10</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. <sup>11</sup> Ver entre otras: sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo. <sup>12</sup> Ibidem</small></p>	<p>Ahora bien, la Corte también ha expuesto que el "deber de análisis de impacto fiscal solo se hace exigible si la iniciativa legislativa efectivamente ordena un gasto o establece un beneficio tributario, no si se limita a autorizarlos"<sup>13</sup>. En ese orden, para el caso particular de la propuesta contenida en el artículo 4, numeral III, del proyecto de ley, que compromete recursos del PGN de manera imperativa, se sugiere ajustar la redacción y se establezca en términos de autorización de un gasto, pues de lo contrario se estaría incumpliendo lo señalado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, al ordenar un gasto sin que se prevea una fuente sustitutiva de recursos, lo que además no sería compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p> <p>En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones para las deliberaciones legislativas respectivas. En cualquier caso, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal y presupuestal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p><b>DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA</b> Viceministro General Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGPPN/OAJ</p> <p><small>Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo</small></p> <p><small>C.Co. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General Senado de la República</small></p> <p><small><sup>13</sup> Sentencia C- 075 de 2022, Corte Constitucional</small></p>
--	---

**CONTENIDO**

Gaceta número 1312 - martes, 10 de septiembre de 2024

**SENADO DE LA REPÚBLICA  
CONCEPTOS JURÍDICOS**

	<b>Págs.</b>
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate al proyecto de ley número 187 de 2023 Senado, por medio de la cual se garantiza la ampliación de la cobertura de subsidios al consumo de Gas Licuado de Petróleo distribuido en cilindros a los hogares que utilizan combustibles ineficientes y altamente contaminantes, y se dictan otras disposiciones.....	1
Concepto jurídico Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al proyecto de ley número 264 de 2023 Cámara y 268 de 2024 Senado, por medio del cual se habilita el uso del llamamiento en garantía en los procesos de responsabilidad en las relaciones de consumo. ....	2
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate al proyecto de ley número 83 de 2023 Senado, por medio de la cual se establecen disposiciones para el desarrollo de entornos digitales sanos y seguros para los niños, niñas y adolescentes del país.....	3
Concepto jurídico de la Superintendencia de Industria y Comercio al informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley número 74 de 2023 (senado), por la cual se garantiza el pluralismo informativo y se prohíben las cláusulas de exclusividad en el mercado de pauta publicitaria de la televisión abierta (en adelante el "proyecto").....	4
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley número 249 de 2024 del Senado, por la cual se reconoce al territorio de Armero y al volcán Nevado del Ruiz como Patrimonio Cultural de la Nación y se dictan otras disposiciones. ....	6
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate del proyecto de ley número 197 de 2023 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para garantizar el acceso al agua para consumo humano y saneamiento básico en el departamento de La Guajira Acumulado con el proyecto de ley número 207 de 2023 Senado, por medio del cual se adiciona a la Ley 99 de 1993 y a la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones.....	7
Concepto jurídico Ministerio de Comercio, Industria y Turismo proyecto de ley número 159 de 2023 Senado, por medio de la cual se crea la estrategia nacional de fortalecimiento a la comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) - COMERCIALIZACIÓN AGRICULTURA.....	9
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate al proyecto de ley número 92 de 2023 Senado, por medio de la cual se Fomenta la Investigación Científica y Tecnológica para Combatir Microorganismos Multirresistentes y Prevenir la Resistencia Antimicrobiana y se dictan otras disposiciones.....	10