

Bogotá D.C., 2 de abril de 2024

xf

DOCTOR
GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
E. S. D.

REFERENCIA:	PROYECTO DE LEY «POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EVITAR, QUE LÍNEAS DE TELEFONÍA MÓVIL Y PRODUCTOS FINANCIEROS SEAN UTILIZADOS COMO MEDIO PARA LA COMISIÓN DE DELITOS - "SEGURIDAD Y CONFIANZA EN LÍNEAS MÓVILES Y EL SISTEMA FINANCIERO"»
ASUNTO:	RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY

Respetuoso saludo.

En mi condición de senador de la república, en uso de mis atribuciones constitucionales y legales, por medio del presente escrito radico el proyecto de ley de la referencia y, en mi calidad de autor de la iniciativa, solicito comedidamente a su despacho que se proceda a realizar el trámite correspondiente.

Atentamente,

Julio Elías Chagüí F.
[Signature]
JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
SENADOR DE LA REPÚBLICA
[Signature]
[Signature]
Héctor Flórez Porras
Gustavo Maldonado A.

PROYECTO DE LEY 269 DE 2024 SENADO

«Por medio de la cual se adoptan medidas para evitar que líneas de telefonía móvil y productos financieros sean utilizados como medio para la comisión de delitos - "Seguridad y confianza en líneas móviles y el sistema financiero"»

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. El objeto de esta ley es la adopción de medidas tendientes a asegurar que los operadores de telefonía móvil y las instituciones financieras identifiquen de manera adecuada y precisa a los titulares de sus productos, con el propósito de prevenir su uso en actividades delictivas. Así mismo, se pretende impedir el uso de los productos involucrados en la posible comisión de un delito o en situaciones de fraude o suplantación, hasta tanto no se esclarezca el caso particular o se pueda garantizar el uso seguro de la línea o producto por parte de su legítimo titular.

Artículo 2. Obligación de operadores de telefonía móvil e instituciones financieras de identificar de forma adecuada y precisa a los titulares de sus productos. Los operadores de telefonía móvil y las instituciones financieras tienen la obligación de identificar de manera adecuada y precisa a los titulares de sus productos. Para el efecto, los operadores implementarán los procesos que consideren pertinentes para identificar plenamente a los titulares de las líneas de telefonía móvil que ofrezcan para uso en planes prepago y pospago; de igual forma, lo harán las instituciones financieras respecto de todos sus productos financieros, incluyendo los que tengan trámite simplificado de apertura.

Parágrafo. Por identificación adecuada y precisa se entenderá el conjunto de medidas que los operadores de telefonía móvil y las instituciones financieras adopten para asegurar y garantizar que, al otorgar la línea o el producto financiero correspondiente, el titular registrado no ha suplantado la identidad de otra persona o ha utilizado medios de identificación falsos.

Para la identificación de que trata este artículo, el proveedor del servicio podrá verificar la autenticidad de los documentos presentados por el usuario, validar la información proporcionada, utilizar métodos o tecnologías de identificación biométrica y, en general, hacer uso de los sistemas de seguridad que considere

necesarios para prevenir fraudes y garantizar la integridad del proceso de identificación y la conservación de los datos recaudados.

Artículo 3. Plazo para la implementación de medidas para la identificación adecuada y precisa de los titulares de productos. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley los operadores de telefonía móvil y las instituciones financieras tendrán un plazo de un año para diseñar e implementar las medidas requeridas para identificar de manera adecuada y precisa a los nuevos titulares de sus productos. En cuanto a la identificación de los titulares de los productos adquiridos o abiertos con antelación, ésta deberá producirse a más tardar dentro del año subsiguiente.

Artículo 4. Responsabilidad civil de operadores de telefonía móvil e instituciones financieras derivada del incumplimiento de su obligación de identificar de forma adecuada y precisa a los titulares de sus productos. Los operadores de telefonía móvil y/o las instituciones financieras, según corresponda, serán civilmente responsables por el incumplimiento de su obligación de identificar de forma adecuada y precisa a los titulares de sus productos.

La referida responsabilidad civil se configurará cuando concurren las circunstancias que se enuncian a continuación:

1. Que el perjuicio patrimonial se haya producido como consecuencia de una conducta que haya sido puesta en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación para el inicio del correspondiente proceso penal.
2. Que para la comisión de la conducta denunciada se haya utilizado una línea de telefonía móvil y/o un producto financiero, incluyendo los que tengan trámite simplificado de apertura.
3. Que, en el marco de la actuación penal, se archiven las diligencias como consecuencia de la imposibilidad de identificar o establecer al sujeto activo de la acción.
4. Que como perjuicio patrimonial se haya ocasionado un daño emergente.
5. Que el operador de telefonía móvil y/o la institución financiera, según corresponda, haya otorgado la línea telefónica o el producto financiero utilizado para la comisión de la conducta denunciada sin cumplir a cabalidad con la obligación de que trata el artículo 2 de la presente ley.

Parágrafo. La responsabilidad civil de que trata este artículo podrá configurarse en relación con las líneas de telefonía móvil y productos financieros cuyos titulares sean nuevos o antiguos, según sea el caso, únicamente cuando se hayan cumplido, respectivamente, los plazos señalados en el artículo 3 de esta ley.

Artículo 5. Alcance de la responsabilidad civil para operadores de telefonía móvil e instituciones financieras. El alcance de la responsabilidad civil establecida en esta ley se regirá por los siguientes parámetros:

1. La responsabilidad se limita, únicamente, a la indemnización de los perjuicios patrimoniales clasificados como daño emergente que sean consecuencia directa de la conducta denunciada. Queda excluida la indemnización de cualquier otro tipo de perjuicio.
2. El operador de telefonía móvil responderá cuando para la comisión de la conducta denunciada se haya utilizado una línea de telefonía móvil.
3. La institución financiera responderá cuando para la comisión de la conducta denunciada se haya utilizado un producto financiero, incluyendo los que tengan trámite simplificado de apertura.
4. Si para la comisión de la conducta denunciada se utilizaron tanto una línea de telefonía móvil como un producto financiero el operador de telefonía móvil y la institución financiera responderán solidariamente.

Artículo 6. Juez competente y procedimiento. La declaración judicial de la responsabilidad civil de que trata la presente ley se tramitará ante la jurisdicción ordinaria por el proceso verbal o por el verbal sumario, según la cuantía.

Artículo 7. Presunción de incumplimiento de la obligación de identificar de forma adecuada y precisa a los titulares de los productos ofrecidos. El archivo las diligencias en el proceso penal, originada en la imposibilidad de identificar o establecer al sujeto activo de la acción, da lugar a la presunción legal del incumplimiento, por parte del operador de telefonía móvil y/o de la institución financiera, según sea el caso, de su obligación de identificar de manera adecuada y precisa al titular de la línea telefónica o del producto financiero.

Artículo 8. Inhabilitación temporal del uso de los productos involucrados en la posible comisión de un delito o en situaciones de fraude o suplantación. Los operadores de telefonía móvil y las instituciones financieras, según sea el caso, deberán inhabilitar temporalmente el uso de las líneas de telefonía móvil o de los

productos financieros que estén involucrados en la posible comisión de un delito o en situaciones de fraude o suplantación. La línea o el producto en cuestión deberá ser desactivado tan pronto como el proveedor respectivo tenga conocimiento de la situación y permanecerá inactivo hasta que se esclarezca el caso particular o se pueda garantizar el uso seguro de la línea o producto por parte de su legítimo titular.

Artículo 9. Verificación de la adopción de medidas. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Superintendencia Financiera de Colombia, dentro del marco de sus competencias de inspección, vigilancia y control, verificarán, respectivamente, que los operadores de telefonía móvil y las instituciones financieras cumplan con la obligación de identificar de forma adecuada y precisa a los titulares de sus productos, en los términos previstos en el artículo 2 de esta ley.

Artículo 10. Reglamentación. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley el Gobierno Nacional deberá ajustar y/o expedir la reglamentación necesaria para su implementación.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Julio Elías Chacín

Julio Alberto Elías V.

Pedro Glóster Pombo

Gustavo Abad

SENADO DE LA REPUBLICA

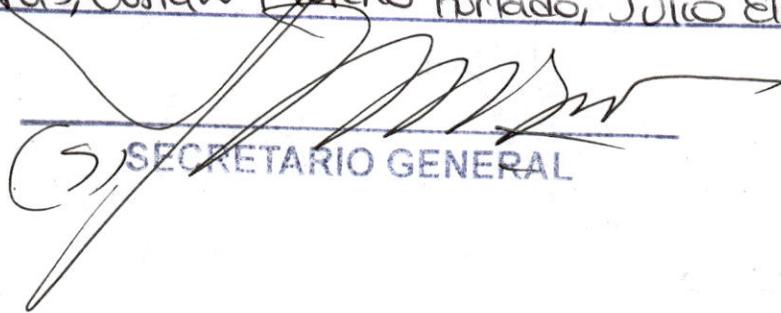
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 03 del mes Abril del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 269 Acto Legislativo N°. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. Julio Alberto Elias Vidal, Pedro Hernando

Florez Poma, Gustavo Moreno Hurtado, Julio Elias Chagui.



SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objetivo y síntesis de la iniciativa

El presente proyecto de ley tiene como objetivo principal evitar que las líneas de telefonía móvil y los productos financieros, incluyendo aquellos que tengan trámite simplificado de apertura, sean utilizados como medio para la comisión de delitos. Adicionalmente, con el fin de proteger a los usuarios y a la ciudadanía en general que pueda ser víctima de dichas conductas, se establece que cuando los operadores de telefonía móvil y/o las instituciones financieras tengan conocimiento de un posible caso de delito, fraude o suplantación en el que esté involucrado uno de los productos que ofrecen, el correspondiente proveedor proceda a deshabilitar el producto respectivo y solamente permita reanudar su uso cuando se esclarezca el caso particular o se pueda garantizar el uso seguro de la línea o producto financiero por parte de su legítimo titular.

En dicho contexto, el proyecto establece la obligación legal a cargo de los operadores de telefonía móvil y de las instituciones financieras de identificar de manera adecuada y precisa a los titulares de las líneas telefónicas y de todos los productos financieros que ofrecen. Como se explicará más detenidamente en el siguiente acápite, consideramos que este es un mecanismo útil y efectivo para la consecución del objetivo principal de la iniciativa.

Para asegurar que los proveedores de líneas de telefonía móvil y de productos financieros cumplan a cabalidad con la referida obligación legal; y por considerar, también, que el incumplimiento de dicha obligación contribuye a que los productos que ofrecen sean utilizados para la comisión de delitos, se fija un esquema de responsabilidad civil derivada del incumplimiento de su deber de identificar en forma adecuada y precisa a los titulares de sus productos.

La configuración del referido esquema de responsabilidad civil exige la concurrencia de cinco condiciones: (i) Que exista un perjuicio patrimonial ocasionado por una conducta que haya sido puesta en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación para dar inicio al correspondiente proceso penal; (ii) Que como perjuicio patrimonial se haya ocasionado un daño emergente; (iii) Que para la comisión de la conducta denunciada se haya utilizado una línea de telefonía móvil y/o un producto financiero; (iv) Que en la actuación penal se archiven las diligencias por la imposibilidad de identificar o establecer al sujeto activo de la acción; y (v) Que el operador de telefonía móvil y/o la institución financiera, según corresponda, haya otorgado la línea telefónica o el producto financiero utilizado para la comisión de la conducta denunciada sin cumplir a

cabalidad con la obligación de identificar de manera adecuada y precisa a tu titular.

A su vez, se establece que el alcance de la responsabilidad civil estará regido por los siguientes parámetros: (i) La responsabilidad se limita, únicamente, a la indemnización de los perjuicios patrimoniales clasificados como daño emergente que sean consecuencia directa de la conducta denunciada; (ii) El operador de telefonía móvil responderá cuando para la comisión de la conducta denunciada se haya utilizado una línea de telefonía móvil; (iii) La institución financiera responderá cuando para la comisión de la conducta denunciada se haya utilizado un producto financiero; y (iv) Si para la comisión de la conducta denunciada se utilizaron tanto una línea de telefonía móvil como un producto financiero el operador de telefonía móvil y la institución financiera responderán solidariamente.

En cuanto al juez competente y el procedimiento, se establece que para la declaración de la responsabilidad civil del operador de telefonía móvil y/o de la institución financiera se deberá acudir a la jurisdicción ordinaria y darle trámite por el proceso verbal o por el verbal sumario, según la cuantía.

Finalmente, es importante destacar que el propósito de este proyecto de ley no es hacer que las instituciones financieras y los operadores de telefonía móvil sean responsables directos por los perjuicios ocasionados por el mal uso de sus productos; más bien, se busca que estas entidades implementen medidas rigurosas y adecuadas para identificar correcta y plenamente a sus clientes; para que, de esta forma, se evite de manera efectiva que los usuarios terminen dándole un uso inapropiado a los productos contratados. Así, se genera una mayor confianza en los sectores de telefonía móvil y financiero y se garantiza un uso más seguro de sus productos. Solo, excepcionalmente, cuando no se cumpla con el mencionado deber de correcta identificación de los usuarios, se podría configurar la responsabilidad de que trata la iniciativa, amparando, así, a la víctima; que no solamente se ha visto afectada por la conducta del sujeto activo, sino por la negligencia del operador o institución financiera que no se ocupó de cumplir con el deber legal impuesto.

2. Contenido y justificación del proyecto de ley

El proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República contiene un total de once artículos:

En el **ARTÍCULO PRIMERO** establece el objeto de la iniciativa; el cual, tal y como se describió en el primer acápite de esta exposición de motivos, se puede dividir en dos ámbitos principales:

- (i) De una parte, la adopción de medidas tendientes a asegurar que los operadores de telefonía móvil y las instituciones financieras identifiquen de manera adecuada y precisa a los titulares de sus productos (esto, con el fin de prevenir su uso en actividades delictivas).
- (ii) Por la otra, impedir el uso de los productos involucrados en la posible comisión de un delito o en situaciones de fraude o suplantación, hasta tanto no se esclarezca el caso particular o se pueda garantizar el uso seguro de la línea o producto por parte de su legítimo titular

En el día a día, prácticamente todos los colombianos hemos sido testigos de cómo se intenta, o en el peor de los casos, se cometen delitos utilizando líneas de telefonía móvil y/o productos financieros. El fenómeno ha crecido en tales proporciones que es común que muchos den por hecho que existen estructuras criminales (algunas, incluso, desde las distintas cárceles del país), que se han constituido en verdaderos "call centers" dedicados a la comisión de delitos como la estafa y la extorsión.

Consideramos que es indispensable que servicios como la telefonía móvil y los productos del sistema financiero generen en sus usuarios y, en general, en la ciudadanía, la mayor confianza posible. Tal confianza se materializa y se consolida de mejor forma si el proceso de identificación de los titulares de las líneas y productos financieros garantiza que los abonados están plenamente identificados; lo que, evidentemente, desincentivaría su utilización en la comisión de delitos.

Son varias las razones en las que se puede sustentar que una identificación adecuada y precisa de los abonados en líneas móviles y productos financieros es fundamental para prevenir y combatir delitos en los que tales servicios sirven como medio para su comisión. Entre otras, podría tenerse en cuenta:

- (i) Cuando los abonados están plenamente identificados, se hace más fácil responsabilizar a las personas que estén involucradas en actividades delictivas. Si una línea móvil o producto financiero se utiliza para cometer un delito, la identificación plena permite rastrear y localizar al responsable.

- (ii) El anonimato facilita la comisión de delitos, ya que los perpetradores pueden ocultar su identidad y evitar ser identificados y procesados. La identificación plena de los abonados ayuda a reducir este anonimato al asociar una línea móvil o producto financiero con una persona específica.
- (iii) Las autoridades pueden rastrear de mejor manera a los responsables de actividades delictivas cuando se tiene información completa sobre los abonados. Esto facilita una respuesta más rápida y efectiva en las investigaciones.
- (iv) La identificación plena de los abonados proporciona una capa adicional de seguridad en la prestación de servicios de telefonía móvil y en el sistema financiero, lo que hace más difícil que los delincuentes utilicen líneas móviles o productos financieros para cometer fraudes o realizar actividades ilícitas.

Así, este proyecto de ley pretende promover una mayor confianza en los servicios de telefonía móvil y en el sistema financiero; y, también, busca salvaguardar la integridad patrimonial de la ciudadanía, evitando que las líneas de telefonía móvil y los productos financieros puedan ser utilizados impunemente como medio para la comisión de delitos.

En lo que tiene que ver con impedir el uso de los productos involucrados en la posible comisión de un delito o en situaciones de fraude o suplantación (hasta tanto no se esclarezca el caso particular o se pueda garantizar el uso seguro de la línea o producto por parte de su legítimo titular), se advierte que una restricción en este sentido no solamente ayuda a preservar la integridad y confianza en el servicio de telefonía móvil y en el sistema financiero, sino que protege los intereses del titular legítimo del producto y de las posibles víctimas posteriores.

El **ARTÍCULO SEGUNDO** del proyecto de ley establece la obligación legal a cargo de Los operadores de telefonía móvil y las instituciones financieras de identificar de manera adecuada y precisa a los titulares de sus productos.

Este punto puede reconocerse como la columna vertebral del proyecto, pues impone una obligación clara y concreta a los proveedores de identificar plenamente a sus clientes. Es importante destacar acá que este mandato legal no señala específicamente la forma en que debe cumplirse, sino que se trata de una valoración que deben hacer los prestadores del servicio, quienes deberán

formular e implementar los procesos que consideren pertinentes para llevar a cabo dicha identificación de manera correcta.

Vale la pena mencionar que, para los operadores de telefonía móvil, la obligación de identificar plenamente a sus suscriptores se predica tanto para los titulares de líneas en planes pospago como para lo que adquieran su línea en prepago. En el mismo sentido, las instituciones financieras deberán identificar a los titulares de todos sus productos, incluyendo los que tengan trámite simplificado de apertura.

Este artículo cuenta con un **parágrafo** compuesto por dos incisos:

En el primer inciso se define lo que debe entenderse por «*identificación adecuada y precisa*». Esta claridad es muy importante porque es la que establece el alcance de la obligación legal impuesta. ¿Cuándo debe entenderse que se identificó de manera adecuada y precisa al titular del producto? Cuando se adoptaron medidas tendientes a asegurar y garantizar que, al otorgar la línea o el producto financiero correspondiente, el titular registrado no ha suplantado la identidad de otra persona o ha utilizado medios de identificación falsos; es decir, cuando el proveedor implementa procedimientos suficientes e idóneos para confirmar que, efectivamente, el producto quedará registrado a nombre de la persona que adquirió el servicio.

Como se indicó previamente, no se regula la forma específica como el obligado tendrá que cumplir con el mandato legal, por lo que la determinación sobre el cumplimiento estará mediada por una valoración sobre si el procedimiento de identificación se hizo tomando las medidas necesarias para evitar una suplantación o el uso de medios de identificación falsos.

No obstante, en el segundo inciso, a manera enunciativa, sí se señala que los operadores de telefonía móvil y las instituciones financieras podrán:

- (i) Verificar la autenticidad de los documentos presentados por el usuario.
- (ii) Validar la información proporcionada.
- (iii) Utilizar métodos o tecnologías de identificación biométrica.
- (iv) Hacer uso de los sistemas de seguridad que considere necesarios para:
 - Prevenir fraudes.

- Garantizar la integridad del proceso de identificación.
- Garantizar la conservación de los datos recaudados.

El **ARTÍCULO TERCERO** establece los plazos para que los operadores de telefonía móvil y las instituciones financieras diseñen e implementen las medidas para la identificación adecuada y precisa de los titulares de sus productos. En este artículo se distinguen dos tipos de titulares de las líneas o productos financieros: los nuevos y los antiguos. A partir de la entrada en vigencia de la ley, para los usuarios nuevos el plazo con que cuentan los proveedores será de un año; para los antiguos, el plazo será de dos años.

Se fijan, entonces, unos periodos específicos con los que se pretende facilitar la transición y proporcionar a las empresas el tiempo necesario para adaptarse y desarrollar los sistemas y procedimientos que permitan garantizar la correcta identificación de sus clientes. De esta forma, los proveedores podrán planificar de manera efectiva y eficiente la asignación de recursos, el entrenamiento del personal y la implementación de las tecnologías y medidas necesarias para cumplir con el mandato legal impuesto. Adicionalmente, con el otorgamiento de los referidos términos, se busca que el acceso a los servicios y la permanencia de la prestación no se vean afectadas y se mantengan ininterrumpidas.

El **ARTÍCULO CUARTO** del proyecto de ley impone como consecuencia del incumplimiento de la obligación prevista en el artículo segundo (identificar de forma adecuada y precisa a los titulares de sus productos) la responsabilidad civil de los operadores de telefonía móvil y de las instituciones financieras, según corresponda.

Como se mencionó anteriormente, cuando nos referimos al objetivo y síntesis de la iniciativa, con este proyecto de ley no se busca que los proveedores de estos servicios sean responsables directos por los perjuicios ocasionados por el mal uso de sus productos, sino que se implementen procesos rigurosos de identificación de los usuarios para que, justamente, se evite su uso con propósitos delictivos. Sin embargo, para asegurar que así sea y teniendo en cuenta que se trataría una obligación legal cuyo incumplimiento propicia que los productos ofertados sean utilizados para la comisión de delitos, se fija esta responsabilidad civil cuando concurren cinco circunstancias o condiciones (que se encuentran descritas en los cinco numerales que contiene el artículo):



- (i) El numeral primero establece «Que el perjuicio patrimonial se haya producido como consecuencia de una conducta que haya sido puesta en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación para el inicio del correspondiente proceso penal».

De este numeral se desprende que el perjuicio indemnizable debe tener una relación de causalidad con una conducta, posiblemente constitutiva de delito, que haya sido denunciada ante la Fiscalía General de la Nación. Esto quiere decir que quien haya sufrido el perjuicio tiene la carga de iniciar el proceso penal correspondiente, en razón a que el hecho dañoso debe tener origen en la posible comisión de un delito.

Así, se procura que la víctima acuda, en primera instancia, a la autoridad titular de la acción penal, para que sea en ese escenario (el proceso penal) donde, de ser posible, se declare la responsabilidad penal correspondiente y, posteriormente, en el incidente de reparación integral o en ejercicio de la acción civil ante el juez competente, se reclamen del victimario las indemnizaciones a que haya lugar.

- (ii) El numeral segundo indica «Que para la comisión de la conducta denunciada se haya utilizado una línea de telefonía móvil y/o un producto financiero, incluyendo los que tengan trámite simplificado de apertura».

Con este numeral se especifica que el hecho dañoso no solamente debe tener origen en la posible comisión de un delito, sino que en la conducta denunciada debe haberse utilizado una línea de telefonía móvil y/o un producto financiero.

Es esto lo que da lugar a evaluar la posible responsabilidad del operador de telefonía móvil y/o de la institución financiera. Pues, naturalmente, es de ahí de donde proviene el vínculo entre el perjuicio indemnizable y el proveedor eventualmente responsable.

- (iii) El numeral tercero señala «Que, en el marco de la actuación penal, se archiven las diligencias como consecuencia de la imposibilidad de identificar o establecer al sujeto activo de la acción».

Tal y como se manifestó precedentemente, la primera instancia a la que debe acudir la víctima es a la Fiscalía General de la Nación para iniciar

al proceso penal al que haya lugar. Esto, para que, en primera medida, se trate de identificar a quien causó directamente el perjuicio y éste responsa penal y civilmente por su conducta.

Ahora bien, es precisamente cuando no es posible individualizar al victimario que se justifica examinar si ello sucede, entre otras razones, porque el operador de telefonía móvil y/o la institución financiera otorgó la línea o el producto financiero utilizado para la comisión de la conducta denunciada sin identificar plenamente al usuario (que es el principal fundamento fáctico y jurídico que daría lugar a aplicar la responsabilidad civil propuesta en el proyecto de ley).

- (iv) El numeral cuarto dispone «Que como perjuicio patrimonial se haya ocasionado un daño emergente».

El daño emergente es un tipo de perjuicio material que consiste en la pérdida cierta de un bien o capital, cuantificable en dinero, que se encontraba en el patrimonio de la víctima. Dentro de los perjuicios materiales se contraponen al lucro cesante, que hace referencia a la ganancia o provecho que deja de reportarse como consecuencia del hecho dañoso.

Esta condición implica, entonces, que se pruebe la existencia de un daño emergente; porque, cómo se verá en la explicación del siguiente artículo, es el perjuicio que se indemnizaría en aplicación de la responsabilidad civil de la que trata el presente proyecto de ley.

- (v) El numeral quinto consagra «Que el operador de telefonía móvil y/o la institución financiera, según corresponda, haya otorgado la línea telefónica o el producto financiero utilizado para la comisión de la conducta denunciada sin cumplir a cabalidad con la obligación de que trata el artículo 2 de la presente ley».

Esta condición supone que, para que se configure la responsabilidad civil según lo establecido en la iniciativa, el operador de telefonía móvil y/o la institución financiera debe haber incumplido con su obligación de identificar de manera adecuada y precisa a los titulares de sus productos, tal como se describe en el artículo 2 del proyecto.

No se trata, pues, de una responsabilidad objetiva. En cambio, el juez deberá valorar si, en el caso concreto, además del cumplimiento de las

otras condiciones descritas, el proveedor del servicio no cumplió con su obligación de identificar plenamente al titular del producto y contribuyó de esa manera a la causación del perjuicio indemnizable.

Finalmente, en lo que al artículo cuarto se refiere, para ser muy claros y evitar interpretaciones equívocas, se establece un párrafo que precisa que la responsabilidad civil del proveedor únicamente podrá configurarse cuando se hayan cumplido los plazos de que trata el artículo 3 del proyecto.

El ARTÍCULO QUINTO contiene cuatro numerales en los que se establecen unos parámetros que precisan el alcance de la responsabilidad civil prevista en el artículo precedente.

- (i) El numeral primero dispone «La responsabilidad se limita, únicamente, a la indemnización de los perjuicios patrimoniales clasificados como daño emergente que sean consecuencia directa de la conducta denunciada. Queda excluida la indemnización de cualquier otro tipo de perjuicio».

La responsabilidad civil es una institución jurídica que tiene como finalidad la reparación o el resarcimiento de los perjuicios que se causan a quien sufre un daño. En principio, la indemnización debe responder al principio de reparación integral del daño, en virtud del cual «se repara el daño, todo el daño y nada más que el daño».

Sin embargo, para el caso que nos ocupa, se limita la responsabilidad únicamente a la indemnización del daño emergente, por cuanto el proveedor del servicio no es quien provocó directamente el perjuicio, sino que contribuyó en su causación, cuando le facilitó al verdadero victimario el uso ilícito de la línea celular o del producto financiero, al no haber cumplido rigurosamente con la obligación prevista en el artículo 2 del proyecto.

Es claro que con esta limitante la víctima no podrá reclamar un posible lucro cesante, ni mucho menos el daño moral u otro perjuicio inmaterial.

- (ii) El numeral segundo establece «El operador de telefonía móvil responderá cuando para la comisión de la conducta denunciada se haya utilizado una línea de telefonía móvil».

Este numeral especifica que, si en la conducta denunciada se utilizó una línea de telefonía móvil pero no un producto financiero, el llamado a responder, evidentemente, sería el operador que prestó el servicio de telefonía celular.

- (iii) El numeral tercero indica «La institución financiera responderá cuando para la comisión de la conducta denunciada se haya utilizado un producto financiero, incluyendo los que tengan trámite simplificado de apertura».

Este numeral especifica que, si en la conducta denunciada se utilizó un producto financiero pero no una línea de telefonía móvil, el llamado a responder, evidentemente, sería la institución financiera a la que pertenece el producto.

- (iv) El numeral cuarto señala «Si para la comisión de la conducta denunciada se utilizaron tanto una línea de telefonía móvil como un producto financiero el operador de telefonía móvil y la institución financiera responderán solidariamente».

Este numeral quiere decir que si para la conducta denunciada fueron utilizados tanto una línea de telefonía móvil como un producto financiero, la víctima podrá dirigirse contra los dos proveedores o contra cualquiera de ellos por la totalidad del perjuicio indemnizable.

El **ARTÍCULO SEXTO** indica tanto el juez natural como el proceso al que deberá someterse la declaración judicial de la responsabilidad civil de que trata el proyecto de ley. Se establece que el trámite deberá surtirse en la jurisdicción ordinaria por el proceso verbal o por el verbal sumario, dependiendo de la cuantía.

Cabe anotar que el artículo 25 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) reza:

ARTÍCULO 25. CUANTÍA. Cuando la competencia se determine por la cuantía, los procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía.

Son de mínima cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que no excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv).

Son de menor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv) sin exceder el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv).

Son de mayor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv).

El salario mínimo legal mensual a que se refiere este artículo, será el vigente al momento de la presentación de la demanda.

Cuando se reclame la indemnización de daños extrapatrimoniales se tendrán en cuenta, solo para efectos de determinar la competencia por razón de la cuantía, los parámetros jurisprudenciales máximos al momento de la presentación de la demanda.

(Subrayado fuera de texto)

Es decir que, de acuerdo con el salario mínimo legal mensual vigente para el año 2024 (\$1'300.000), el proceso sería de mínima cuantía cuando el valor de las pretensiones no supere los \$52'000.000; de menor cuantía cuando oscile entre \$52'000.001 y \$195'000.000; y de mayor cuantía cuando sea superior a los \$195'000.000.

Por su parte, el inciso primero del artículo 390 y el artículo 368 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) establecen respectivamente:

ARTÍCULO 390. ASUNTOS QUE COMPRENDE. Se tramitarán por el procedimiento verbal sumario los asuntos contenciosos de mínima cuantía, y los siguientes asuntos en consideración a su naturaleza:

ARTÍCULO 368. ASUNTOS SOMETIDOS AL TRÁMITE DEL PROCESO VERBAL. Se sujetará al trámite establecido en este Capítulo todo asunto contencioso que no esté sometido a un trámite especial.

(Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con las disposiciones transcritas, los procesos de mínima cuantía se surtirían por el proceso verbal sumario y los de menor y mayor cuantía, por el verbal.

En términos generales, las diferencias en el trámite del proceso verbal sumario y del proceso verbal radican en que el verbal sumario es un proceso simplificado (sin reforma de la demanda, sin incidentes, sin acumulación de procesos, sin

demanda de reconvenición...); de única instancia (el verbal es de doble instancia); al que se puede concurrir sin apoderado judicial (el verbal requiere actuar mediante abogado); cuya demanda se puede presentar de manera verbal (la demanda en el proceso verbal debe presentarse por escrito); y con términos más cortos.

El **ARTÍCULO SÉPTIMO** establece una presunción legal, en el sentido de que el archivo las diligencias en el proceso penal, originada en la imposibilidad de identificar o establecer al sujeto activo de la acción, permite inferir el incumplimiento, por parte del operador de telefonía móvil y/o de la institución financiera, según sea el caso, de su obligación de identificar de manera adecuada y precisa al titular de la línea telefónica o del producto financiero.

Ha de precisarse en este punto la diferencia entre una presunción legal y una presunción de derecho. Sobre el particular, el artículo 66 del Código Civil expresa:

ARTICULO 66. <PRESUNCIONES>. Se dice presumirse el hecho que se deduce de ciertos antecedentes o circunstancias conocidas.

Si estos antecedentes o circunstancias que dan motivo a la presunción son determinados por la ley, la presunción se llama legal. Se permitirá probar la no existencia del hecho que legalmente se presume, aunque sean ciertos los antecedentes o circunstancias de que lo infiere la ley, a menos que la ley misma rechace expresamente esta prueba, supuestos los antecedentes o circunstancias.

Si una cosa, según la expresión de la ley, se presume de derecho, se entiende que es inadmisibles la prueba contraria, supuestos los antecedentes o circunstancias.

(Subrayado fuera de texto)

Se observa entonces que, al consagrarse como una presunción legal, lo que realmente ocurre es que se produce una inversión de la carga de la prueba y ya no será el demandante el llamado a probar que el operador de telefonía móvil y/o la institución financiera fue quien incumplió con su deber de identificar de manera adecuada y precisa a los titulares de sus productos; sino que serán los demandados quienes deberán demostrar su diligencia para poder evitar ser declarados civilmente responsables.

El **ARTÍCULO OCTAVO** impone a los operadores de telefonía móvil y a las instituciones financieras el deber de inhabilitar temporalmente el uso de las líneas de telefonía móvil o de los productos financieros que estén involucrados en la posible comisión de un delito o en situaciones de fraude o suplantación. Para proceder con la

inmediata desactivación bastará con que el proveedor tenga conocimiento de la situación y deberá mantener el servicio inactivo hasta que se esclarezca el caso concreto o pueda garantizar su uso seguro por parte del legítimo titular.

Con esta medida, que constituye lo que se identificó como un segundo ámbito del objeto del proyecto, se busca prevenir la continuación de actividades delictivas o fraudulentas, protegiendo así tanto a posibles víctimas futuras como a los legítimos titulares de los productos cuando ha ocurrido una suplantación.

Con el **ARTÍCULO NOVENO** se busca que las autoridades encargadas de ejercer la inspección, vigilancia y control sobre los operadores de telefonía móvil y las instituciones financieras, es decir, El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Superintendencia Financiera, respectivamente, dentro del marco de sus competencias, verifiquen que sus vigilados cumplen con su obligación de identificar de forma adecuada y precisa a los titulares de sus productos (tal y como lo ordena el artículo 2 del proyecto).

El **ARTÍCULO DÉCIMO** otorga un término de seis meses para que el Gobierno Nacional, a través de las entidades que correspondan ajuste y/o expida la reglamentación necesaria para la implementación de la ley.

Finalmente, el **ARTÍCULO UNDÉCIMO** contiene la vigencia.

3. Sobre la comisión de delitos y la utilización de medios digitales

En las últimas décadas, la tecnología ha transformado radicalmente las formas de interacción, socialización y trabajo. Pero este avance también ha dado lugar a una creciente amenaza: los delitos cometidos con medios digitales. En Colombia, y en especial desde la pandemia, se ha registrado un aumento y sofisticación preocupante en relación con estos delitos, siendo el hurto por medios informáticos, la extorsión, la estafa, el *phishing*¹ y los fraudes financieros los más comunes.

A corte del primer semestre del 2023, la Corporación Excelencia en la Justicia² señaló un aumento del 38% en el delito de extorsión, con un promedio de 6.529 casos en los primeros ocho meses del año. Al respecto de la extorsión, el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la

¹ Según IBM "Los ataques de phishing son correos electrónicos, mensajes de texto, llamadas telefónicas o sitios web fraudulentos diseñados para manipular personas para que descarguen malware, compartan información confidencial"

² <https://cej.org.co/destacados-home-page/se-agudiza-la-criminalidad-en-colombia-cada-dia-mas-de-mil-personas-son-victimas-de-hurtos-y-o-extorsion/>

Policía Nacional - SIEDCO registra³ que Cundinamarca, Antioquia y Atlántico son los departamentos más afectados por este delito. También es imperativo resaltar que el 42.5% se perpetraron por medio de llamada telefónica, esto lo convierte en el medio más común para su ejecución. Además, el 65% de estas las comete la delincuencia común.⁴ Lo cierto es que el alcance de las denuncias todavía es bajo. No obstante, los datos sugieren que la extorsión se ha convertido en una herramienta predilecta para la delincuencia urbana.

Los esfuerzos institucionales de prevención, en especial por parte de la Policía Nacional, han sido insuficientes ya que las tendencias en estos crímenes solo siguen en aumento, siendo el aumento de la extorsión, un 20,4 % en los últimos cuatro años, la mayor preocupación. Y el *phishing* con un incremento de 12,5% sólo el último año. La Defensoría del Pueblo⁵ recomendó el fortalecimiento de herramientas tecnológicas de las autoridades y el convenio con proveedores de servicios de telefonía para responder a este fenómeno, al menos para la extorsión cometida desde las cárceles.

Lo cierto es que las iniciativas contra estos crímenes se enfrentan a la multiplicación masiva de líneas telefónicas, la cual se configura como un gran obstáculo para llevar un control preciso de quienes cometen estos crímenes, en Colombia existen más de 80 millones de líneas telefónicas según la CRC⁶ a corte de 2022, lo cual supone que hay aproximadamente una línea y media activa por cada habitante del país, con una abrumante mayoría siendo prepago.

A esto, es necesario agregar la masificación de plataformas y productos digitales como Nequi, Daviplata, Movii, Dale, entre otros; lo cual ha llevado a nuevas modalidades en la comisión de estos delitos. Medios de prensa⁷ han destacado entre ellas: extorsiones desde las cárceles, clonación del WhatsApp de conocidos o familiares donde solicitan dinero de urgencia, los call centers fantasmas que fingen ser trabajadores de alguna empresa de servicios para obtener información

³ <https://razonpublica.com/la-extorsion-una-amenaza-aumento/>

⁴ <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/extorsiones-el-65-las-realiza-la-delincuencia-comun-692936>

⁵ <https://www.defensoria.gov.co/-/extorsi%C3%B3n-en-colombia-preocupa-a-la-defensor%C3%ADa-del-pueblo-pues-creci%C3%B3-el-20-5-en-los-%C3%BAltimos-cuatro-a%C3%B1os>

⁶ <https://www.crcm.gov.co/es/noticias/comunicado-prensa/colombia-supero-80-millones-lineas-telefonía-movil-en-2022>

⁷ <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/delito-informatico-policia-advierte-sobre-nueva-modalidad-de-robo-548237>,
<https://www.eltiempo.com/bogota/billeteras-digitales-asi-son-las-estafas-en-nequi-daviplata-dale-y-otras-plataformas-776648>,
<https://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/pilas-esta-es-la-nueva-manera-como-los-ladrones-están-robando-plata-de-nequi-785719>,
<https://canal1.com.co/noticias/nacional/extorsiones-telefonicas-modalidad-delictiva-que-aumento-colombia/>,
<https://www.noticiasrcn.com/economia/usuario-denuncia-hurto-desde-nequi-con-nueva-modalidad-462195>,
<https://www.infobae.com/america/colombia/2022/12/26/nueva-modalidad-de-estafa-mediante-billeteras-virtuales-como-daviplata/>,
<https://www.eltiempo.com/tecnosfera/tutoriales-tecnologia/whatsapp-como-saber-si-clonaron-mis-conversaciones-672002>,

privada, aplicaciones fraudulentas de las billeteras digitales que permiten brindar comprobantes falsos de pago para conseguir productos gratis y/o solicitar la "devolución" de dineros enviados.

Algunas denuncias recopiladas en medios de comunicación muestran que para atender la gravedad y evolución de estos delitos es necesario que los entes involucrados cuenten con mejores mecanismos de identificación y verificación de identidad:

En Noticias Caracol⁸, una mujer denunció ser víctima de "gota o gota virtuales" los cuales enviaron dinero a su cuenta de Nequi desde un remitente desconocido, que le resultó imposible identificar para realizar la devolución y posteriormente mensajes amenazadores donde le cobraban intereses cada hora en la cual ella no devolviera el dinero, la mujer se comunicó con las autoridades, sin embargo, hasta ese momento no habían logrado brindarle solución.

En un reportaje en CityTv ⁹, una víctima relató que perdió más de 3'000.000 de pesos colombianos en Nequi, gracias a que unos ciberdelincuentes lograron suplantar su identidad con una inteligencia artificial que les permitió superar la verificación biométrica de identidad que solicita la aplicación para hacer uso y/o abrir una cuenta. En este caso, la entidad tampoco fue capaz de identificar a quien había cometido el delito. Si bien, es claro que la inteligencia artificial es un reto nuevo para las empresas que prestan servicios financieros digitales, esto muestra una clara necesidad de mejoren los mecanismos de identificación para proteger los intereses de los consumidores.

4. Circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés

El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, dispone:

ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

⁸ https://www.youtube.com/watch?v=4mDT1_qy8qM

⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=57RW1MPAzmw>

Por su parte, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los congresistas en los siguientes términos:

ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

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

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

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

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

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) <Literal INEXEQUIBLE>

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

PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:

No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio particular, actual y directo. **No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime al congresista de identificar causales en las que pueda estar inmerso.**

5. Impacto fiscal

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone:

ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

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

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:

35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7º de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas – o las bancadas - tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. **El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.** A él tendrían

que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 – atrás reseñada – y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptuado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo

36. Por todo lo anterior, **la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda**, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. **Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica**. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

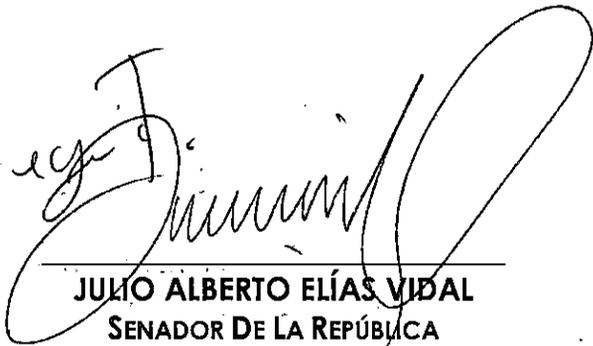
Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003. Puesto que **la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda**, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.

(Subrayado y negrita fuera de texto)

Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional, se advierte que el proyecto será remitido al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectos de que se emita, por parte de esa cartera, un concepto sobre éste y se pronuncie sobre sus aspectos e implicaciones fiscales. Una vez recibido el referido concepto, será enviado a quien sea designado como ponente para primer debate, a efectos de que tenga en cuenta el pronunciamiento de esa cartera para la elaboración del informe de ponencia.

En todo caso, preliminarmente, se considera que la iniciativa no tiene incidencia fiscal, en razón a que los gastos que podrían causarse no implican erogaciones del erario adicionales, sino que corresponderán a los recursos que ya estén disponibles y puedan ser destinados para el propósito correspondiente.

Atentamente,

Julio Alberto Elías Vidal

JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Fernando Pinzón Parra
~~Fernando Pinzón Parra~~
Gustavo Meléndez A.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 03 del mes Abril del año 2024

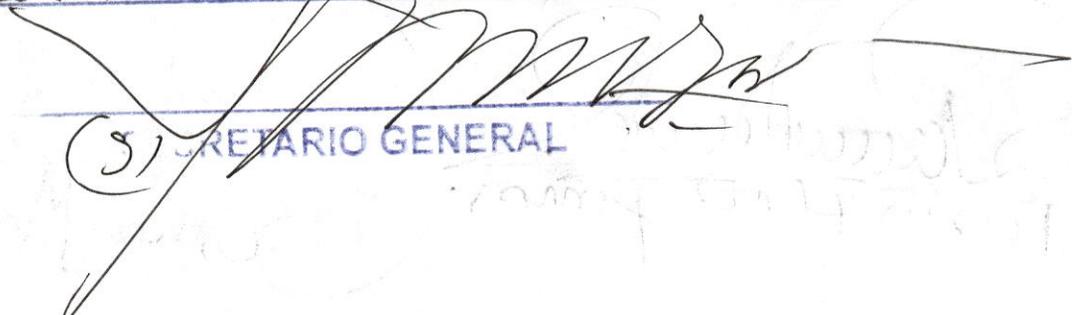
se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº 269 Acto Legislativo Nº _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H^{os} Julio Alberto Elias Vidal, Pedro Floret Poma,

Gustavo Adolfo Moreno Herrera, Julio Elias Chagüi.


SECRETARIO GENERAL