

2. Despacho del Viceministro General

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Representante
JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
 Comisión Primera Constitucional Permanente
 Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Carrera 7 No. 8 – 68
 Ciudad



Radicado: 2-2021-050367

Bogotá D.C., 29 de septiembre de 2021 07:53

Radicado entrada
 No. Expediente 43133/2021/OFI

Asunto: Comentarios al Proyecto de Acto Legislativo No. 052 de 2021 Cámara “Por medio del cual se establece el internet como derecho fundamental.”

Respetado Presidente:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Acto Legislativo del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Acto Legislativo, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo expuesto en la exposición de motivos, tiene por objeto modificar el artículo 20 de la Constitución Política de Colombia para otorgarle rango constitucional al acceso, la conectividad y la cobertura a internet, así como imponer al Estado colombiano la entrega de subsidios a las personas de menores ingresos para que puedan acceder a este derecho.

La modificación propuesta es la siguiente:

Norma actual	Propuesta de ley
Artículo 20 de la Constitución Política	Artículo 1: Modifíquese el artículo 20 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:
<p>Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.</p> <p>Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura</p>	<p>Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.</p> <p>Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.</p> <p><u>Se garantiza el derecho al acceso, la conectividad y la cobertura a internet a todos los habitantes del territorio nacional. El Estado proporcionará los mecanismos efectivos para satisfacer este derecho, con especial énfasis a la población rural y un mínimo vital para la población de menores ingresos.</u></p>

Fuente: Oficina Asesora de Jurídica- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

(i) Estimación del impacto fiscal

Al respecto, se encuentra que la consagración del acceso al internet como derecho fundamental, inequívocamente causaría que la Nación tuviese que incurrir en costos adicionales no contemplados. Estos costos de momento son incuantificables, toda vez que este Ministerio no cuenta con la información suficiente para evaluar la cantidad de colombianos que no tienen el acceso a esta herramienta tecnológica, el costo que representa la construcción de la infraestructura necesaria para que estas personas puedan hacer uso de la misma, ni los estudios de las condiciones geográficas del territorio colombiano. En todo caso, se debe señalar que el reconocimiento de estos beneficios afecta la estabilidad económica de la Nación, ya que se producirían costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) ni en el Marco de Gasto de los sectores involucrados.

Dicho esto, es patente la incertidumbre respecto del potencial efecto fiscal derivado del despliegue de la infraestructura para este propósito, así como del aporte marginal al crecimiento económico que tiene la inversión en Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) *sin programas estructurados de formación de capital humano*. Si bien se considera loable un proyecto de esta envergadura, es precisamente la incertidumbre económica la que motiva tal posición.

Lo anterior, debido a que este proyecto de Acto Legislativo propende por un despliegue de infraestructura que permita acceder a las TIC por parte de los colombianos. En esa línea, los autores de la iniciativa argumentan que es necesario cerrar la brecha digital entre los colombianos, la cual se explica principalmente por los altos costos de los planes de internet y por los limitantes de cobertura en las zonas rurales. De este modo, el proyecto de ley señala: *“es precisamente hacia la incapacidad de pago por parte de esa población colombiana a la que apunta en gran parte este proyecto, para garantizar el acceso a bienes y servicios del Estado a través de la consagración del internet como derecho fundamental”*.

Por último, es importante mencionar que el hecho de convertir el acceso a internet en derecho fundamental y que haga parte esencial del Capítulo I denominado “De los Derechos Fundamentales” de la Constitución Política, *implica un riesgo judicial incuantificable*, en la medida que se podría incrementar la presentación de acciones de tutela, de cumplimiento, populares y de grupo por parte de la ciudadanía, con el propósito de exigir judicialmente el cumplimiento de este derecho, lo que se traduciría en últimas, en el colapso de las finanzas públicas.

(ii) De la obligación estatal de crear y otorgar subsidios

Adicionalmente, se tiene que el Proyecto de Acto Legislativo además de otorgarle rango constitucional al acceso a internet como derecho fundamental, obliga al Estado colombiano a garantizarle este derecho a una determinada población, para lo cual establece que *“(...) [e]l Estado proporcionará subsidios para satisfacer este derecho a las personas de menores ingresos”*.

Al respecto, se prevé de manera imperativa, más no potestativa, que el Estado cree subsidios para garantizar el derecho fundamental de acceso al internet a las personas de menores ingresos. En este sentido, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación (PGN). Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la sentencia C-1250 de 2001, sostuvo lo siguiente:

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

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

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

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto –Decreto 111 de 1996–, preceptúa que "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993".

Asimismo, ha establecido ese Alto Tribunal que:

"(...) respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello (...)"¹.

A ello también agregó la Corte Constitucional que: *"La aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo. En efecto, según el artículo 345 de la C.P., no puede hacerse erogación alguna con cargo al Tesoro que no se halle incluida en la ley del presupuesto. Igualmente, corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 C.P.)"*². (Subrayas de este Ministerio)

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, los gastos autorizados por leyes preexistentes serán incorporados al PGN de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades que fije el Gobierno nacional en el momento de elaborar el proyecto de ley de presupuesto, de tal modo que no se puede obligar a este último a incluir partidas en el PGN. Así las cosas, el Congreso de la República, utilizando un lenguaje que no sea imperativo, podrá "autorizar" a la Nación para cumplir compromisos de financiación, tales como la asignación de recursos del PGN con el fin de financiar subsidios para garantizar el derecho fundamental de acceso al internet a las personas de menores ingresos a que hace referencia el artículo en estudio.

En todo caso, las partidas presupuestales necesarias para destinar recursos con destino a la implementación y a la creación de subsidios para el acceso a internet, serán con cargo a las apropiaciones de los proyectos de inversión del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, los cuales deberán estar supeditados a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia fiscal asignadas, y deberán guardar coherencia con las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigentes.

(iii) Infraestructura en materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC)

Ahora bien, en lo que se refiere al despliegue de infraestructura que implicaría la consecución de los fines propuestos por la iniciativa, el sector de las TIC será el encargado de hacer las inversiones en infraestructura con el claro propósito de cubrir la mayor demanda para este tipo de servicios. De este modo, el costo fiscal de la medida se relacionaría más con el valor de las transferencias destinadas a subsidiar y a garantizar el mínimo vital para el consumo de TIC, que con el valor del despliegue de infraestructura. En todo caso, es obvio que el valor del subsidio estará en función del precio de venta al público de las TIC y que éste incorporará el monto de la inversión destinada a conectar a todo el país.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2001.

² Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 1998.

Es de anotar que, en la exposición de motivos, se señala que el costo de un plan básico de internet para el mes de julio se encuentra desde los \$50.000 en un plan de 30 GB (internet móvil) hasta \$300.000 en un plan de 300 MB (internet fijo) para las zonas urbanas, mientras que un plan de internet satelital en las zonas rurales puede estar entre los \$199.000 hasta los \$392.700. Por otro lado, de acuerdo con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones en Colombia, en 2019 había nueve millones de colombianos que vivían en territorios donde todavía no existe acceso a un medio de comunicación.

De este modo, asumiendo que esta población corresponde a cerca de tres millones de hogares³, se estaría hablando de transferencias mensuales cercanas a \$600 mil millones si se considera un plan de internet satelital básico de \$199.000. Esta cifra, es optimista en el sentido de que se asume que la inversión la realizó la empresa de telecomunicaciones. Si bien no se define el valor del subsidio, se considera que, incluso con un subsidio de 30% del valor de la tarifa, se produce una presión equivalente al costo anual de todo el programa de Familias en Acción y Jóvenes en Acción⁴. Es decir, siendo muy conservadores, el costo fiscal equivale a otros programas tradicionales de transferencias y esto es especialmente costoso en un entorno fiscal tan desafiante como el actual. Adicional a lo anterior, se suma la circunstancia de los resultados empíricos respecto de los beneficios de desplegar infraestructura TIC *sin un componente claro de formación de capital humano* que permita apropiarse y beneficiarse de esta mejor infraestructura, siendo este fenómeno especialmente significativo en países en vías de desarrollo.

Por esta razón, aunque este Ministerio considera bienvenidas las inversiones destinadas a desplegar TIC, la ausencia de un programa claro de capacitación y formación en su uso puede llevar a la subutilización del activo. Lo anterior, soportado en el hecho de que el despliegue TIC propuesto se enfocaría en mejorar acceso a formación educativa y un mejoramiento en el ecosistema productivo.

En ese sentido, la literatura reconoce que un recurso clave necesario para apoyar el uso eficaz de la tecnología es el capital humano. Los trabajadores con experiencia y formación en el uso de nuevas tecnologías no sólo tienen las habilidades necesarias para utilizar el equipo disponible, sino que son más flexibles y se adaptan más fácilmente a la introducción de nuevas tecnologías⁵. En este sentido, una de las principales barreras para la adopción de nuevas tecnologías es la ausencia de capital humano capacitado que permita aumentar la productividad de las empresas⁶. Por lo tanto, se reconoce que el crecimiento de la productividad en el tejido empresarial no solo es resultado del progreso tecnológico sino de una externalidad de red que permite la difusión de las TIC en el capital humano.

Al respecto, varios estudios empíricos han relacionado los niveles de educación y capital humano con las inversiones en TIC, encontrando una relación positiva entre estas variables, lo que potencia los resultados de las nuevas tecnologías sobre la productividad⁷. De esta forma, la literatura económica identifica al capital humano como un recurso o activo complementario fundamental para apoyar y sostener la inversión en TIC. Este elemento, sumado a la adquisición de capacidades en el aparato productivo, estrechamente relacionadas con la experiencia acumulada, determinan la capacidad de la inversión en TIC de aumentar la productividad de forma sostenida en la economía.

De este modo, para la optimización de los efectos sobre la productividad de las inversiones en TIC en las economías en desarrollo, no solamente basta con ampliar y garantizar el acceso a nuevas tecnologías. En línea con lo expuesto, es necesario que las políticas relacionadas con la inversión en TIC se vean coadyuvadas de otra serie de políticas orientadas a aumentar la acumulación de capital humano, fortalecer las habilidades de la fuerza laboral y a reducir los costos de acceso a nuevas tecnologías⁸. Concretamente, es aconsejable la formación de centros comunitarios de acceso a tecnología como bibliotecas o escuelas

³ En Colombia hay cerca de 3,1 personas por hogar. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/resultados-y-distribucion-de-viviendas-y-habitantes-en-bogota-segun-censo-de-2018-438916#:~:text=zona%20de%20usuario.-En%20Colombia%20viven%2048'258.494%20personas%20en%2013'480.729%20de.es%20de%203%2C1%20personas>.

⁴ Familias en Acción y Jóvenes en Acción se presupuestan bajo el mismo proyecto de inversión. El anterior, tiene un valor de \$2.408 mm y sirven para atender 2,3 millones de hogares y cerca de 300 mil jóvenes.

⁵ Bartel & Lichtemberg, 1987. The comparative advantage of educated workers in implementing new technology. Review of Economics and Statistics.

⁶ Ciovia, L., Martin, F., & Cristescu, M. (2013). Implication of Human Capital in the Development of SMEs through the ICT Adoption. Procedia Economics and Finance, 748-753.

⁷ Shih, E., Kraemer, K., & Dedrick, J. (2007). Research Note—Determinants of Country-Level Investment in Information Technology. Management Science, 521.

⁸ Dedrick, J., Kraemer, K., & Shih, E. (2014). Information Technology and Productivity in Developed and Developing Countries. Journal of Management Information Systems, 97-122.

públicas, fortalecer la infraestructura e información para los usuarios, incentivar industrias intensivas en tecnología y fomentar la difusión de tecnologías y servicios de comunicación de bajo coste.

Igualmente, la literatura económica⁹ reconoce que la inversión en Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) puede llegar a tener un impacto positivo en los niveles de crecimiento económico. Sin embargo, no hay un consenso sobre la magnitud de dicho efecto, ya que este difiere en su mayoría entre los países desarrollados y los países en vía de desarrollo¹⁰.

Algunos autores¹¹, indican que la mejora en los procesos de producción es uno de los principales mecanismos por los cuales la inversión en TIC permite potenciar el crecimiento económico en varios países, y gran parte de *este efecto se limita o se potencia por los niveles de acumulación de capital humano*, apertura económica y disponibilidad de acceso a la tecnología. Cada uno de estos aspectos condiciona la capacidad del aparato productivo de incorporar nuevas tecnologías y de hacer uso eficaz de las mismas en pro de mejorar la productividad de la economía, por lo que el efecto asimétrico de las inversiones en TIC para los países en desarrollo responde a factores estructurales de dichas economías.

En todo caso y conforme a lo expuesto, si bien deben tenerse en cuenta las necesidades de infraestructura, los niveles de educación y capital humano, en cuanto al curso legislativo propio de las normas legales vigentes, aun cuando el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación (PGN) de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades que fije el Gobierno nacional en el momento de elaborar el proyecto de ley de presupuesto.

Finalmente, se debe dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹² en virtud del cual todo proyecto 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.

Por todo lo expuesto, este Ministerio si bien reconoce lo loable de los objetivos planteados en la iniciativa del asunto, se abstiene de emitir concepto favorable frente a la misma dado que lo propuesto generaría que la Nación tuviera que incurrir en gastos que podrían ser incuantificables creando una presión en las finanzas públicas, no obstante, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Viceministro General

DGPM/DGPPN/OAJ

UJ- 1660/2021

Elaboró Sonia Lorena Ibagón Ávila

Revisó: Óscar Januario Bocanegra Ramírez

Con copia a:

Dra. Amparo Yaneth Calderón Perdomo – Secretaria de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes

⁹ Johanson, K. (2016). Do Internet and Human Capital Matter for Economic Growth in Developing Countries? Empirical Evidence from WAEMU Countries. *Modern Economy*, 1186-1197.

¹⁰ Niebel, T. (2014). ICT and Economic Growth-Comparing Developing, Emerging and Developed Countries. ZEW Discussion Paper.

¹¹ Dedrick, J., Kraemer, K., & Shih, E. (2014). Information Technology and Productivity in Developed and Developing Countries. *Journal of Management Information Systems*, 97- 122

¹² Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Firmado digitalmente por: CICERON FERNANDO JIMENEZ RODRIGUEZ

Viceministro General (E)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co