



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - Nº 710

Bogotá, D. C., jueves, 13 de noviembre de 2014

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 85 DE 2014 SENADO, 198 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la exaltación de la obra artística, musical y literaria del Maestro Rafael Calixto Escalona Martínez y se honra su memoria por sus aportes a la música colombiana y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 12 noviembre de 2014

Doctor

JIMMY CHAMORRO CRUZ

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

De manera atenta, radico la ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 85 de 2014 Senado, 198 de 2014 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia a la exaltación de la obra artística, musical y literaria del Maestro Rafael Calixto Escalona Martínez y se honra su memoria por sus aportes a la música colombiana y se dictan otras disposiciones.

Acompaña a esta ponencia, la exposición de motivos y unas modificaciones al articulado propuesto, algunas de ellas atienden lo preceptuado en los artículos 114¹, 150² y ss de la Constitución

- Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.
- Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:...

Política Nacional y en las Leyes 3^{as} de 1992 modificada por la Ley 754⁴ de 2002 y la Ley 5^{as} de 1992, las consideraciones emitidas por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Educación Nacional y jurisprudencia.

Cordialmente,

* * *

Bogotá, D. C., 12 noviembre de 2014

Doctor

JIMMY CHAMORRO CRUZ

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 85 de 2014 Senado, 198 de 2014 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia a la exaltación de la obra artística, musical y literaria del Maestro Rafael Calixto Escalona Martínez y se honra su memoria por sus aportes a la música colombiana y se dictan otras disposiciones.

- Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.
- Por la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 3ª de 1992, en cuanto a la composición de las Comisiones Constitucionales Permanentes.
- Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

Honorables Senadores de la República:

En cumplimiento a la honrosa nominación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992¹, presento a consideración de los honorables Senadores de esta Célula Legislativa, informe de ponencia para el primer debate al **Proyecto de ley número 85 de 2014 Senado, 198 de 2014 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la exaltación de la obra artística, musical y literaria del Maestro Rafael Escalona y se honra su memoria por sus aportes a la música colombiana y se dictan otras disposiciones.**

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

Este proyecto de ley es de origen congresional, presentado por el honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta el cual fue radicado el 13 de mayo de 2014 publicado en la *Gaceta del Congreso* número 205 de 2014. El primer debate se adelantó en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, correspondiéndole al honorable Representante Eduardo José Castañeda Murillo hacer la ponencia la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 242 de 2014 y cuyo texto definitivo quedó publicado en el la *Gaceta del Congreso* número 449 de 2014.

Por competencia, fue remitido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República donde fui designada como ponente para primer debate.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley busca exaltar la obra artística, musical y literaria del maestro Rafael Calixto Escalona Martínez, honrando su memoria por sus aportes a la música y al folclor colombiano.

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Se compone el Proyecto de ley número 85 de 2014 Senado, 198 de 2014 Cámara: del título, de doce (12) artículos incluyendo el de vigencia, el contenido de los artículos se desarrolla de la siguiente manera:

El artículo 1º. Se refiere al objeto del proyecto de ley con el cual honra la memoria del gran compositor de música vallenata, maestro Rafael Calixto Escalona Martínez en aras de resguardar su legado artístico y cultural.

El artículo 2º. Se vincula a la Nación en la exaltación artística que se hace al maestro Rafael Calixto Escalona Martínez.

El artículo 3º. Se autoriza a la Nación, para que mediante concurso público contrate a un escultor para que realice una pieza moderna como figura

simbólica de la memoria del maestro Rafael Calixto Escalona Martínez.

El artículo 4º. Se autoriza a las entidades estatales correspondientes, para que recopilen la obra artística, musical y literaria del maestro Rafael Calixto Escalona Martínez.

El artículo 5º. Se autoriza al Gobierno Nacional por intermedio de las entidades competentes para que destinen los recursos necesarios para la implementación de actos y programas educativos encaminados a proteger, mantener y promocionar el legado cultural que dejó el maestro Rafael Calixto Escalona Martínez.

El artículo 6º. Se autoriza al Gobierno Nacional para que emita estampilla conmemorativa al maestro Rafael Calixto Escalona Martínez, la cual debería circular en la fecha cercana al 26 de mayo, fecha en la que se conmemora el natalicio del maestro.

El artículo 7º. En concordancia al artículo 14 literal b) de la Ley 115² de 1994 todos los establecimientos oficiales o privados de enseñanza formal en los niveles preescolar, primaria y secundaria podrán incluir dentro de sus programas académicos la cátedra música colombiana; adicionalmente contiene un párrafo donde autoriza al Ministerio de Educación, para que reglamente dentro de los 6 meses siguientes lo contenido en este artículo.

El artículo 8º. Se autoriza al Gobierno nacional apropiarse los recursos necesarios para poder implementar lo contenido en el artículo precedente.

El artículo 9º. Se aclara que el contenido de esta ley es de orden cultural, por tanto, no tendrá efectos ni afectará los derechos de los titulares de las obras creadas por el maestro Rafael Calixto Escalona Martínez.

El artículo 10. Se autoriza al Gobierno Nacional para que dentro de los 4 años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, por intermedio del Ministerio de Cultura, destine las partidas necesarias para la adquisición de un bien inmueble en la ciudad de Patillal, Cesar, de donde era oriundo el maestro Escalona Martínez o en Valledupar, ciudad donde se radicó, inició y desarrolló su vida artística, donde funcionará el museo en memoria de Rafael Calixto Escalona Martínez.

El artículo 11. Establece que el Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Educación y del Ministerio de Cultura, al año siguiente de expedir esta ley, encomendará a historiadores reconocidos la labor de producir una biografía de la vida y obra del maestro Rafael Calixto Escalona Martínez. Una vez aprobado el contenido de esa biografía por esas carteras, será publicada y distribuida en todas las universidades e instituciones educativas y culturales del país, máximo a los 2 años de haberse terminado el texto de la biografía.

¹ **Artículo 150. Designación de ponente.** La designación de los ponentes será facultad del Presidente de la respectiva Comisión. Cada proyecto de ley tendrá un ponente, o varios, si las conveniencias lo aconsejan. En todo caso habrá un ponente coordinador quien además de organizar el trabajo de la ponencia ayudará al Presidente en el trámite del proyecto respectivo. El término para la presentación de las ponencias será fijado por el Presidente respectivo y estará definido entre cinco (5) a quince (15) días de acuerdo con la significación y volumen normativo de la propuesta, así como de la categoría de ley de que se trate.

² **Artículo 14. Enseñanza obligatoria.** En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatorio en los niveles de la educación preescolar, básica y media, cumplir con: ... b. El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión y desarrollo.

4. VIDA Y OBRA DEL COMPOSITOR RAFAEL CALIXTO ESCALONA MARTÍNEZ

Es indiscutible que el maestro Rafael Calixto Escalona Martínez, fue prodigio de la música vallenata. Nacido en el municipio Patillal, Cesar, el 26 de mayo de 1927, murió en Bogotá el 13 de mayo de 2009, fue hijo del Coronel Clemente Escalona Labarcés³ y de Margarita Martínez Celedón, fue el séptimo de nueve hermanos.

Data su primera composición en 1943, cuando tenía 15 años. Importante anotar que la música vallenata en los años 50 salió de Valledupar, logrando, entre los años 70-80, colocarse como ritmo o música más popular de Colombia, propagándose en los años 90 a nivel internacional, la cual fue interpretada entre otros, por Carlos Vives.

Se casó con Marina Arzuaga, la célebre “Maye”, inspiradora de algunas de sus composiciones, con quien tuvo seis (6) hijos: Adaluz, a la que le construyó “La casa en el aire”; Rosa María, para quien hizo brotar “El Manantial” en lo más alto de la serranía; Rafael, Juan José, Margarita y Perla Marina. No obstante antes, durante y después de “La Maye” tuvo varios amores y amoríos, que dejaron más de treinta (30) hijos, aparte de los concebidos dentro de su unión matrimonial.

El maestro Rafael Calixto Escalona Martínez, dentro de los compositores de vallenato nacidos en esa tierra fue el más famoso, hecho que fue reconocido por Consuelo Araújo Noguera la “Cacica” (q.e.p.d.), quien se refirió al maestro Escalona en los siguientes términos: “*Es el más grande de todos. El que resiste todos los análisis que se quieran hacer a sus cantos y todas las críticas que haya que formularle a su persona*”.

El maestro Rafael Calixto Escalona Martínez, tenía otras habilidades además de la música, como era el diseño, el dibujo y la marroquinería. Otra destreza que reveló en su edad madura fue la pintura, recordemos que consideró como su gran amigo al pintor Jaime Molina (q.e.p.d.) al punto que cuando este falleció le compuso una canción. Quizás por esa amistad aplazó su vocación por ese talento.

El maestro Rafael Calixto Escalona Martínez, también fue conferencista tanto en claustros universitarios nacionales, como en embajadas y consulados. En los últimos años de su vida le dedicó tiempo a la escritura, destacándose su obra literaria en forma de novela titulada “*La casa en el aire*”, considerada dentro del género de la narrativa latinoamericana. No obstante lo anterior, se anota que el maestro Rafael Calixto Escalona Martínez, no tocaba ningún instrumento musical y rara vez cantaba.

Otra particularidad del vallenato es su ritmo musical, el cual es resultado de la mezcla de tres diferentes razas e instrumentos como son el acordeón –europeo–; la caja –africana– y, la guacharaca –Precolombina–. En las composiciones, el maestro Rafael Calixto Escalona Martínez, relataba su historia, también explicaba geografía, historia, cultura, les escribía a sus amores, a sus amigos vivos

y a los fallecidos. También, dentro de su repertorio sobresalen: La casa en el aire, El Testamento, Elegía a Jaime Molina, Honda herida, La creciente del Cesar, La custodia de Badillo, El mejoral, La vieja Sara, El arco iris, La Patillalera, El hombre del liceo, El bachiller, Nostalgia de Poncho, El mejoral, La brasilera, La Maye, El perro de Pavajeau, El mal informado, La despedida, La molinera, El carro Ford, La mensajera, El copete, La flor de la Guajira, La letrina del Cacique, Los celos de Maye, El regalito, La golondrina, La plateña, El hombre casado, La mona del Cañaguante, El pirata de Loperena, María Tere, Consuelo, Dina Luz, Mariposa bonita, El jere, La llanerita, El pobre Migue, entre otros.

El Maestro Rafael Calixto Escalona Martínez fue embajador de Colombia en Panamá durante la presidencia de Alfonso López Michelsen (q.e.p.d.). Junto a Consuelo Araújo Noguera, la “Cacica”, (q.e.p.d.) impulsó la creación del Festival de la Leyenda Vallenata, además de intervenir en la creación del departamento del Cesar.

Recibió en vida el maestro Rafael Calixto Escalona Martínez, muchos homenajes, condecoraciones, pero sin lugar a dudas, uno de los más grandes fue el reconocimiento que le hizo el premio Nobel de la Literatura Gabriel García Márquez (q.e.p.d.) cuando dijo que “Cien años de Soledad no era más que un vallenato de 350 páginas”, además lo inmortalizó en las obras “El coronel no tiene quién le escriba” y en “Cien años de soledad” los cantos de Rafael Escalona, el sobrino del obispo”.

Su vida como compositor y cantante fueron la base de la serie televisiva “Escalona” en 1992, protagonizada por el cantante y actor Carlos Vives, dirigida por Sergio Cabrera, apoyado en el libro escrito por Daniel Samper Pizano. Junto con Alfonso López Michelsen (q.e.p.d.) y Consuelo Araújo Noguera (q.e.p.d.) cofundaron el Festival de la Leyenda Vallenata. En noviembre de 2006 recibió el Premio del Consejo Directivo de la Academia Latina de la Grabación, que otorgaba también una estatuilla del Grammy.

5. MARCO JURÍDICO: CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

El artículo 70 de la Constitución Política establece:

“El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación”.

De acuerdo al numeral 15 del artículo 150 de la Constitución Política, le corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas puede *Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria*, numeral en el que se enmarca la competencia del Congreso para expedir la ley que trata este proyecto.

3 Quien participo en la guerra de los 1000 días.

Como el Estado debe promover la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación, es importante encargar a las Carteras Ministeriales de Cultura y de Educación Nacional, el seguimiento y desarrollo de esta proposición.

Teniendo en cuenta que esta iniciativa no tiene el carácter impositivo a un gasto, o el otorgamiento de beneficios tributarios, en manera alguna se estaría afectando el marco fiscal de mediano plazo, por lo cual el proyecto que aquí se propone resulta ajustado a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819⁴ de 2007. Lo anterior, es congruente con la importante jurisprudencia que determinó que la simple autorización de un gasto no afecta el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Sentencia C-373/10, Objeciones Presidenciales al **Proyecto de ley número 253 de 2009 Senado, 374 de 2009 Cámara**, por la cual se modifica la Ley 75 de 1989 “por la cual la nación rinde honores a la memoria del doctor Luis Carlos Galán Sarmiento,” con ocasión del vigésimo aniversario de su fallecimiento. Magistrada Ponente: doctora María Victoria Calle Correa, del 19 de mayo de 2010, en algunos de los apartes expuso:

...4 La constitucionalidad de normas que autorizan la realización de ciertos gastos

4.1. Esta Corporación se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca de la constitucionalidad de normas que autorizan la realización de ciertos gastos.⁵ De manera general, la Corte ha señalado que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno.

Desde muy temprano en la jurisprudencia de la Corte Constitucional,⁶ esta Corporación ha

señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, pero corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”.⁷ “La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación (...) simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos...”⁸

De acuerdo con la línea jurisprudencial en la materia, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”,⁹ caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título (sic) jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”,¹⁰ evento en el cual es perfectamente legítima.¹¹ En la Sentencia C-782 de 2001,¹² por ejemplo, la Corte declaró executable una disposición legal¹³

celebración de los 450 años del Municipio de Marmato, Departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones”.

4 **Artículo 7°.** Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la 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.

5 Ver entre muchas otras las Sentencias C-057 de 1993 (MP. Simón Rodríguez Rodríguez), C-490 de 1994 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

6 Ver la sentencia C-057 de 1993 (MP. Simón Rodríguez Rodríguez), en donde la Corte se pronuncia por primera vez frente a las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 134 de 1989 originario del Senado de la República y radicado con el No. 189 de 1989 en la Cámara de Representantes “Por la cual la Nación se asocia a la

7 Sentencia C-490 de 1994 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

8 Corte Constitucional Sentencia C-343 de 1995 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa). En esta oportunidad se declararon infundadas las Objeciones Presidenciales al **Proyecto de ley número 156 de 1993 del Senado de la República y 45 de 1993 de la Cámara de Representantes**, por medio de la cual se declara monumento nacional el Templo de San Roque, en el Barrio San Roque de la ciudad de Barranquilla, departamento del Atlántico.

9 Sentencia C-490 de 1994 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

10 Sentencia C-360 de 1994 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz) Fundamento Jurídico número 6.

11 Corte Constitucional Sentencia C324 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero) Aquí se estudiaron las **Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 157 de 1995 Senado y 259 de 1995 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del Sesquicentenario de la ciudad de Manizales y se vincula con la financiación de algunas obras de vital importancia para esta ciudad. Esta doctrina fue reiterada en la Sentencia C-196 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), en la cual se declaró la exequibilidad el artículo 4° del **Proyecto de ley número 122 de 1996 Senado, 117 de 1995 Cámara**, por la cual se honra la memoria de un ilustre hijo de Boyacá, salvo la expresión “y traslados presupuestales”, que se declaró inexecutable, porque mediante ella se ordenaba al gobierno un gasto específico.

12 C-782 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa; SV. Rodrigo Escobar Gil).

13 Las normas acusadas estaban contenidas en la Ley 609 de 2000 (por medio de la cual la República de Colombia exalta la memoria del General Gustavo Rojas Pinilla, al cumplirse el primer centenario de su nacimiento.). Se destacan los siguientes artículos acusados: “Artículo 3°. Autorízase al Gobierno para la emisión de una estampilla que deberá estar en circulación por los mismos días que se celebra el natalicio del ilustre Presidente, el 12 de marzo del año 2000, con la siguiente leyenda Gustavo Rojas Pinilla ‘Paz, Justicia y Libertad’. || Artículo 4°. Para la construcción del Auditorio Gustavo Rojas Pini-

que se había expedido con el propósito de exaltar la memoria de un personaje público y mediante la cual se autorizaba al gobierno a realizar ciertos gastos.

De otra parte, la Corte ha declarado inexecutable las normas legales, o proyectos de ley objetados por el Presidente de la República, que, en vez de autorizar al Gobierno para realizar ciertos gastos, le ordenan hacerlo.¹⁴ Para determinar si una disposición ordena o autoriza un gasto, la Corte ha resaltado que el lenguaje empleado es relevante. Mediante Sentencia C-486 de 2002,¹⁵ la Corte declaró executable una disposición que autorizaba al Gobierno para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación, apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras específicas de infraestructura en el municipio de Condoto "...

Sumado a lo anterior y con la finalidad de aclarar el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2007, considero importante traer algunos apartes de la Sentencia C-315 de 2008, Magistrado ponente doctor Jaime Córdoba Triviño, sentencia la cual analizó las objeciones presidenciales al **Proyecto de ley número 18 de 2006 Senado, 207 de 2007 Cámara**, por la cual se establecen rebajas en las sanciones para los remisos del servicio militar obligatorio:

"Esta Corporación sintetizó las reglas aplicables a los proyectos de ley en cuanto al contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal:

"—Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.

"—El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política

económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Los anteriores pronunciamientos de la Corte Constitucional, son congruentes con lo dispuesto en artículos 345¹⁶ y 346¹⁷ de la Carta Magna, pues estos establecen que no habrá gasto que no haya sido señalado por el Congreso, ratifica este enunciado la jurisprudencia que ha señalado que tratándose de autorizaciones al Gobierno Nacional para que incluya una partida presupuestal, no es imperativo, sino por el contrario es potestativo del Gobierno incluirla o no en el Presupuesto.

Por lo anteriormente expuesto queda claro que este proyecto de ley no ordena gasto en una partida específica y directa, ni en una cuantía fija. En consecuencia no está sujeto al cumplimiento del requisito previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Es importante reseñar, que el doctor Mauricio Cárdenas Santamaría en su calidad de Ministro de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio recibido en la Cámara de Representantes el 19 de agosto de 2014, expresa que desde el punto de vista es inviable este proyecto de ley, expresando en alguno de sus apartes:

lla, en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja, el Gobierno Nacional autorizará la suma de dos mil cuatrocientos diez millones de pesos (\$2.410'000.000). || Artículo 5°. Para la adecuación del Edificio Municipal de la ciudad de Tunja se autorizará por cuenta del Gobierno Nacional la suma de tres mil cien millones de pesos (\$3.100'000.000). || Artículo 6°. El Gobierno Nacional, por medio de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil, autorizará la suma de setecientos veinte millones de pesos (\$720'000.000) para la terminación de las obras, estudios, diseños, adecuaciones, dotaciones de radioayudas, iluminación y equipos necesarios para una apropiada operación del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la ciudad de Tunja. || Artículo 7°. Para el rescate del patrimonio histórico de la ciudad de Tunja, Cojines del Zaque, la Capilla de San Lorenzo, la Casa del Fundador, Piedra de Bolívar o Loma de los Ahorcados y la Iglesia de Santa Bárbara, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Cultura, autorizará una partida de dos mil millones de pesos (\$2.000'000.000)."

14 En este sentido, ver la sentencia C-197 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil) en donde la Corte declaró fundadas las objeciones presidenciales dirigidas contra una ley que ordenaba al Ejecutivo asignar unas sumas de dinero para la realización de ciertas obras.

15 C-486 de 2002 (MP. Jaime Córdoba Triviño; SV Rodrigo Escobar Gil).

16 Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

17 Artículo 346. **El nuevo texto del inciso 1° es el siguiente:** El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones.

“el Plan de desarrollo 2010-2014, contiene un enfoque regional que parte de reconocer las diferencias locales y marco de referencia para formular políticas y programas acordes con las características y capacidades económicas, sociales y culturales de las entidades territoriales. En este sentido, para garantizar las sostenibilidad del desarrollo económico y social del país, resulta prioritaria la incorporación que tienda a disminuir la vulnerabilidad de los sectores más afectados”.

A este respecto es importante anotar, que el presente proyecto de ley, es autorizar al Gobierno Nacional para que incluya una partida presupuestal, dejando la decisión dentro de la órbita potestativa del Ejecutivo de incluirlo o no en el Presupuesto Nacional, o si lo considera viable en el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), pues al que hizo referencia en el oficio referido fue al Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014). Por lo anterior, la objeción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no aplica en el contenido de este proyecto de ley.

El viernes 11 del año en curso, con oficio número 2014 EE86273 el Ministerio de Educación presentó dos objeciones sobre el proyecto de ley objeto de esta ponencia. La primera objeción hace referencia al contenido del artículo 5° del proyecto de ley, por cuanto considera que se está invadiendo la órbita del Gobierno Nacional para decidir sobre la ordenación del gasto y en segundo lugar solicita que se extraiga de ese artículo al Ministerio de Educación, por cuanto considera que el contenido del mismo tiene que ser soportado solo por el Ministerio de Cultura. A ese respecto es importante, consideramos viable dejar clara la potestad del Gobierno Nacional para decidir si destina o no los recursos necesarios para “proteger, mantener y promocionar este legado para las futuras generaciones” para realizar una recopilación de la obra artística, musical y literaria del Maestro Rafael Calixto Escalona Martínez, por lo anterior, se agregará como inicio del artículo el verbo “*podrá*”, aclarando así, que le corresponde al Gobierno Nacional, decidir la viabilidad o no la ordenación de ese gasto.

Respecto al retiro del Ministerio de Educación en el artículo 5° del proyecto de ley objeto de este análisis, no lo consideramos viable, toda vez que esa Cartera Ministerial es la entidad encargada de formular la Política Pública de la Educación formal en los niveles de preescolar, básica y media, por lo tanto, la protección, conservación y promoción de la obra artística, musical y literaria del Maestro Rafael Calixto Escalona Martínez, que se propone inculcar en esos niveles educativos, debe contar con la concurrencia tanto del Ministerio de Educación y como del Ministerio de Cultura.

Asimismo, la Cartera de Educación observó el contenido del artículo 7° del proyecto, el cual reza: “Artículo 7°. Enseñanza de la música colombiana - Cátedra Escalona. Atendiendo a la obligación contenida en el literal b) del artículo 14 de la Ley 115 de 1994, los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal en los niveles de preescolar, básica y media, podrán incluir dentro de sus programas académicos la cátedra de enseñanza de la música colombiana, en donde se dé

relevancia a las expresiones artísticas ancestrales y tradicionales en el campo de la música, procurando por conservar el patrimonio artístico y cultural en las nuevas generaciones.

Parágrafo. Facúltese al Ministerio de Educación, para que en un plazo no mayor a (6) meses, reglamente todo lo necesario para la aplicación y cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo”. Como ponente del mismo considero que no es viable la oposición de la cartera del ramo, toda vez, que el proyecto no va en contravía con lo preceptuado en la Ley 115 de 1994.

Considero importante hacer 2 precisiones: i) en el proyecto de ley otorga **potestad** al Gobierno Nacional para *incluir dentro de sus programas académicos la cátedra de enseñanza de la música colombiana*,... situación que es clara cuando se conjuga el verbo facultativo “*podrá*”.

Finalmente es importante anotar la congruencia de este proyecto de Ley con los contenidos en los artículos 5 numeral 6¹⁸ –al que se refiere en forma específica el Ministerio de Educación en su escrito- y, al artículo 14¹⁹ de la ley 115 de 1994. Por lo anterior, se continúa con el trámite de este artículo como fue aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

6. VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DEL PROYECTO

Existe viabilidad constitucional para el trámite de este proyecto por cuanto:

1. Existe la facultad del Congreso de rendir homenajes como el propuesto en este proyecto.

18 Artículo 5°. *Fines de la educación*. De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, la educación se desarrollará atendiendo a los siguientes fines: ... 6. El estudio y la comprensión crítica de la cultura nacional y de la diversidad étnica y cultural del país, como fundamento de la unidad nacional y de su identidad.

19 Artículo 14. *Enseñanza obligatoria*. En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatorio en los niveles de la educación preescolar, básica y media, cumplir con:

- a) El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política;
- b) El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión y desarrollo;
- c) La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política;
- d) La educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación en los valores humanos; y e) La educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad.

Parágrafo 1°. El estudio de estos temas y la formación en tales valores, salvo los numerales a) y b), no exige asignatura específica. Esta formación debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios.

Parágrafo 2°. Los programas a que hace referencia el literal b) del presente artículo serán presentados por los establecimientos educativos estatales a las Secretarías de Educación del respectivo municipio o ante el organismo que haga sus veces, para su financiación con cargo a la participación en los ingresos corrientes de la Nación, destinados por la ley para tales áreas de inversión social.

2. La concordancia del proyecto con el principio de legalidad del gasto público.

3. Existe coherencia con la distribución de competencias entre el Congreso y la Nación.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se proponen las siguientes modificaciones al texto definitivo aprobado por la Cámara de Representantes

al **Proyecto de ley número 198 de 2014 Cámara, 85 de 2014 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la exaltación de la obra artística, musical y literaria del maestro Rafael Calixto Escalona Martínez, se honra su memoria por sus aportes a la música colombiana y se dictan otras disposiciones:**

Cuadro comparativo:

<p><i>Gaceta del Congreso</i> 449 1º/09/2014 TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA AL PROYECTO DE LEY 198 DE 2014 CÁMARA</p>	<p>TEXTO PARA DEBATE EN LA COMISIÓN II DE SENADO DEL PROYECTO LEY NÚMERO 85 DE 2014 SENADO, 198 DE 2014 CÁMARA</p>	<p>MODIFICACIONES PROPUESTAS</p>
<p><i>por medio de la cual la Nación se asocia a la exaltación de la obra artística, musical y literaria del maestro Rafael Escalona y se honra su memoria por sus aportes a la música colombiana.</i></p>	<p><i>por medio de la cual la Nación se asocia a la exaltación de la obra artística, musical y literaria del maestro Rafael Calixto Escalona Martínez y se honra su memoria por sus aportes a la música colombiana.</i></p>	<p>Se propone adicionar, el nombre completo del maestro homenajeado, quedando entonces “Rafael Calixto Escalona Martínez”, en vez simplemente “Rafael Escalona” Nota: lo anterior por la identidad inequívoca, que se le hace al maestro.</p>
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> El objeto de la presente ley es honrar la memoria del gran compositor de la música vallenata, el Maestro Rafael Escalona, en aras de proteger, mantener y divulgar su legado artístico y cultural para las futuras generaciones.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> El objeto de la presente ley es honrar la memoria del gran compositor de la música vallenata, el Maestro Rafael Calixto Escalona Martínez, en aras de proteger, mantener y divulgar su legado artístico y cultural para las futuras generaciones.</p>	<p>Se proponer adicionar, el nombre completo del maestro homenajeado, quedando entonces Rafael Calixto Escalona Martínez. Nota: lo anterior por la identidad inequívoca, que se le hace al maestro homenajeado.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Honores.</i> La Nación se asocia a la exaltación de la obra artística, musical y literaria del Maestro Rafael Escalona y reconoce la importancia de sus obras dentro de la identidad cultural de la Nación por su valor y remembranza nacional e internacional.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Honores.</i> La Nación se asocia a la exaltación de la obra artística, musical y literaria del Maestro Rafael Calixto Escalona Martínez y reconoce la importancia de sus obras dentro de la identidad cultural de la Nación por su valor y remembranza nacional e internacional.</p>	<p>Se complementa el nombre del homenajeado.</p>
<p>Artículo 3° <i>Escultura.</i> Como homenaje a su memoria, se autoriza a la Nación a través del Ministerio de Cultura, contratar un escultor colombiano, para que realice una pieza de arte moderno como figura simbólica a la memoria de Rafael Escalona, la cual será puesta en Patillal, corregimiento del municipio de Valledupar. El escultor será escogido con base en un concurso de méritos que abrirá el Ministerio de Cultura para tal efecto.</p>	<p>Artículo 3° <i>Escultura.</i> Como homenaje a su memoria, se autoriza a la Nación que a través del Ministerio de Cultura, <i>pueda</i> contratar un escultor colombiano, para que realice una pieza de arte moderno como figura simbólica a la memoria de Rafael Calixto Escalona Martínez, la cual será puesta en Patillal, corregimiento del municipio de Valledupar. El escultor será escogido con base en un concurso de méritos que abrirá el Ministerio de Cultura para tal efecto.</p>	<p>Adición al artículo: se propone adicionar la potestad al Ministerio de Cultura de “<i>pueda</i>” contratar a un escultor colombiano para que adelante la elaboración de la estatua del maestro homenajeado. Lo anterior, en consideración al análisis de la viabilidad financiera que la Corte Constitucional, le hizo al Proyecto de ley número 253 de 2009 Senado, 374 de 2009 Cámara plasmado en la Sentencia C-373/10 entre otras, donde manifestó que el Congreso está habilitado para dar autorizaciones al Gobierno Nacional para que este asigne una partida presupuestal, no es imperativo, sino por el contrario, es potestativo del Gobierno incluirla o no en el Presupuesto. Se complementa el nombre del homenajeado.</p>
<p>Artículo 4°. <i>Recopilación.</i> En desarrollo del objeto de la presente ley, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y las demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, podrán disponer de lo necesario para realizar una recopilación de la obra artística, musical y literaria del Maestro Rafael Escalona.</p>	<p>Artículo 4°. <i>Recopilación.</i> En desarrollo del objeto de la presente ley, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y las demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, podrán disponer de lo necesario para realizar una recopilación de la obra artística, musical y literaria del Maestro Rafael Calixto Escalona Martínez.</p>	<p>Se complementa el nombre del homenajeado.</p>

<p>Artículo 5°. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, destinarán recursos para la implementación de actos y programas educativos dirigidos a proteger, mantener y promocionar este legado para las futuras generaciones, en un término no mayor a dos años contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</p>	<p>Artículo 5°. Podrá el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, destinarán recursos para la implementación de actos y programas educativos dirigidos a proteger, mantener y promocionar este legado para las futuras generaciones, en un término no mayor a dos años contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</p>	<p>Atendiendo la observación del Ministerio de Educación emitida en el Oficio número 2014 EE86273 radicado el 11 de noviembre del año en curso, además de los fallos de la Corte Constitucional, en esta ley se le da la potestad al Gobierno nacional para que en su autonomía decida si destina o no los recursos necesarios para “proteger, mantener y promocionar este legado para las futuras generaciones” para realizar una recopilación de la obra artística, musical y literaria del Maestro Rafael Calixto Escalona Martínez.</p>
<p>Artículo 6°. <i>Emisión de estampilla.</i> Autorícese al Gobierno para la emisión de una estampilla que honre la memoria del Maestro Rafael Escalona y que estará en circulación por los mismos días que se celebra su natalicio, el 26 de mayo, con la siguiente leyenda “Rafael Escalona, hoy vive en su casa en el aire”.</p>	<p>Artículo 6°. <i>Emisión de estampilla.</i> Autorícese al Gobierno para la emisión de una estampilla que honre la memoria del Maestro Rafael Calixto Escalona Martínez y que estará en circulación por los mismos días que se celebra su natalicio, el 26 de mayo, con la siguiente leyenda “Rafael Escalona, hoy vive en su casa en el aire”.</p>	<p>Se complementa el nombre del homenajeado.</p>
<p>Artículo 7°. <i>Enseñanza de la música colombiana - Cátedra Escalona.</i> Atendiendo a la obligación contenida en el literal b) del artículo 14 de la Ley 115 de 1994, los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal en los niveles de preescolar, básica y media, podrán incluir dentro de sus programas académicos la cátedra de enseñanza de la música colombiana, en donde se dé relevancia a las expresiones artísticas ancestrales y tradicionales en el campo de la música, procurando por conservar el patrimonio artístico y cultural en las nuevas generaciones. Parágrafo. Facúltese al Ministerio de Educación, para que en un plazo no mayor a (6) meses, reglamente todo lo necesario para la aplicación y cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.</p>	<p>Artículo 7°. <i>Enseñanza de la música colombiana - Cátedra Escalona.</i> Atendiendo a la obligación contenida en el literal b) del artículo 14 de la Ley 115 de 1994, los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal en los niveles de preescolar, básica y media, podrán incluir dentro de sus programas académicos la cátedra de enseñanza de la música colombiana, en donde se dé relevancia a las expresiones artísticas ancestrales y tradicionales en el campo de la música, procurando por conservar el patrimonio artístico y cultural en las nuevas generaciones. Parágrafo. Facúltese al Ministerio de Educación, para que en un plazo no mayor a (6) meses, reglamente todo lo necesario para la aplicación y cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.</p>	<p>Igual</p>
<p>Artículo 8°. <i>Autorización para apropiación de partidas presupuestales.</i> Autorícese al Gobierno nacional para apropiar las partidas necesarias, a fin de dar cumplimiento al articulado que antecede.</p>	<p>Artículo 8°. <i>Autorización para apropiación de partidas presupuestales.</i> Autorícese al Gobierno nacional para apropiar las partidas necesarias, a fin de dar cumplimiento al articulado que antecede.</p>	<p>Igual</p>
<p>Artículo 9°. Los artículos contenidos en la presente ley responden a un interés cultural de la Nación y no tendrán efectos y/o afectará los derechos de los titulares de las obras creadas por el Maestro Rafael Escalona.</p>	<p>Artículo 9°. Los artículos contenidos en la presente ley responden a un interés cultural de la Nación y no tendrán efectos y/o afectará los derechos de los titulares de las obras creadas por el Maestro Rafael Calixto Escalona Martínez.</p>	<p>Se complementa el nombre del homenajeado.</p>
<p>Artículo 10. <i>Casa-Museo Rafael Escalona.</i> Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura destinará las partidas presupuestales necesarias para la adquisición de un bien inmueble en la ciudad de Valledupar, que será destinado para el funcionamiento de una casa museo en memoria de Rafael Escalona, donde se mostrará, se contará y se cantará la historia del más grande compositor de la música vallenata.</p>	<p>Artículo 10. <i>Casa-Museo Rafael Escalona.</i> Se autoriza al Gobierno nacional para que dentro de los cuatro (4) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, pueda a través del Ministerio de Cultura destinar las partidas presupuestales necesarias para la adquisición de un bien inmueble en el municipio Patillal o en la ciudad de Valledupar, que será destinado para el funcionamiento de una casa museo en memoria de Rafael Calixto Escalona Martínez, donde se mostrará, se contará y se cantará la historia del más grande compositor de la música vallenata.</p>	<p>Se autoriza al Gobierno Nacional, para que destine si lo considera pertinente y viable, provisione una partida para la adquisición del inmueble con destino al museo en honor al Maestro Rafael Calixto Escalona Martínez, en acatamiento del principio de la planeación, y ante la coyuntura actual de finanzas del país, consideramos prudente ampliar esa facultad al gobierno por 2 años más, quedando en 4. Lo anterior, es necesario para que el Gobierno pueda, con el suficiente tiempo, disponer responsablemente lo pertinente, sin afectar presupuestalmente otras inversiones que tenga de manera inmediata. De igual manera se otorga la posibilidad al Gobierno para que explore la viabilidad de adquirir el inmueble donde funcionaría el museo en conmemoración al maestro Escalona Martínez, en su ciudad natal Patillal o en Valledupar donde vivió gran parte de su vida.</p>

<p>Artículo transitorio. <i>Biografía</i>. El Gobierno nacional por intermedio del Ministerio de Cultura, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, encargará a historiadores de reconocida idoneidad, la elaboración de una biografía donde se recopile la vida y obra de Rafael Escalona, labor que contará con la colaboración armónica de los titulares de los derechos sobre las obras creadas por el Maestro. El texto de esta biografía será editado, publicado y distribuido por el Ministerio de Cultura en todas las facultades de Artes de las Universidades e Instituciones educativas y culturales públicas del país, en un término no mayor a dos años contados a partir de la terminación del texto de la biografía.</p>	<p>Artículo transitorio. <i>Biografía</i>. El Gobierno nacional por intermedio del Ministerio de Cultura y <i>de Educación</i>, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, encargará a historiadores de reconocida idoneidad, la elaboración de una biografía donde se recopile la vida y obra de Rafael <i>Calixto</i> Escalona, <i>Martínez</i> labor que contará con la colaboración armónica de los titulares de los derechos sobre las obras creadas por el Maestro. <i>Una vez cumplido con lo anterior, y aprobado el texto por las carteras de Cultura y de Educación</i>, el texto de esta biografía será editado, publicado y distribuido por el Ministerio de Cultura en todas las facultades de Artes de las Universidades e Instituciones educativas y culturales públicas del país, en un término no mayor a dos años contados a partir de la terminación del texto de la biografía.</p>	<p>Como el texto va a ser difundido en centros educativos debe involucrarse al Ministerio de Educación y la aprobación de la biografía debe ser aprobada por las carteras ministeriales de Educación y de Cultura. Se complementa el nombre del homenajeado. La biografía del Maestro Escalona Martínez, será distribuida por el Ministerio de Cultura, motivo por el cual considero que previamente a su publicación (en medio magnético, internet o impreso) debe ser aprobada avalado por el Ministerio de Cultura y Educación.</p>
<p>Artículo nuevo. Ordénese a las autoridades de Transporte y Tránsito Nacional para que en adelante la carretera que de Valledupar conduce a San Juan del Cesar se denomine Ruta Rafael Escalona.</p>	<p>Artículo nuevo. Ordénese a las autoridades de Transporte y Tránsito Nacional para que en adelante la carretera que de Valledupar conduce a San Juan del Cesar se denomine Ruta Rafael <i>Calixto</i> Escalona <i>Martínez</i>.</p>	<p>Se complementa el nombre del homenajeado.</p>
<p>Artículo 11. <i>Vigencia y derogatorias</i>. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 11. <i>Vigencia y derogatorias</i>. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Igual</p>

8. PROPOSICIÓN FINAL

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Mesa Directiva de la honorable Comisión Segunda del Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de ley número 85 de 2014 Senado, 198 de 2014 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la exaltación de la obra artística, musical y literaria del Maestro Rafael Calixto Escalona Martínez, se honra su memoria por sus aportes a la música colombiana y se dictan otras disposiciones.**

De los honorables Senadores,


Ana Mercedes Gómez Martínez
Senadora de la República.

TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO LEY NÚMERO 85 DE 2014 SENADO, 198 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la exaltación de la obra artística, musical y literaria del Maestro Rafael Calixto Escalona Martínez, se honra su memoria por sus aportes a la música colombiana y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. El objeto de la presente ley es honrar la memoria del gran compositor de la música vallenata, el Maestro Rafael *Calixto* Escalona *Martínez*, en aras de proteger, mantener

y divulgar su legado artístico y cultural para las futuras generaciones.

Artículo 2°. *Honores*. La Nación se asocia a la exaltación de la obra artística, musical y literaria del Maestro Rafael *Calixto* Escalona *Martínez* y reconoce la importancia de sus obras dentro de la identidad cultural de la Nación por su valor y remembranza nacional e internacional.

Artículo 3° *Escultura* Como homenaje a su memoria, se autoriza a la Nación a través del Ministerio de Cultura, para que *pueda* contratar un escultor colombiano, que realice una pieza de arte moderno como figura simbólica a la memoria de Rafael *Calixto* Escalona *Martínez*, la cual será puesta en Patillal, corregimiento del municipio de Valledupar.

El escultor será escogido con base en un concurso de méritos que abrirá el Ministerio de Cultura para tal efecto.

Artículo 4°. *Recopilación*. En desarrollo del objeto de la presente ley, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y las demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, podrán disponer de lo necesario para realizar una recopilación de la obra artística, musical y literaria del Maestro Rafael *Calixto* Escalona *Martínez*.

Artículo 5°. Podrá el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, destinarán recursos para la implementación de

actos y programas educativos dirigidos a proteger, mantener y promocionar este legado para las futuras generaciones, en un término no mayor a dos años contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

Artículo 6°. *Emisión de estampilla.* Autorícese al Gobierno para la emisión de una estampilla que honre la memoria del Maestro Rafael Calixto Escalona Martínez y que estará en circulación por los mismos días que se celebra su natalicio, el 26 de mayo, con la siguiente leyenda “Rafael Escalona, hoy vive en su casa en el aire”.

Artículo 7°. *Enseñanza de la música colombiana - Cátedra Escalona.* Atendiendo a la obligación contenida en el literal b) del artículo 14 de la Ley 115 de 1994, los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal en los niveles de preescolar, básica y media, podrán incluir dentro de sus programas académicos la cátedra de enseñanza de la música colombiana, en donde se dé relevancia a las expresiones artísticas ancestrales y tradicionales en el campo de la música, procurando conservar el patrimonio artístico y cultural en las nuevas generaciones.

Parágrafo. Facúltese al Ministerio de Educación, para que en un plazo no mayor a (6) meses, reglamente todo lo necesario para la aplicación y cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 8°. *Autorización para apropiación de partidas presupuestales.* Autorícese al Gobierno nacional para apropiar las partidas necesarias, a fin de dar cumplimiento al articulado que antecede.

Artículo 9°. Los artículos contenidos en la presente ley responden a un interés cultural de la Nación y no tendrán efectos y/o afectarán los derechos de los titulares de las obras creadas por el Maestro Rafael Calixto Escalona Martínez.

Artículo 10. *Casa-Museo Rafael Escalona.* Se autoriza al Gobierno nacional para que dentro de los cuatro (4) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, pueda a través del Ministerio de Cultura *destinar* las partidas presupuestales necesarias para la adquisición de un bien inmueble en el municipio de Patillal o en la ciudad de Valledupar, para el funcionamiento de una casa museo en memoria de Rafael Calixto Escalona Martínez, donde se mostrará, se contará y se cantará la historia del más grande compositor de la música vallenata.

Artículo transitorio. *Biografía.* El Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Cultura y de Educación, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, encargará a historiadores de reconocida idoneidad, la elaboración de una biografía donde se recopile la vida y obra de Rafael Calixto Escalona, Martínez labor que contará con la colaboración armónica de los titulares de los derechos sobre las obras creadas por el Maestro.

Una vez cumplido con lo anterior, y aprobado el texto por las carteras de Cultura y de Educación, el texto de esta biografía será editado, publicado y distribuido por el Ministerio de Cultura en todas las facultades de Artes de las Universidades e Instituciones educativas y culturales públicas del

país, en un término no mayor a dos años contados a partir de la terminación del texto de la biografía.

Artículo nuevo. Ordénese a las autoridades de Transporte y Tránsito Nacional para que en adelante la carretera que de Valledupar conduce a San Juan del Cesar se denomine Ruta Rafael Calixto Escalona Martínez.

Artículo 11. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,


ANA MERCEDES GÓMEZ MARTÍNEZ
Senadora Comisión II del Senado - Centro Democrático

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 94 DE 2014 SENADO

por la cual se regula el ejercicio de Cabildeo y se crea el Registro Único Público de Cabilderos.

Bogotá D. C. 12 de noviembre de 2014

Doctor

JUAN MANUEL GALÁN

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 94 de 2014 Senado**, por la cual se regula el ejercicio de Cabildeo y se crea el Registro Único Público de Cabilderos.

SÍNTESIS DEL PROYECTO

Este proyecto de ley regula las actividades de cabildeo que realizan las personas profesionales en el tema ante las corporaciones públicas de elección popular, como el Congreso de la República en la Rama Legislativa, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y otras entidades de la Rama Ejecutiva.

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional

Autor: Senador Carlos Fernando Galán.

Proyecto Publicado: *Gaceta del Congreso* número 536 de 2014

COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

Mediante comunicación de 15 de octubre de 2014 y notificada el mismo día, conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, fui designado ponente del **Proyecto de ley número 94 de 2014 Senado**, por la cual se regula el ejercicio de Cabildeo y se crea el Registro Único Público de Cabilderos.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto de ley está integrado por doce (12) artículos descritos a continuación:

Artículo 1º.	Establece el objeto de la ley, que consiste en regular las actividades de cabildeo.
Artículo 2º.	Consagra las definiciones que orientan el sentido de la ley.
Artículo 3º.	Crea el registro único de cabilderos.
Artículo 4º.	Define el contenido del registro único de cabilderos.
Artículo 5º.	Crea la certificación por la inscripción en el registro único de cabilderos.
Artículo 6º.	Consagra los derechos de los cabilderos.
Artículo 7º.	Establece las obligaciones de los cabilderos.
Artículo 8º.	Define las prohibiciones para los cabilderos.
Artículo 9º.	Establece las prohibiciones para los clientes que contratan los servicios de los cabilderos.
Artículo 10.	Consagra las responsabilidades disciplinarias de los servidores públicos.
Artículo 11.	Define la responsabilidad penal de los cabilderos y de los servidores.
Artículo 12.	Establece la vigencia y derogatorias.

COMENTARIOS DEL PONENTE

Consideraciones Generales

A partir del Acto Legislativo número 01 de 2009 se estableció en su artículo 7º y consecuentemente en el artículo 144 de la Constitución, el mandato constitucional de regular el Cabildeo, en concordancia con el derecho a la información que tienen los particulares y como corolario de la democracia participativa, el derecho de los particulares de influir en las decisiones de las autoridades debe ser garantizado y para su efectiva garantía se hace necesaria su regulación.

La asociación Nacional de Cabilderos en México define el Cabildeo con la frase **“Informar para Influir”**, en Colombia el cabildeo se realiza con el objeto de que las personas naturales o jurídicas interesadas en asuntos específicos pueda contratar los servicios de un tercero para que gestione sus intereses ante la entidad en la que se tramita el acto de interés general que lo afecta.

El Cabildeo y las acciones que de este se derivan, complementan y dotan de eficacia el principio constitucional fundante del Estado Social de Derecho

de la Democracia Participativa, que permite que se dinamice el papel del ciudadano en la construcción de la normatividad que incide en la sociedad en su conjunto.

Las actividades de cabildeo encuentran su sustento en el principio de publicidad que ha sido desarrollado en la Ley 5ª de 1992 en relación con la Rama Legislativa y en la Ley 489 de 1998 en relación con la Rama Ejecutiva, no obstante el tema del Cabildeo no ha podido ser regulado y los proyectos de ley que se han presentado no han tenido éxito en su trámite.

Esta nueva iniciativa que se pone en consideración del Congreso de la República busca dinamizar los procesos de participación de los particulares en la formación de los actos jurídicos de carácter público y que inciden en la sociedad, es así como tomando en cuenta el principio de transparencia este se optimiza a través de una regulación clara y específica en relación con las facultades y limitaciones de los cabildantes.

Las actividades constitutivas de cabildeo deben realizarse a la vista de las personas y con plena observación y seguimiento de las actividades que se derivan de la gestión de intereses por parte de las personas que profesionalmente cumplen esta función. El primer paso para que estas actividades se realicen públicamente, aplicando de manera transversal el principio de transparencia.

En este orden de ideas, luego de cinco años de consagrado el mandato constitucional se hace necesaria la regulación del Cabildeo con el objetivo garantizar y el principio de transparencia en la toma de decisiones, relacionadas con la expedición de reformas constitucionales, Leyes y Actos Administrativos.

El cabildeo es una figura de origen anglosajón, que ha sido regulada desde el siglo XIX en Estados Unidos y actualmente ha sido objeto de regulación en los países de la Unión Europea, en más de cinco países de América Latina y continua avanzando el tema regulatorio en Estados Unidos y recientemente en Canadá¹.

Los principales temas regulados han sido los siguientes:

TEMA	PAÍSES EN LOS QUE SE REGULA					
OBJETIVO Y FINES DEL CABILDEO	ESTADOS UNIDOS: Se establece con claridad la obligación de garantizar los principios de transparencia y bien común en la gestión.	ARGENTINA: Regula la actividad de cabildeo ante el cuerpo legislativo y ante la administración pública.	CHILE: Se regularon las actividades de cabildeo en relación con la promoción, defensa y representación de intereses legítimos.	PERÚ Regula la gestión de intereses en el ámbito de la administración pública.	CANADÁ Esta actividad se regula en el cuerpo legislativo de cada provincia.	PARLAMENTO EUROPEO

¹ Centro de Documentación, Información y Análisis, Congreso de la Unión, México D.F.

REGISTRO DE CABILDEROS	ESTADOS UNIDOS: Hay un registro de Cabilderos en el Senado y la Cámara de Representantes.	ARGENTINA: El registro de Lobbyistas se lleva en la Secretaría Nacional de Ética Pública.	CHILE: Hay dos registros de Lobbyistas uno ante el Ministerio de Justicia y otro ante la Comisión de Ética.	PERÚ: El Registro lo lleva la Súper Intendencia Nacional de Registros Públicos.	CANADÁ:	PARLAMENTO EUROPEO: Los “Cuestores” manejan tarjetas de acceso al parlamento y la relación de las personas que asisten a gestionar intereses propios y de terceros.
ACTIVIDADES Y SUJETOS	ESTADOS UNIDOS: Se regulan las actividades de Lobby y el “Lobbying contact”.	ARGENTINA: Regula la gestión de intereses a través del Lobby y excluye las actividades propias de la participación.	CHILE: Regula el Lobby en relación con los actos de la administración, los proyectos de ley y las políticas públicas.	PERÚ: Se regula el acto de gestión y la gestión de intereses.	CANADÁ:	PARLAMENTO EUROPEO:
DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES	ESTADOS UNIDOS: Se establecen los límites constitucionales al ejercicio de esta actividad.	ARGENTINA: Las prohibiciones se relacionan con la entrega de dádivas por parte del cabildero.	CHILE: Consagra los deberes de diligencia e información de los cabilderos.	PERÚ: Establece prohibiciones y consecuencias sancionatorias.	CANADÁ:	PARLAMENTO EUROPEO:
INFORMES DE GESTIÓN	ESTADOS UNIDOS: El Cabildero debe hacer un reporte semestral con base en las gestiones adelantadas.	ARGENTINA: Se debe hacer un reporte periódico al registro de la remuneración percibida.	CHILE: Establece la obligación de registrar todos los encuentros con autoridades públicas con las que se gestione intereses.	PERÚ: El cabildero o gestor profesional presenta un informe escrito bajo la gravedad de juramento sobre las actividades adelantadas en su gestión.	CANADÁ: Tres meses después de finalizados el año fiscal se debe presentar un informe por parte del cabildero de las actuaciones adelantadas.	PARLAMENTO EUROPEO:

(FUENTE: Elaboración propia con base en estudios de derecho comparado)

En conclusión, con esta iniciativa se busca garantizar la transparencia e imparcialidad en la toma de decisiones por parte de los servidores públicos, regulando la actividad del Cabildeo que resulta de especial importancia en el trámite de iniciativas legislativas y de actos administrativos que como lo ha dicho la Corte Constitucional al referirse al derecho a la participación democrática en el trámite de los proyectos de Ley que *“sumada a la característica de su publicidad, crea una condición inmejorable de transparencia y, además, de responsabilidad –accountability– de los congresistas ante sus electores, profundizando las bases democráticas del procedimiento de creación legislativa en el ordenamiento colombiano”*².

Contenido de la Iniciativa

A través de esta iniciativa se definen las actividades de cabildeo, los funcionarios cobijados, la relación entre cabildero y cliente. Adicional a esto se establece el registro único de cabilderos con el objetivo de sistematizar, sintetizar y hacer pública

la información relacionada con las actividades de cabildeo.

Se establecen los derechos, deberes y prohibiciones de los cabilderos, las obligaciones de los clientes y las consecuencias derivadas de la relación entre los cabilderos y los servidores públicos.

Modificaciones

1. En el artículo 2º se hace una variación del orden de los funcionarios cobijados por este proyecto de ley.

2. En el artículo 3º se especifica que el Registro Único público de Cabilderos es un registro de tipo electrónico.

3. En el artículo 4º se adiciona la expresión “electrónico” al Registro Único Público de cabilderos, se elimina la obligación de registrar cada una de las audiencias y reuniones que se realicen y se exige una relación semestral de las gestiones realizadas.

4. En el artículo 6º se consagra que habrá lugar a limitar el derecho de los cabilderos a transitar por las entidades ante las cuales adelanten actividades de cabildeo.

5. En el artículo 8° se eliminan las disposiciones penales como prohibición, toda vez que son tipos penales previamente existentes y se adiciona la prohibición de ejercer actividades de Cabildeo dentro del año siguiente a la dejación del cargo público en la entidad ante la cual se ejerza la actividad de cabildeo.

En el mismo artículo 8° se establece como sanción para el que incurra en alguna de las prohibiciones, la inhabilidad para ejercer la actividad de cabildeo por dos años.

6. En el artículo 9° se redacta la prohibición de los clientes de permitir que se ejerzan actividades de cabildeo sin que exista previo registro, como una actividad de representación indebida de intereses.

7. Se eliminan los artículos 10, 11 del Proyecto toda vez que generan una duplicidad de sanciones previamente tipificadas y que actualmente se encuentran vigentes y son aplicables.

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, me permito solicitar a los miembros de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, dar primer debate el **Proyecto de ley número 94 de 2014 Senado**, por la cual se regula el ejercicio de Cabildeo y se crea el registro único Público de Cabilderos, con el pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,



ROY BARRERAS
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 94 DE 2014 SENADO

por la cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el Registro Único Público de Cabilderos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular las actividades de cabildeo y crear el registro único público de cabilderos, con el fin de asegurar el acceso en igualdad de condiciones de los ciudadanos, la integridad, la transparencia y la imparcialidad en la preparación, elaboración, tramitación, aprobación, modificación, rechazo o derogación de leyes y actos legislativos, y en la preparación, elaboración, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general.

Artículo 2°. *Definiciones.* Los términos utilizados en la presente ley deberán ser entendidos de acuerdo con el significado que a continuación se indica:

i) Actividades de cabildeo o cabildeo: Son los contactos de carácter personal y privado entre los cabilderos y los servidores públicos cobijados por la presente ley, que tengan por objeto promover,

defender o representar cualquier interés lícito, propio o de un tercero, en relación con:

a) La preparación, elaboración, tramitación, aprobación, modificación, rechazo o derogación de leyes y actos legislativos;

b) La preparación, elaboración, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general.

ii) Actividades excluidas: No son consideradas actividades de cabildeo:

a) Las intervenciones que realicen los ciudadanos en las audiencias especiales y debates que se realicen ante el Congreso de la República;

b) Las opiniones, sugerencias o propuestas alternativas de actos administrativos de carácter general que presenten los ciudadanos durante el término previsto en el numeral 8 del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011.

iii) Cabildero: Persona natural o jurídica que desarrolla y gestiona actividades en representación de intereses lícitos, propios o de un tercero, ante los servidores públicos cobijados por la presente ley.

iv) Cliente: Persona natural o jurídica cuyos intereses lícitos son representados por el cabildero ante los servidores públicos cobijados por la presente ley.

v) Servidores públicos cobijados: Están cobijados por la presente ley los siguientes servidores públicos:

a) Servidores públicos de la Rama Legislativa del Poder Público: Los Congresistas, los Secretarios Generales, los Subsecretarios Generales, los Secretarios Generales de Comisiones constitucionales y legales, y los Asesores de las Unidades de Trabajo Legislativo;

b) Servidores públicos del sector central de la Rama Ejecutiva del Poder Público: El Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros, los Viceministros, los Directores de Departamentos Administrativos, los Superintendentes de Superintendencias sin personería jurídica, los Directores de Unidades Administrativas sin personería jurídica, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, el Ministro de la Presidencia, el Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República, los Ministros Consejeros y Altos Consejeros Presidenciales. Así mismo, están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Superintendentes Delegados, Directores y Asesores;

c) Servidores públicos del sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público: Los Superintendentes de Superintendencias con personería jurídica, los Directores de Unidades Administrativas con personería jurídica, los Gerentes, Presidentes o Directores de las entidades descentralizadas por servicios. Así mismo, están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Superintendentes Delegados, Directores y Asesores;

d) Servidores públicos del Nivel Territorial: Alcaldes, Gobernadores, Diputados y Concejales. Así mismo estarán cobijados por la presente ley

sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Subsecretarios y Asesores;

e) Servidores públicos de los órganos autónomos e independientes: Los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, los miembros de las Comisiones de Regulación, y en general los servidores públicos del nivel directivo y asesor de los órganos autónomos e independientes.

TÍTULO II

DEL REGISTRO ÚNICO PÚBLICO DE CABILDEROS

Artículo 3°. *Registro único público de cabilderos.* Créase el registro **electrónico** único público de cabilderos, el cual será administrado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. Los cabilderos deberán estar inscritos en este registro para poder realizar actividades de cabildeo. El contenido de este registro es público y podrá ser consultado por cualquier persona en el sitio web de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

Artículo 4°. *Contenido del registro **electrónico** único público de cabilderos.* Los cabilderos deberán inscribir la siguiente información en el registro único público de cabilderos:

i) Información sobre el cabildero: Nombres, apellidos, número de cédula, domicilio y demás generalidades del cabildero, cuando este sea una persona natural. El certificado de existencia y representación legal, cuando el cabildero pertenezca a una persona jurídica;

ii) Información sobre el cliente: Nombres, apellidos, número de cédula, domicilio y demás generalidades del cliente, cuando este sea una persona natural. Cuando el cliente pertenezca a una persona jurídica, el cabildero deberá allegar el certificado de existencia y representación legal, y el certificado expedido por el representante legal y el revisor fiscal, si la persona jurídica está obligada a tenerlo, o el auditor o contador, en el que se exprese si el cliente es parte o no de un grupo empresarial, si ejerce control sobre otras sociedades o si existe alguna situación de control sobre otras personas jurídicas, en los términos del Código de Comercio;

iii) Información sobre el interés representado: Descripción general de los intereses lícitos representados y de los propósitos concretos de las actividades de cabildeo;

iv) Información sobre los servidores públicos contactados o a contactar: Nombres, apellidos, y cargos de los servidores públicos contactados o a contactar para el ejercicio de las actividades de cabildeo;

v) **Información general sobre las gestiones realizadas: En el registro se deberá consignar semestralmente un informe sobre las actividades de cabildeo que se hayan realizado y las gestiones que se hayan adelantado.**

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley los medios físicos y electrónicos necesarios para que los cabilderos

puedan inscribirse en el registro único público de **cabilderos**.

Artículo 5°. *Certificación.* Una vez realizada la inscripción de la información señalada en el artículo 4° de la presente ley en el registro **electrónico** único público de cabilderos, la Secretaría de Transparencia de Presidencia de la República expedirá una certificación que acredite el registro. Para el ejercicio de las actividades de cabildeo, los cabilderos deberán exhibir la certificación. Sin esta certificación, los cabilderos no podrán realizar actividades de cabildeo.

TÍTULO III

DE LOS DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DE LOS CABILDEROS Y DE LOS CLIENTES

Artículo 6°. *Derechos de los cabilderos.* Son derechos de los cabilderos:

i) Recibir la certificación que acredita su inscripción en el registro único público de cabilderos expedida por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República;

ii) Ingresar a las instalaciones de las entidades a las cuales pertenecen los servidores públicos cobijados por la presente ley, **dentro de las limitaciones a que haya lugar;**

iii) Asistir a reuniones con los servidores públicos cobijados por la presente ley dentro de las instalaciones de las entidades a las cuales pertenecen.

Parágrafo. En todo caso, los servidores públicos cobijados por la presente ley tendrán la facultad discrecional de aceptar ser contactados o no por los cabilderos.

Artículo 7°. *Obligaciones de los cabilderos.* Son obligaciones de los cabilderos:

i) Inscribir oportunamente en el registro único público de cabilderos la información señalada en el artículo 4° de la presente ley;

ii) Exhibir la certificación que acredita su inscripción en el registro único público de cabilderos antes de iniciar cualquier actividad de cabildeo;

iii) Actualizar semestralmente la información inscrita en el registro único público de cabilderos;

iv) Actuar con respeto durante las actividades de cabildeo.

Artículo 8°. *Prohibiciones para los cabilderos.* A los cabilderos les estará prohibido:

i) Iniciar actividades de cabildeo sin estar inscritos en el registro único público de cabilderos;

ii) Defender o representar, de manera simultánea, intereses opuestos o contradictorios, aunque se haga ante autoridades o instancias distintas;

iii) **Adelantar actividades de cabildeo ante entidades de las que era funcionario el cabildero dentro del año anterior al ejercicio de la actividad;**

Parágrafo. El cabildero que incurra en las prohibiciones consagradas en este artículo quedará inhabilitado por el término de dos años para ejercer actividades de cabildeo.

Artículo 9°. *Indebida Representación de Intereses.* Los clientes que permitan o promuevan el inicio o la realización de actividades de cabildeo, en

representación de sus intereses, a personas naturales o jurídicas que no se encuentren inscritas en el registro único público de cabilderos **estarán indebidamente representados en la gestión de sus intereses.**

TÍTULO V

VIGENCIA Y DEROGATORIA

Artículo 10. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a los seis (6) meses de la fecha de su promulgación para efectos de la inscripción de los cabilderos que ejerzan actividades de cabildeo ante servidores públicos pertenecientes a entidades estatales del orden nacional. Para la inscripción de los cabilderos que ejerzan actividades de cabildeo ante servidores públicos pertenecientes a entes territoriales, la ley entrará en vigencia un (1) año después de su promulgación. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ROY BARRERAS
Senador de la República

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad.

TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día veintiocho (28) de octubre de dos mil catorce (2014), los señores Ministro de Justicia y del Derecho, doctor Yesid Reyes Alvarado, y Fiscal General de la Nación, doctor Eduardo Montealegre Lynett, radicaron en la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de ley número 115 de 2014 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad. La iniciativa fue publicada en la *Gaceta de Congreso* número 660 de 2014.

Por designación de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y conforme al Acta número 21, fui designado como ponente para rendir informe de ponencia en primer debate.

I. SÍNTESIS DEL PROYECTO

Objeto

El objeto del proyecto de ley es introducir adiciones y modificaciones puntuales al texto del ordenamiento de procedimiento penal para precisar la figura de la medida de aseguramiento privativa de la libertad –tanto en establecimiento de reclusión como en lugar de residencia del imputado–, con una acentuada orientación de apertura de garantías legales aplicables a la detención de las personas, respetando el valor superior de la libertad, los límites materia-

les del debido proceso y el margen de configuración del legislador. Se establecen criterios, términos y momentos procesales para el uso razonable de la detención preventiva (domiciliaria o carcelaria) previa valoración del Juez con función de Control de Garantías de considerar alguna de las otras nueve (9) alternativas de procedencia de medida de aseguramiento no privativa de la libertad.

El proyecto de ley puesto a consideración del honorable Senado de la República consta de 5 artículos incluido el de vigencia, que reforma los artículos 307, 308, 310 y 317 de la Ley 906 de 2004, orientados por los siguientes criterios:

Como regla general, la estricta aplicación de la presunción de inocencia consagrada como derecho constitucional prohíbe que alguien pueda ser privado de su libertad antes de que contra él se haya proferido sentencia condenatoria definitiva;

La figura de la detención preventiva debe racionalizarse, con criterios que definan la necesidad de llenar espacios o vacíos no previstos en la norma procesal penal vigente y que puedan comprometer el derecho a la libertad de una persona investigada, a través de la fijación de reglas, momentos y oportunidades, propios del proceso penal;

La medida de aseguramiento privativa de la libertad, conforme al Código de Procedimiento Penal vigente, ha de ser utilizada excepcionalmente, cuando existan elementos materiales probatorios y evidencias físicas, que permitan inferir razonablemente que el imputado pueda ser autor o partícipe de la conducta delictiva que se investiga, siempre y cuando se demuestre, además, que la medida de aseguramiento es necesaria para evitar que el imputado obstruya la justicia o constituya un peligro para la sociedad o la víctima, o evada la acción de la justicia;

El Código de Procedimiento Penal establece dos medidas de aseguramiento privativas de la libertad: la detención en establecimiento carcelario y la detención domiciliaria, que se aplican cuando las demás resulten insuficientes o inadecuadas para garantizar sus fines. A su turno, señala nueve medidas alternativas a la privación de la libertad, como las presentaciones personales, la caución, la prohibición de salir del país, la vigilancia electrónica, la obligación de observar buena conducta, la prohibición de concurrir a determinados sitios o de comunicarse con determinadas personas o con las víctimas;

En razón de los principios de presunción de inocencia, legalidad y proporcionalidad, así como del derecho fundamental a la libertad, debe existir un límite temporal a la detención preventiva.

Del análisis, del proyecto se propone cuatro criterios de reglas procesales en el marco de la detención preventiva:

Las medidas de aseguramiento privativas de la libertad no podrán exceder el término de un año, salvo cuando se trate de casos cuya competencia sea de la justicia penal especializada, sean tres o más los imputados o acusados, o la investigación o el juzgamiento versen sobre delitos de corrupción, de que trata la Ley 1474 de 2011, para los cuales el término no podrá ser superior a dos años.

Las medidas de aseguramiento privativas de la libertad solo pueden imponerse cuando se pruebe ante el Juez con función de control de garantías que las no privativas de la libertad resultan insuficientes.

Cuando existan razones para suponer que el imputado constituye un peligro futuro para la sociedad o la víctima, o para creer que manipulará pruebas o ante la probabilidad de que evadirá el cumplimiento de una eventual condena, podrá imponerse medida de aseguramiento. No se trata de una decisión objetiva basada meramente en la entidad del delito que se investiga.

No pueden transcurrir más de 120 días entre la presentación del escrito de acusación y el inicio de la audiencia de juicio, ni más de 150 días entre el inicio de esta última y la audiencia de lectura del fallo, so pena de configurarse causal de libertad por vencimiento de términos a favor del acusado. Estos términos se duplican en casos que revisten mayor complejidad, taxativamente señalados.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

1. Si bien es cierto que el Estado es el titular de la función punitiva, también lo es que el ejercicio de la misma tiene sus límites tanto materiales como formales. Entre los límites materiales están los de la dignidad humana y la libertad del individuo, y entre los formales se encuentra el del debido proceso. Por tal razón, para evitar intromisiones innecesarias y exageradas en el ámbito de la libertad de los individuos, se señalan desde el Bloque de Constitucionalidad algunas exigencias supraconstitucionales, constitucionales y legales, que son verdaderos derechos fundamentales del imputado o acusado.

2. Esto significa que el Estado no está autorizado para actuar de manera absoluta e ilimitada en la afectación de valores superiores como el de la libertad, porque solo debe y puede restringirla en los casos expresamente señalados por la ley, mediante el agotamiento de las exigencias procesales legales y durante los plazos que deben ser de conocimiento del destinatario de la acción penal.

No es suficiente que se fijen requisitos para la privación de la libertad y que, una vez dados, el Estado a través de sus operadores judiciales disponga la misma, pues, además del señalamiento de límites fácticos y jurídicos para su afectación, se deben fijar los términos de duración de la misma. Esto, porque si legalmente se estipulan los marcos de duración de las penas aplicables a quienes son declarados responsables, con mayor razón se deben fijar los términos máximos de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, que son solo preventivas ante un eventual fallo condenatorio, impuestas a quien su inocencia se presume, la que solo se desvirtúa mediante un fallo condenatorio ejecutoriado proferido por el juez competente.

Debe tenerse muy presente que en esta materia el principio que ha de regular al Derecho Penal en un Estado Social y Democrático de Derecho es el de que la detención preventiva ha de darse de manera excepcional, cuando luego de analizarse las demás medidas de aseguramiento de la comparecencia del imputado al juicio, que es la primordial razón de las

mismas, solo resta la de enviar a un establecimiento carcelario a quien su inocencia se presume.

Si la detención preventiva opera respecto de personas de quienes aún no se ha demostrado su responsabilidad y se presume su inocencia, es apenas lógico que deba señalarse de manera precisa las circunstancias que permitan la privación de la libertad, que en últimas se convierte en el anticipo de purga de una pena que aún no se sabe si se impondrá o no. Pero no basta señalar causales para la privación de la libertad, sino que, además, deben fijarse medidas alternativas, a las cuales hay que acudir, *prima facie*, para dejar como última opción la máxima restricción legal de la libertad de quien ha de ser tenido como inocente, y señalarse el término máximo de duración de la detención precautelar, que se inicia cuando el imputado o acusado es capturado y termina cuando quede ejecutoriado el fallo condenatorio.

Si bien es cierto que el Estado tiene el derecho y el deber de privar de la libertad a una persona que ha realizado una conducta que acarrea como consecuencia una pena restrictiva de dicho valor superior, también lo es que su ejercicio tiene límites desde el punto de vista del principio de legalidad, en cuanto que dicha privación solo puede darse respecto de supuestos previamente determinados, el que en nuestro sistema penal se caracteriza porque ha de estipularse normativamente: i) la conducta punible y su respectiva pena; ii) el juez natural facultado para adelantar el proceso, adoptar medidas de restricción de derechos fundamentales y proferir la correspondiente decisión que ponga fin a la actuación procesal; iii) los fundamentos probatorios que permitan afectar la libertad; iv) las medidas alternativas que faciliten asegurar la comparecencia del imputado al juicio, en caso de que se llegare a esta etapa procesal; y v) la imposición de la detención preventiva como *ultima ratio*, cuya necesidad ha de demostrarse ineludiblemente para acudir a tan drástica medida.

Con todo, estas talanqueras no son suficientes, porque también han de señalarse límites temporales, dado que el privado de la libertad no puede permanecer de manera indefinida recluido en un establecimiento carcelario en espera de que se desvirtúe su presunción de inocencia y se imponga la respectiva consecuencia.

Paralelamente al derecho que tiene el Estado de restringir la libertad cuando se cumplan requisitos formales y materiales, y se descarte la viabilidad de la imposición de medidas de aseguramientos diferentes a la de tal restricción, concurren deberes, como los de asegurar el respeto de la dignidad humana durante el tiempo de privación de la libertad de quien no ha sido condenado y de fijarle un límite temporal para que la persona permanezca en tal situación preventiva; de modo que el privado de la libertad sepa que la restricción se prolongará hasta cuando se profiera sentencia absolutoria o condenatoria, la que ha de dictarse durante un lapso establecido por la ley; y que si vencido ese término no se ha dictado fallo, cualquiera que sea el estado del proceso, tendrá derecho a la libertad, sin perjuicio de que el proceso continúe y que se le impongan otras medidas de aseguramiento no privativas de la libertad. Esto

contribuye a rescatar el derecho fundamental de la seguridad jurídica.

3. La no determinación de la duración de la detención preventiva también afecta el derecho fundamental al debido proceso, porque, como antes se dijo, el mismo ha de ser tanto formal como material. No solo ha de entenderse el mismo como una sumatoria de actos procesales preclusivos y coordinados, cumplidos por el funcionario competente en la oportunidad debida, que es un concepto formal, sino también como el adelantamiento de tales etapas y el cumplimiento de las distintas actuaciones judiciales con sujeción a las garantías constitucionales y legales, como límite a la función punitiva del Estado.

Entre las garantías constitucionales y legales del debido proceso se encuentran las de celeridad y defensa. Esto, porque el proceso debe ser rápido y sin dilaciones injustificadas, lo que le impone al funcionario judicial el compromiso de imprimirle celeridad a las actuaciones, dado que la prolongación injustificada puede atentar contra la dignidad humana del imputado o acusado, quien tendrá gran angustia durante todo el desarrollo del proceso, derivada de la incertidumbre de si será o no condenado; además de que tal dilación retarda la concreción de los derechos de la víctima, quien, se sabe, ha de tener acceso a una pronta verdad, justicia y reparación.

Asimismo, se afecta el derecho de defensa, porque si el Estado no agota las etapas procesales en los plazos señalados por la ley, se debe a que no tiene los medios probatorios que le permitan avanzar a etapas subsiguientes, es decir, porque no ha logrado la que, en su sentir, es la verdad procesal, razón por la cual debe reconocérsele al imputado o acusado, como titular de la defensa material, el derecho de ayudar a la recopilación de la prueba que le permita sacar adelante su teoría del caso y, de esta manera, contribuir a una pronta y cumplida justicia, con independencia de las resultas de dicho proceso; sin que sea válido afirmar que la libertad del presuntamente inocente le da la oportunidad de obstruir la justicia, porque ha permanecido privado de la libertad durante largo lapso, durante el cual el Estado tuvo la oportunidad y las herramientas para recolectar las evidencias y los medios probatorios sin la posibilidad de obstrucción por parte de la persona privada de la libertad.

4. Si no se señala término de privación de la libertad del imputado o acusado durante la tramitación de la actuación procesal y el pronunciamiento del fallo respectivo, las consecuencias no solo se dan en el campo de la violación del valor superior de la libertad, sino también en el de las finanzas del Estado, pues en la actualidad se adelantan 18.797 procesos administrativos en su contra, cuyas pretensiones económicas superan los 23 billones de pesos. Esto, porque no todos los acusados, privados o no de la libertad, son condenados.

La Comisión Internacional de Derechos Humanos, en informe de 13 de diciembre de 2013, afirma que para esa fecha había 113.884 personas privadas de la libertad, de las cuales el 30.35% lo estaban en detención preventiva. Surgen las siguientes preguntas: ¿A cuántas de aquellas personas no se les desvirtuará la presunción de inocencia y serán absueltas?

¿Cuáles serán sus reacciones?, ¿Demandarán o no al Estado? ¿Cuáles serán los costos de las demandas?

5. Lo expuesto nos permite llegar a las siguientes conclusiones:

a) Que la detención preventiva debe someterse a término perentorio; de modo que si vencido el mismo no se ha proferido fallo ejecutoriado se debe disponer la libertad del imputado o acusado, sin perjuicio de que se sustituya por otra u otras medidas de aseguramiento no privativas de la libertad. Se considera, por tanto, que el lapso de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad no podrá exceder de un año, el que puede prorrogarse por el mismo término, a petición del fiscal o el apoderado de la víctima, cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011, dicho término podrá prorrogarse hasta por el mismo término inicial, es decir hasta dos años;

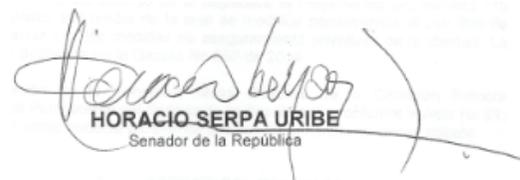
b) Para darle oportunidad a los jueces y fiscales de que le impriman celeridad a las actuaciones que en la actualidad adelantan, en las que existe un número elevado de privados preventivamente de la libertad por un plazo superior a un año, sin que se haya proferido el fallo respectivo, se dispone que dicho término solo regirá un año después de la promulgación de la ley;

c) Que para la imposición de la medida de aseguramiento consistente en la privación de la libertad se deben señalar requisitos que deben darse en su totalidad, pues no es suficiente calificar de grave la conducta para optar por su imposición. Lo que obliga a quien solicita la privación de la libertad a probar ante el juez de control de garantías, quien define la situación jurídica, la insuficiencia de las demás medidas de aseguramiento para garantizar el cumplimiento de los fines de las mismas, lo que reafirma el carácter de última ratio de la privación de la libertad;

d) Que para darle celeridad al proceso, por las razones antes señaladas, se deben fijar plazos para el adelantamiento de ciertas etapas procesales cuando el acusado se encuentre privado de su libertad, como el máximo que ha de transcurrir entre la presentación del escrito de acusación por parte de la fiscalía y el inicio de la audiencia de juicio, y el máximo de duración de tal audiencia sin que se haya dado lectura del fallo o su equivalente.

PROPOSICIÓN

Por los anteriores argumentos solicito a la comisión primera dar **Primer debate al Proyecto de ley número 115 de 2014 Senado**, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, en el texto del proyecto original.



HORACIO SERPA URIBE
Senador de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral.

Bogotá, D. C., 27 de octubre de 2014

Honorables Senadores

LUIS ÉVELIS ANDRADE CASAMA

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR

Comisión Séptima de Senado

La Ciudad

Referencia: Concepto sobre el **Proyecto de ley número 12 de 2014**, por medio de la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral.

Respetados doctores, reciban un Cordial Saludo.

La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias tiene como misión la promoción, fomento, y fortalecimiento de las Organizaciones Solidarias en Colombia, representadas por cooperativas, fondos de empleados, mutuales, fundaciones, corporaciones, asociaciones, grupos de voluntariado, y organismos comunales.

Como es de nuestro interés fortalecer el desarrollo, sostenimiento de las formas Cooperativas, realizamos un análisis detallado del **Proyecto de ley número 12 de 2014 Senado**, por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral. Y realizamos el siguiente pronunciamiento.

1. Las Cooperativas de Trabajo Asociado: Son organizaciones sin ánimo de lucro, pertenecientes al sector de la economía solidaria, que asocian personas naturales que simultáneamente son gestoras, contribuyen económicamente a la cooperativa; son trabajadores y aportantes directos de su capacidad de trabajo para el desarrollo de actividades económicas, profesionales o intelectuales, con el fin de producir en común bienes, ejecutar obras o prestar servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.

2. Régimen de trabajo: Las Cooperativas de Trabajo Asociado no se rigen por las disposiciones laborales, tienen su régimen de trabajo, seguridad social y compensación, en sus estatutos y reglamentos de conformidad al artículo 59 de la Ley 79 de 1988.

“Artículo 59. En las cooperativas de trabajo asociado en que los aportante de capital son al mismo tiempo los trabajadores y gestores de la empresa, el régimen de trabajo, de previsión, seguridad social y compensación, será establecido en los estatutos y

reglamentos en razón a que se originan en el acuerdo cooperativo y, por consiguiente, no estará sujeto a la legislación laboral aplicable a los trabajadores dependientes y las diferencias que surjan, se someterán al procedimiento arbitral previsto en el Título XXXIII del Código de Procedimiento Civil o a la justicia laboral ordinaria. En ambos casos, se deberá tener en cuenta las normas estatutarias, como fuente de derecho...

Solo en forma excepcional y debidamente justificada, las cooperativas de trabajo asociado NO podrán vincular trabajadores ocasionales o permanentes no asociados; en tales casos, estas relaciones, se rigen por las normas de la legislación laboral vigente...”

3. No generalizar las malas prácticas Cooperativas: Reconocemos que algunas entidades han utilizado las cooperativas de Trabajo Asociado para contratar servicios y evadir responsabilidades sociales y prestacionales, convirtiéndose en un mecanismo para favorecer a unos pocos en perjuicio de los trabajadores; esta situación ha generado polémica y constituye un claro desvío del trabajo asociado cooperativo; en respuesta a esta problemática la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, desde el año 2010 ha desarrollado acciones en procura de fomentar la cultura de la legalidad, transparencia y el buen Gobierno corporativo al interior de las Cooperativas de Trabajo Asociado, en articulación con los Gremios, la Superintendencia de Economía Solidaria, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y organizaciones de base que preocupados por el mal uso del modelo cooperativo, de manera prospectiva ejecutó acciones como: Pacto por las Buenas Prácticas Cooperativas en las Cooperativas de Trabajo Asociado (Pacta), se realizó la investigación con la Universidad Cooperativa de Colombia “Buenas Prácticas en Cooperativas de Trabajo Asociado en Colombia: Revisión de Casos”; Investigación que se divulgó, socializó a través de libros y videos demostrando la experiencia exitosa de estas organizaciones. Desde el año 2012 la Unidad y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, vienen trabajando las Buenas prácticas Cooperativas, en las Cooperativas de Trabajo Asociado de Vigilancia y Seguridad Privada, proceso del cual se firmó el Pacto por las Buenas Prácticas Cooperativas en las Cooperativas de Trabajo Asociado de Vigilancia y Seguridad Privada, proceso del cual se cuenta con 10 cooperativas que han firmado el pacto.

Por lo tanto, entendemos que de acuerdo al mal uso del nombre cooperativo generó abusos y desvíos del trabajo asociado cooperativo, el Estado en pro de proteger los derechos del trabajador, radicó el Proyecto de ley número 12 de 2014 Senado, cuyo fin es suprimir la intermediación laboral a través de cooperativas de trabajo asociado.

4. Ya existe normatividad que prohíbe la intermediación: Consideramos en primer lugar que no es a través de la expedición de una nueva ley suprimir una modalidad cooperativa, que genera empleo, toda

vez que ya existen leyes y normas que regulan el trabajo asociado, y suprimen la intermediación laboral como el Decreto número 4588 de 2006 en su artículo diecisiete:

“Artículo 17. Prohibición para actuar como intermediario o empresa de servicios temporales. Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado no podrán actuar como empresas de intermediación laboral, ni disponer del trabajo de los asociados para suministrar mano de obra temporal a usuarios o a terceros beneficiarios, o remitir los como trabajadores en misión con el fin de que estos atiendan labores o trabajos propios de un usuario o tercero beneficiario del servicio o permitir que respecto de los asociados se generen relaciones de subordinación o dependencia con terceros contratantes.

Cuando se configuren prácticas de intermediación laboral o actividades propias de las empresas de servicios temporales, el tercero contratante, la Cooperativa y Precooperativa de Trabajo Asociado y sus directivos, serán solidariamente responsables por las obligaciones económicas que se causen a favor del trabajador asociado”.

Adicionalmente, el artículo 4° del Decreto número 2025 de 2011 señala:

“Al tercero que contrate con una Cooperativa o Precooperativa de Trabajo Asociado que incurra en intermediación laboral o que esté involucrado en una o más de las conductas descritas en el artículo anterior o que contrate procesos o actividades misionales permanentes, se le impondrá una multa hasta de cinco mil (5.000) smlmv, a través de las Direcciones Territoriales del Ministerio de la Protección Social. Lo anterior, sin perjuicio de lo señalado en el numeral 4 del artículo 7° de la Ley 1233 de 2008, con base en el cual el inspector de trabajo reconocerá el contrato de trabajo realidad entre el tercero contratante y los trabajadores”.

Observamos entonces que la intermediación laboral ya se encuentra regulada y establecida en varias normas, por lo tanto no es necesario crear una nueva ley con el mismo fin.

5. Dejar claro en el Proyecto de ley número 12 de 2014 la permisividad de la asociatividad y la tercerización: Ahora bien, si continua el trámite del mencionado proyecto de ley, es importante dejar claro que las Cooperativas de Trabajo Asociado podrán contratar con terceros, el contrato se entendería celebrado para la prestación del servicio, más no como suministro de personal, ya que las Cooperativas no pueden actuar como empresas de servicios temporales, o como bolsas de empleo. De esta forma, las obligaciones que se deriven del contrato surgirán entre la Cooperativa de Trabajo Asociado y el tercero contratante, no existiendo intermediación laboral al no generar acciones que puedan conducir a una relación laboral entre los asociados y el tercero.

Esta contratación con terceros es permitida y está regulada en el Decreto número 4588 de 2006, en su artículo 6°:

“Artículo 6°. Condiciones para contratar con terceros. Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, podrán contratar con terceros la producción de bienes, la ejecución de obras y la

prestación de servicios, siempre que respondan a la ejecución de un proceso total en favor de otras cooperativas o de terceros en general, cuyo propósito final sea un resultado específico. Los procesos también podrán contratarse en forma parcial o por subprocesos, correspondientes a las diferentes etapas de la cadena productiva, siempre atados al resultado final.

6. No desconocer la figura válida de las Organizaciones Cooperativas de Trabajo Asociado: En cuanto al artículo 2° del Proyecto de ley número 12 de 2014, que establece *“Los trabajadores que se encuentren vinculados al momento de expedición de esta ley, mediante cooperativas de trabajo asociado para el desarrollo de labores misionales o permanentes, se les aplicará sin solución de continuidad, el principio de contrato realidad...”*, no se debe desconocer la figura válida de las organizaciones cooperativas de trabajo asociado, en razón a la inexistencia en su interior de relaciones de trabajo subordinadas, características que no le restan validez y que no pueden ser desconocidas; este artículo, estaría en contra del derecho de libre asociación, del derecho al trabajo y el derecho a la igualdad de todas las personas ante la ley.

De conformidad con los artículos 58 y 333 de la Constitución Política Nacional, el Estado tiene la obligación de proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad, mandato que se estaría incumpliendo si prospera esta iniciativa legislativa, contrario es que se fortalezca la supervisión de estas organizaciones y se impongan multas a quienes utilicen indebidamente este modelo de trabajo, sin generalizar y perjudicar a las más de 2500 cooperativas existentes en la actualidad, que hoy vienen siendo reguladas, vigiladas y controladas por el Ministerio de Trabajo y la Superintendencia de Economía Solidaria y Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, respalda e impulsa el modelo cooperativo de trabajo asociado, por las bondades del desarrollo integral de los asociados los cuales son trabajadores, aportantes y gestores de sus cooperativas, contribuyendo a la cultura solidaria del país, razón por la cual, se espera el reconocimiento y el cumplimiento normativo existente que protege dicha modalidad, sin la necesidad de crear nuevas normas, sino fortalecer los organismos del Estado encargados de la vigilancia, inspección y control.

Agradeciendo tener en cuenta los argumentos aquí plasmados.

Cordialmente,


PAULA ANDREA GARCÍA CHICA
Asesora de la Dirección Nacional
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., once (11) días del mes de noviembre del año dos mil catorce (2014)

En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso. Concepto de Organizaciones Solidadas, suscrito por la Asesora de la Dirección Nacional Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, Paula Andrea García Chica, en cinco (05) folios, al **Proyecto de ley número 012 de 2014 Senado**, por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral.

Autoría del honorable Senador *Alexánder López Maya*.

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA
CONFEDERACIÓN COLOMBIANA DE
COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE
2014 SENADO**

por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.

Pronunciamiento Gremial frente al Proyecto de ley número 12 de 2014 Senado, por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral, presentado por el Senador *Alexánder López*.

La **Confederación Colombiana de Cooperativas de Trabajo Asociado “Conacta”**, frente al proyecto de ley que pretende promover el Senador *Alexánder López Maya*, con el que se busca suprimir y prohibir la contratación con Cooperativas de Trabajo Asociado, se permiten rechazar este proyecto de ley por el riesgo a desorientar la legitimidad en la prestación de servicios en el Trabajo Asociado; por el contrario la propuesta normativa, fortalece el pánico, estigmatización y la satanización contra las CTA, siendo estas una oportunidad que encuentran los empresarios del país, que a través de los servicios que estas formas Cooperativas ofrecen, se encuentren soluciones a sus necesidades. Se fundamenta nuestra posición en las siguientes consideraciones.

1. A lo largo de la existencia y dinámica del desarrollo de la actividad de las Cooperativas de Trabajo Asociado, frente al abuso que se fue generando en prácticas indebidas por algunas personas, aprovechándose estos individuos de las bondades y el espíritu cooperativo, donde sus normas que regulaban su

actividad inicialmente tenían cierto grado de flexibilidad, lo que fue usado por los inescrupulosos para hacer daño al buen nombre del Trabajo Asociado con actos ilegales y en beneficio propio, fue paulatinamente corrigiéndose en el tiempo; hoy existe en Colombia una drástica base y estructura normativa en su regulación, como ninguna otra forma de contratación de servicios o labores existentes en el país la tiene, lo que hace que el del desarrollo y la actividad de las Cooperativas de Trabajo Asociado hoy, no sea vulnerable a ser violada, sin que sean severamente castigados y sancionados los que la quebranten.

Existe en la regulación del Trabajo Asociado Cooperativo entre otras normas: Decreto número 4588 del 2004, Ley 1233 del 2008, Decreto número 2025 del 2011, sendas sentencias que a manera de información enunciamos así:

Línea jurisprudencial sobre casos específicos do trabajadores en Cooperativas de Trabajo Asociado por sentencias proferidas por la Corte Constitucional respecto a los trabajadores de las CTA.

Derecho de asociación:

- T-336 de 2000 (MP. Alfredo Beltrán Sierra),
- T-479 de 2002 (MP. Jaime Córdova Triviño),
- T-1080 de 2004 (MP. Jaime Araújo Rentería),
- T-190 de 2005 (Jaime Córdova Triviño),
- T-484 de 2005 (MP. Alfredo Beltrán Sierra),

Derecho a la retribución:

- T-052 de 2000 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa),
- T-353 de 2008 (MP. Mauricio González Cervo),
- T-471 de 2008 (MP. Jaime Córdova Triviño),

Protección a los discapacitados:

- T-632 de 2004 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra),
- T-1219 de 2005 (Jaime Córdova Triviño),
- T-198 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-304 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-445 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa),
- T-504 de 2008 (MP. Rodrigo Escobar Gil),
- T-1119 de 2008 (MP. Nilson Pinilla),
- T-962 de 2008 (MP. Jaime Araújo),

Primacía de la realidad y protección a la maternidad:

- T-286 de 2003 (MP. Jaime Araújo Rentería),
- T-1177 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra),
- T-413 de 2004 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra),
- T-550 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda),
- T-900 de 2004 (Jaime Córdova Triviño), T-917 de 2004 (MP. Alfredo Beltrán Sierra),
- T-964 de 2008 (MP. Jaime Araújo) y
- T-291 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda),
- T-873 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa),
- T-1244 de 2005⁵⁷ (MP. Manuel José Cepeda Espinosa),

- T-1279 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto),
- T-002 de 2006 (Jaime Córdova Triviño),
- T-063 de 2006 (MP. Clara Inés Vargas),
- T-195 de 2007 (MP. Clara Inés Vargas),
- T-531 de 2007 (MP. Álvaro Tafur),
- T-353 de 2008 (MP. Mauricio González Cuervo),
- T-687 de 2008 (MP. Jaime Córdova Triviño),

Sentencias de constitucionalidad:

- C-211 de 2000. MP. Carlos Gaviria Díaz
- C-855 de 2009. MP. Mauricio González Cuervo

2. Con relación al artículo 1° del proyecto de ley que en su texto dice:

“Artículo 1°. *A partir de la promulgación de la presente ley y sin perjuicio del objeto social de las empresas temporales legalmente constituidas, queda prohibido en el territorio nacional, la contratación de personal a través de cooperativas de trabajo asociado (...), nos obliga este texto del proyecto a hacer referencia y recordar lo señalado en la Sentencia de la Corte Constitucional C-211 del 2000. MP. Carlos Gaviria Díaz que dice: (...) “En un Estado social de derecho como el nuestro, en el que el trabajo y la solidaridad juegan un papel decisivo para el logro de un orden económico y social justo, las organizaciones asociativas y solidarias encuentran pleno respaldo constitucional; basta leer lo dispuesto en el Preámbulo y los artículos 1°, 38, 51, 57, 58, 60, 64, 103, 189-24, 333, entre otros, para llegar a esa conclusión.*

En efecto: el artículo 1° determina que “Colombia es un Estado social de derecho, (...) fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”; el artículo 38 garantiza “el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”; el artículo 51 consagra el derecho a la vivienda digna y la obligación del Estado de promover “formas asociativas de ejecución de esos programas de vivienda”; el artículo 57 autoriza al legislador “para establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas”; el artículo 58 (inciso 3°) prescribe que “El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad”; el artículo 60 establece el derecho que tienen los trabajadores y “las organizaciones solidarias y de trabajadores”, para acceder a la propiedad accionaria; el artículo 64 alude al deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, “en forma individual o asociativa”; el artículo 103 ordena al Estado contribuir a “la organización, promoción y capacitación de las asociaciones (...) comunitarias (...)”; el artículo 189-24 contempla la inspección, vigilancia y control por parte del Presidente de la República “sobre las entidades cooperativas”; el artículo 333 le impone al Estado fortalecer “las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial”.

Estas disposiciones que no son simples enunciados teóricos sino directivas de acción política que

le imponen al Estado el deber de fomentar, apoyar, promover y proteger a las organizaciones solidarias y asociativas de trabajo. La Ley 79 de 1988, materia de acusación parcial, a pesar de haber sido expedida antes de entrar en vigencia el nuevo orden constitucional, apunta a tales fines al regular algunos aspectos atinentes a ellas” (...).

Sobre este análisis particular constitucional, no cabe duda que el proyecto de ley que pretende promover el Senador Alexander López, es totalmente violatorio de la Constitución Nacional, además intenta conducir al equívoco a la empresariedad colombiana de dar por entendido que el Trabajo Asociado no puede ser usado como alternativa para la contratación de servicios.

3. En otro orden de análisis se equivoca el Senador Alexander López con su proyecto, cuando señala en este que: “(...) **queda prohibido en el territorio nacional, la contratación de personal a través de cooperativas de trabajo asociado**”.

Para ilustrar el cuestionamiento al proyecto de ley es necesario señalar que existen disposiciones normativas hoy en Colombia como:

Decreto número 4588 de 2006 que señala: “Artículo 6°. *Condiciones para contratar con terceros. Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, podrán contratar con terceros la producción de bienes, la ejecución de obras y la prestación de servicios, siempre que respondan a la ejecución de un proceso total en favor de otras cooperativas o de terceros en general, cuyo propósito final sea un resultado específico. Los procesos también podrán contratarse en forma parcial o por subprocesos, correspondientes a las diferentes etapas de la cadena productiva, siempre atados al resultado final*”.

“Artículo 17. *Prohibición para actuar como intermediario o empresa de servicios temporales. Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado no podrán actuar como empresas de intermediación laboral, ni disponer del trabajo de los asociados para suministrar mano de obra temporal a usuarios o a terceros beneficiarios, o remitirlos como trabajadores en misión con el fin de que estos atiendan labores a trabajos propios de un usuario o tercero beneficiaria del servicio o permitir que respecto de los asociados se generen relaciones de subordinación o dependencia con terceros contratantes*”.

“Artículo 36. *Sanción para usuarios o terceros beneficiarios del trabajo prestado por las cooperativas de trabajo asociado. El Ministerio de la Protección Social a través de las Direcciones Territoriales, impondrá las sanciones a que se refiere el artículo 35 del presente decreto, a los usuarios o terceros beneficiarios que contraten con las Cooperativas y Precooperativas de trabajo Asociado el envío de trabajadores en misión o la intermediación laboral*”.

Complementariamente encontramos en la **Ley 1233 de 2008** señalamientos normativos así:

“Artículo 7°. *Prohibiciones:*

1. *Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado no podrán actuar como empresas de intermediación laboral, ni disponer del trabajo de los asociados para suministrar mano de obra temporal*

a terceros o remitirlos como trabajadores en misión. En ningún caso, el contratante podrá intervenir directa o indirectamente en las decisiones internas de la cooperativa y en especial en la selección del trabajador asociado.

2. *Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado no podrán actuar como asociaciones o agremiaciones para la afiliación colectiva de trabajadores independientes al Sistema de Seguridad Social ni como asociaciones mutuales para los mismos efectos.*

3. *Cuando se comprueben prácticas de intermediación laboral o actividades propias de las empresas de servicios temporales, el tercero contratante y las cooperativas o las Precooperativas de trabajo asociado, serán solidariamente responsables por las obligaciones que se causen a favor del trabajador asociado y las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado quedarán incurso en las causales de disolución y liquidación previstas en la ley, sin perjuicio del debido proceso, y les será cancelada la personería jurídica.*

Igualmente en el **Decreto número 2025 de 2011** se encuentran prohibiciones a la intermediación y multas severas y millonarias así:

“Artículo 2° las instituciones o empresas públicas y/o privadas no podrán contratar procesos o actividades misionales permanentes con Cooperativas o Precooperativas de Trabajo Asociado.

Cuando revisamos de manera cuidadosa los textos normativos mencionados en el Decreto número 4588 del 2006, Ley 1233 del 2008, Decreto número 2025 del 2011, queda totalmente claro que los contratos con los terceros que demandan los servicios con las Cooperativas de Trabajo Asociado no es para contratar personal, porque de plano está prohibido en la normatividad colombiana; cosa diferente es que se contrate un proceso o subprocesos industrial, de servicios o cualquiera que sea a través de una CTA. Es necesario recabar en que el proyecto de ley induce y pretende hacer creer o señalar que el objeto social del trabajo asociado es la vía para que los empresarios puedan contratar personal, lo que de plano es totalmente imposible y quien lo haga es severamente sancionado.

Nos preguntamos como organismo gremial: ¿qué sentido tiene la expedición de una ley que busca regular sobre un actividad que ya está regulada? ¿no será que hay intención de proteger otras formas de contratación en donde verdaderamente sí está demostrado que se menoscaban los derechos fundamentales del trabajador y que están formalizadas por las normas colombianas?; bien vale la pena mirar y no distraer la atención en un escenario que como lo mostraremos enseguida en nuestro análisis hoy no es una amenaza, cuando se debería profundizar, en la violación que existe a diario en los contratos laborales, en las empresas de servicios temporales, la tercerización que se hace en las SAS y los efectos que por situaciones obligadas mucho del trabajo en Colombia se hace como trabajadores independientes.

3. El Senador Alexander López en su exposición de motivos frente al proyecto de ley, falta a la verdad y no es objetivo en los señalamientos frente a las

Cooperativas de Trabajo Asociado, cuando menciona que las medidas no fueron suficientes para cerrar el camino a las prácticas de intermediación laboral por algunas cooperativas, así como las estadísticas totalmente desactualizadas a las que hace referencia del 2009, sobre este particular y otros que menciona en lo particular para el trabajo asociado es menester señalar:

– Tan profundo fue el daño que se causó al Cooperativismo Trabajo Asociado que a hoy año 2014, escasamente en Colombia de más de 9.000 cooperativas de trabajo asociado que existieron, solo quedan mil trescientas, sin ninguna motivación a crear nuevas por los riesgos tan altos que hay para su existencia y su posibilidad de éxito, independientemente si su actividad es de producción o servicios. No es verdad que hoy en Colombia existan 3.602 cooperativas.

– Falta a la verdad el Senador Alexander López que en el Trabajo Asociado hay trabajando 3 millones de trabajadores, en el punto más alto de trabajadores asociados que estuvo sobre los años 2009 y 2010 su número alcanzo 1.200.000; ¿de dónde se saca la estadística de tres millones?, si miramos hoy ante la entrada en liquidación de miles de Cooperativas de Trabajo Asociado y la inactividad de otras miles, nuestros estudios e investigación gremial nos muestran que no alcanzan a haber en Colombia hoy, ciento cincuenta mil asociados trabajadores con puestos de labor activos en nuestras CTA y las que hoy operan tienen un exigente control por parte de la Supersolidaria y el Ministerio del Trabajo.

– Independientemente de las críticas a prácticas ilegales y equivocadas por algunas personas aprovechándose de nuestra forma cooperativa para lucro personal y menoscabo de los derechos de los asociados trabajadores, lo cual siempre rechazamos, no se puede desconocer que en los años de crecimiento de las CTA, muchos trabajadores que no gozaban de seguridad social a través de nuestra cooperativa lograron alcanzar este beneficio, así como de muchos otros programas de bienestar que en su condición de asociado trabajador propietario podía tener y que hoy mucho trabajador bajo contrato laboral no tienen.

– Encontramos como organismos gremiales que se distraer el ejercicio legislativo en seguirse ensañando en el Trabajo Asociado Cooperativo, el que se encuentra a punto de extinción, por la persecución aberrante y despiadada, sin medir el daño enorme que se causó; bueno es mirar otros escenarios de tercerización a los que migraron los cientos de miles asociados que tenían nuestras CTA, en los que sí se menoscaban los derechos fundamentales de los trabajadores.

Solidariamente,

Solidariamente

 MARCELINO TURGA AVILA
 Gerente

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

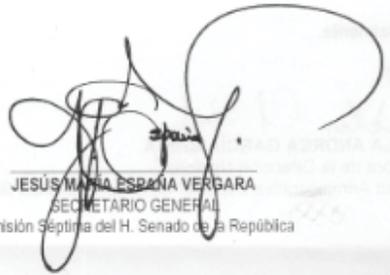
Bogotá D. C., once (11) días del mes de noviembre del año dos mil catorce (2014)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso*, “Pronunciamiento de Confederación Colombiana de Cooperativas de Trabajo Asociado, suscrito por el Gerente el señor, Marcelo Turga Ávila, en cinco (05) folios, al **Proyecto de ley número 012 de 2014 Senado**, por el cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral.

Autoría del honorable Senador *Alexánder López Maya*.

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 710 - Jueves, 13 de noviembre de 2014

SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

Págs.

- Informe de Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 85 de 2014 Senado, 198 de 2014 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la exaltación de la obra artística, musical y literaria del Maestro Rafael Calixto Escalona Martínez y se honra su memoria por sus aportes a la música colombiana y se dictan otras disposiciones. 1
- Informe de Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 94 de 2014 Senado, por la cual se regula el ejercicio de Cabildeo y se crea el Registro Único Público de Cabilderos..... 10
- Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 115 de 2014 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad..... 15

CONCEPTOS JURÍDICOS

- Concepto jurídico de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias al Proyecto de ley número 12 de 2014 Senado, por medio del cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral..... 18

