



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIV - N° 859

Bogotá, D. C., viernes 2 de diciembre de 2005

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 108 DE 2005 CAMARA

*por medio de la cual se dictan en materia de integración  
y prácticas restrictivas de la competencia.*

Bogotá, D. C., 29 de noviembre de 2005

Doctor

CESAR NEGRET MOSQUERA

Presidente Comisión Constitucional Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

Cordial saludo:

En respuesta a la honorable designación que la Mesa Directiva hizo al designarme ponente del Proyecto de ley número 108 Cámara de 2005, *por medio de la cual se dictan en materia de integración y prácticas restrictivas de la competencia*, dispongo a consideración de la Comisión el informe de Ponencia para primer debate del proyecto de ley en mención.

Atentamente,

Honorable Representante,

*Francisco Pareja González,*  
Ponente.

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 108 DE 2005 CAMARA

*por medio de la cual se dictan en materia de integración  
y prácticas restrictivas de la competencia.*

##### I. CONSIDERACIONES GENERALES

El proyecto de ley en referencia contiene tres objetos principales:

i) Centralizar en la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) las averiguaciones preeliminares e investigaciones por prácticas restrictivas a la competencia sin importar la naturaleza del mercado;

ii) Incrementar el plazo de caducidad de las investigaciones mencionadas, y

iii) Aumentar las multas por dichas prácticas tanto para las personas jurídicas como las personas naturales.

1. Centralización de las Averiguaciones Preliminares e Investigaciones (artículo 1°).

El legislador ha confiado a distintas autoridades la promoción y sostenimiento de la competencia, así como la aplicación de sanciones a quien viole los principios consagrados en el artículo 333 de la Constitución Nacional, la Ley 155 de 1959 y el Decreto 2153 de 1992, entre otras. Sin embargo al nivel de las distintas Superintendencias que poseen la función de coartar prácticas restrictivas de la competencia, la SIC actúa de manera secundaria, es decir cuando la ley no ha asignado a cualquiera de las otras dos el reparto de funciones en materia de investigación y sanción, creando dificultades en sus funciones.

Mientras diversas autoridades ejerzan funciones represivas de prácticas similares, se dispersarán innecesariamente esfuerzos, y se obstaculizará también el desarrollo simétrico del derecho de la competencia. Por lo que parece innecesario asumir el riesgo de que diferentes autoridades apliquen en forma distinta normas generales que prohíben las mismas prácticas. El costo de esa dispersión en el ejercicio de una misma función puede apreciarse en términos de certeza jurídica para las empresas, quienes tienen derecho a conocer cuáles de sus conductas al competir en los mercados, son ilegales.

La SIC, a diferencia de otras Superintendencias, no tiene como misión central hacer cumplir la regulación sectorial a que están sujetos actividades como la bancaria, la aseguradora o de servicios públicos. La aplicación de un criterio consistente en la represión de prácticas debe tomar en cuenta las realidades de cada mercado. Sin embargo, esto no debe conducir a la proliferación de criterios en materia de competencia según el mercado en que ocurre la práctica.

En concordancia con lo anterior, se propone concentrar en la Superintendencia de Industria y Comercio las funciones administrativas relacionadas con el tema de prácticas comerciales restrictivas, competencia desleal e integraciones empresariales.

2. Incremento en el Plazo de Caducidad de las Investigaciones (artículo 2°).

La normatividad vigente estipula que el plazo para sancionar a las personas jurídicas y naturales es de tres (3) años (artículo 38 del Código Contencioso Administrativo). Aunque es esperado que las investigaciones por prácticas restrictivas a la competencia sean hechas en un plazo corto, existen limitaciones en los recursos técnicos y humanos los cuales hacen que este tipo de investigaciones, generalmente complejas, se tomen plazos mayores a los permitidos por la ley.

Por lo cual el aumento en los plazos (de tres (3) años a seis (6) años) para dictaminar si la empresa ha realizado actividades restrictivas a la

competencia, significa que las empresas quedarían más expuestas a investigaciones exhaustivas por su posible conducta. Un plazo de esta naturaleza tiene varios efectos deseables. Permite ampliar el tiempo durante el cual la autoridad de competencia puede someter a indagación las conductas ilegales, de igual forma las empresas enfrentarían un factor disuasivo para incurrir en esas prácticas pues saben que el plazo para escrutar su conducta es más amplio.

### 3. Aumento de las multas por prácticas restrictivas (artículos 3° y 4°).

El tercer propósito del proyecto de ley radica en el incremento en las tasas de las multas asignadas a las personas jurídicas y naturales (administradores, directores, representantes legales, revisores fiscales y demás personas naturales que autoricen, ejecuten o toleren prácticas monopolísticas). Para las personas jurídicas el aumento propuesto es aumentar el tope de dos mil (2.000) salarios mínimos legales vigentes a cien mil (100.000) salarios mínimos legales a favor del Tesoro Nacional. Mientras que a las personas naturales un incremento de trescientos (300) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales vigentes.

Este tipo de medidas crearían un incentivo en las empresas para promover la libre competencia por el alto valor de las multas. Un incremento de esta naturaleza se justifica en las ganancias que las empresas que incurren en prácticas restrictivas de la competencia, como consolidar su poder de mercado mediante la explotación de posiciones de dominio, la cual da la capacidad de determinar el precio y otras condiciones de mercado. Es decir, pueden determinar la rentabilidad de su actividad sin el contrapeso de competidores y para perjuicio de consumidores. Por esa razón, la multa por prácticas que producen efectos tan indeseables socialmente como esos, deben contrarrestar los beneficios indebidos que producen. Tales beneficios pueden alcanzar niveles variables pero en todo caso pueden superar de lejos los niveles de las multas que pueden imponerse actualmente.

## II. CAMBIO PROPUESTO EN EL ARTICULADO

Aunque compartimos la iniciativa legislativa en consideración, sugerimos introducirle los siguientes cambios para aumentar la claridad de los procedimientos requeridos en la aplicación de las normas de competencia:

### 1. Marco normativo.

Se establece el marco normativo general aplicable a la materia y los destinatarios del mismo: Todos los sectores y las actividades económicas. Puesto que existen sectores con regulaciones distintas, es necesario prever que la aplicación de las mismas primen sobre las contenidas en el régimen general de competencia.

### 2. Redacción sustitutiva en el artículo 1°.

La propuesta legislativa es fundamental y recoge el consenso de la doctrina y la academia sobre la necesidad de contar con un organismo único de inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las disposiciones sobre la promoción de la competencia, prácticas comerciales restrictivas y competencia desleal.

Sin embargo, esto no debe desconocer que existen sectores con regulaciones particulares, donde la decisión adoptada puede tener efectos distorsionantes dentro del sector económico correspondientes, por lo que se debe incorporar el concepto de las entidades encargadas de supervisar el sector relacionado con la decisión o por lo menos del ministerio del ramo para que se tengan en cuenta las posibles consecuencias de la decisión tomada por la SIC.

De igual forma se propone eliminar el párrafo 1° del artículo 1° del proyecto de ley, debido a que el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992 es el procedimiento aplicable para adelantar los procesos por prácticas restrictivas de la competencia y en lo no regulado por ella, se aplica el Código Contencioso Administrativo. Por lo que si se incluye este texto implicaría que solo las reglas de ese código son aplicables, y los procedimientos del Decreto 2153 han sido probados en la práctica y han demostrado su utilidad<sup>1</sup>.

### 3. Funciones jurisdiccionales a la Superintendencia de Industria y Comercio.

Actualmente los competidores afectados por conductas contrarias a la competencia solo pueden acudir ante la justicia ordinaria para deman-

dar la indemnización de perjuicios. Por lo que sería un gran progreso dotar a la Superintendencia de Industria y Comercio de funciones jurisdiccionales sobre prácticas comerciales restrictivas, junto a las funciones jurisdiccionales que ya posee en materia de competencia desleal.

### 4. Procedimiento Jurisdiccional.

En concordancia con la asignación de funciones propuesta, se plantea consagrar la competencia a prevención entre los jueces civiles del circuito y la Superintendencia de Industria y Comercio, de la misma forma como se señala en la ley para los casos de competencia desleal. Así mismo, se indica que la vía procesal para adelantar el trámite, es el procedimiento abreviado, con lo cual se busca celeridad a la hora de resolución de casos particulares.

### 5. Procedimiento Administrativo.

En los casos de integraciones empresariales, se establece como procedimiento lo establecido en el Código Contencioso Administrativo para actuaciones iniciadas en interés particular con ciertas particularidades, dentro de las cuales se destaca la participación de terceros: cualquier persona puede remitir, en la oportunidad definida para el efecto, información relacionada con la operación, ello hace que todos los colombianos tengan la posibilidad de aportar información que considere pertinente.

Se establece, de igual forma, que los terceros interesados en participar activamente dentro del proceso serían los competidores, sus asociaciones y los consumidores que representen por lo menos el 20% de las compras de los productos que se verán afectados con la operación. Para efecto de las investigaciones, se precisa que el procedimiento será el contemplado en el Decreto 2153 de 1992, precisando la participación de los terceros interesados y la oportunidad procesal para la presentación de garantías, la cual no está definida en el mencionado decreto.

### 6. Monto de las sanciones.

El proyecto de ley propone el aumento de las sanciones a las personas jurídicas y naturales que autoricen, ejecuten o toleren prácticas comerciales restrictivas. Para las personas jurídicas la propuesta es aumentar el tope máximo de sanción a cien mil (100.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, mientras que a las personas naturales el tope de la multa aumente a dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales vigentes.

Este tipo de medidas son consideradas de gran utilidad ya que desincentivan a las empresas a cometer actos en contra de la libre competencia. Pero consideramos que para una mejor aplicación se debe establecer que la sanción administrativa impuesta a las personas jurídicas se encuentre entre el 100 y el 200% de la utilidad que el infractor hubiere derivado de la práctica no competitiva. En caso que no se pueda establecer cual es el valor de la utilidad proveniente de las prácticas no competitivas se aplicará una sanción de hasta cien mil (100.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

## III. CONSIDERACIONES FINALES

Los beneficiarios de un proyecto de ley con los propósitos expuestos anteriormente son múltiples. Beneficia a los consumidores al preservar precios competitivos, beneficia la competencia potencial en los mercados al hacer atractiva la inversión nueva. Nueva inversión, a su vez, implica no solo mayor competencia sino niveles superiores de empleo. Beneficia al fisco en cuanto mayor actividad económica significa mayor recaudación de impuestos. En síntesis, al disuadir a las empresas de conductas restrictivas de la competencia, se protege la competencia como derecho colectivo, como derecho de todos que supone responsabilidades según lo concibe el artículo 333 de la Constitución. Reforzar la protección de la competencia, como lo hace el proyecto, implica entonces beneficios para la economía nacional en su conjunto.

Esos beneficios son para las empresas al igual que para los consumidores. Proteger la competencia contribuye a estimular la eficiencia económica de las empresas en los mercados. Pero paralelamente contribuye a que los precios sean determinados por múltiples agentes bajo las condiciones de incertidumbre propias de la rivalidad. Es decir, impide que un agente dominante aisladamente pueda determinar precios sin el

<sup>1</sup> Superintendencia de Industria y Comercio, Oficio N° 05091597, 16 de septiembre de 2005.

riesgo de la reacción de sus competidores. Por esa vía beneficia a los consumidores.

En conclusión, el proyecto de ley en consideración se encuentra encaminado a aumentar la eficiencia de los procesos administrativos que se siguen a los distintos agentes del mercado que cometen actos en contra de la libre competencia.

#### IV. PROPOSICION

Por las consideraciones expuestas y haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992 presentamos **ponencia favorable**, con las modificaciones descritas en el numeral II del presente informe de ponencia y solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Tercera, dar primer debate al Proyecto de ley número 108 de 2005 Cámara, *por medio del cual se dictan normas en materia de integraciones y prácticas restrictivas de la competencia.*

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 108 DE 2005 CAMARA

*por medio de la cual se dictan normas en materia de integraciones y prácticas restrictivas de la competencia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Normatividad aplicable.** La Ley 155 de 1959 y el Decreto 2153 de 1992 y las demás disposiciones que las modifiquen o adicionen, constituyen el régimen general de prácticas comerciales restrictivas y de promoción de la competencia, aplicables a todos los sectores y a todas las actividades económicas. En caso que existan normas particulares para algunos sectores o actividades, estas prevalecerán exclusivamente en el tema específico.

**Artículo 2º. Competencia privativa sobre prácticas restrictivas de la competencia y control de integraciones empresariales.** La Superintendencia de Industria y Comercio conocerá en forma privativa de las investigaciones administrativas, impondrá las multas y adoptará las demás decisiones administrativas por infracción a las disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas y de promoción de la competencia de que trata la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y las normas que las complementen o modifiquen, o los regímenes especiales para ciertos sectores y actividades, así como en relación con la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones sobre competencia desleal, que tengan efectos principales en los mercados del país, respecto de todo aquel que desarrolle una actividad económica, independientemente de la forma o naturaleza jurídica de quien la desarrolle y cualquiera sea la actividad o el sector económico en que esta se ejecute o produzca efectos.

Corresponderá igualmente a la Superintendencia de Industria y Comercio ejercer en forma privativa la función a que se refiere el artículo 4º de la Ley 155 de 1959 y demás normas sobre la materia, en relación con la integración de empresas que tengan efectos en los mercados del país, cualquiera sea el sector o actividad económica de las empresas interesadas en integrarse.

**Artículo 3º. Colaboración funcional.** En las investigaciones y evaluación de integraciones que correspondan a sectores económicos para cuya supervisión exista una superintendencia, el superintendente correspondiente formará parte del Consejo Asesor del Superintendente de Industria y Comercio. En los demás casos, asistirá el Ministro del área económica de que se trate. El Consejo Asesor deberá escucharse siempre, de manera previa a la adopción de la decisión definitiva de todos los casos.

El Superintendente de Industria y Comercio deberá solicitar concepto no vinculante, del Superintendente y el Ministro correspondiente a los sectores económicos correspondientes, previamente a autorizar la celebración de acuerdos o convenios de que trata el parágrafo del artículo 1º de la Ley 155 de 1959.

**Parágrafo.** Para los casos relativos al sector de la televisión, se tendrá en cuenta en los términos de este artículo, al director de la Comisión Nacional de Televisión.

**Artículo 4º. Funciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio.** Asígnensele funciones jurisdiccionales a la Superintendencia de Industria y Comercio para resolver conflictos surgidos con ocasión de la violación de las disposiciones sobre actos,

acuerdos y abusos de posición dominante descritos en las normas sobre prácticas comerciales restrictivas y promoción de la competencia de que trata la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y las normas que las complementen o modifiquen, o los regímenes especiales para ciertos sectores y actividades.

**Artículo 5º. Procedimiento jurisdiccional.** Ante la infracción o la inminencia de infracción de las disposiciones sobre acuerdos, actos y abusos de posición dominante descritos en las normas sobre prácticas comerciales restrictivas, que afecten intereses particulares, se podrán intentar ante la Superintendencia de Industria y Comercio o los jueces civiles del circuito, a prevención, las mismas acciones previstas para la infracción o inminencia de infracción de las normas sobre competencia desleal, en la Ley 256 de 1996.

Para el efecto, la Superintendencia y los jueces, según corresponda, seguirán el procedimiento previsto para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales que les corresponden en relación con comportamientos de competencia desleal y podrán liquidar los perjuicios correspondientes en los mismos términos previstos para los casos de competencia desleal.

Antes o durante el procedimiento se podrán pedir y decretar las medidas cautelares previstas para los procesos declarativos.

**Artículo 6º. Procedimiento administrativo en caso de avisos de integraciones.** El procedimiento que debe adoptar la Superintendencia de Industria y Comercio en el trámite de los procesos de integración, es el que se establece en el Código Contencioso Administrativo, para las actuaciones iniciadas en interés particular.

Dentro de los 10 días hábiles antes del aviso de la operación a la Superintendencia de Industria y Comercio, los interesados deberán hacer pública su intención, en la forma y a través de los medios que señale la misma Superintendencia, para efecto que, dentro de los 15 días siguientes a la publicación, cualquier persona pueda allegar la información y presentar los alegatos que estime pertinentes.

En caso que del estudio inicial el Superintendente concluya que tendría motivos para objetar o condicionar la integración, le concederá a los interesados 5 días para que, si existen, aporten elementos de juicio tendientes a acreditar la excepción de eficiencia de que se ocupa el artículo 51 del Decreto 2153 de 1992.

En los términos del parágrafo 2º del artículo 4º de la Ley 155 de 1959, si pasados 30 días de haberse presentado el informe de la integración propuesta, no se hubiere informado que existen motivos para objetar o condicionarla, operará el silencio administrativo positivo.

Se entenderá que tienen interés legítimo para participar, como tercero interesado, cualquier competidor y las asociaciones de estos y los consumidores que individual o conjuntamente representen el 20% o más de las compras del producto o productos que se verán afectados con la integración.

**Artículo 7º. Procedimiento administrativo en caso de investigaciones.** En las investigaciones por violación a las disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas y promoción de la competencia y a las normas sobre competencia desleal, se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992.

El ofrecimiento de garantías sólo será admisible si se presenta durante el plazo que se le conceda a los investigados para solicitar o aportar pruebas.

Se entenderá que tienen interés legítimo para participar, como tercero interesado, cualquier competidor y las asociaciones de estos y las asociaciones, confederaciones de consumidores y los consumidores que individual o conjuntamente representen el 20% o más de las compras del producto o productos que se verán afectados con la integración.

**Artículo 8º. Caducidad sancionatoria.** La facultad que tiene la Superintendencia de Industria y Comercio para imponer sanciones por violación de las normas sobre promoción de la competencia y prácticas restrictivas de la competencia, así como por falta de notificación de operaciones de integración jurídico-económica, caducará a los seis (6) años de producida la conducta que pueda ocasionar tales sanciones.

La averiguación preliminar que abra la Superintendencia de Industria y Comercio, tendrá un término de dos (2) meses de duración para archivar o abrir la investigación respectiva según el caso.

**Artículo 9°. Monto de las multas a personas jurídicas.** El numeral 15 del artículo 4° del Decreto 2153 de 1992 quedará así:

“Imponer sanciones pecuniarias entre el 100% y hasta por el equivalente al 150% de la utilidad que el infractor hubiere derivado de la contravención respectiva o de hasta cien mil (100.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción, a favor del Tesoro Nacional, cuando la utilidad no pueda determinarse, por violación de las normas sobre promoción de la competencia y prácticas restrictivas a que se refiere la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y normas que la complementan o modifiquen.

Con sujeción al mismo límite, la Superintendencia de Industria y Comercio impondrá multas por incumplir el deber de notificar una operación de integración jurídica económica.

**Artículo 10. Monto de las multas a personas naturales.** El numeral 16 del artículo 4° del Decreto 2153 de 1992 quedará así:

“Imponer a cualquier persona que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas de la competencia a que se refiere la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y normas que la complementen o modifiquen, multas hasta por el equivalente de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción, a favor del Tesoro Nacional”.

**Artículo 11. Actuaciones en curso.** Las autoridades que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, adelanten investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia, continuarán conociendo de ellas hasta su culminación. También les corresponderá decidir sobre las integraciones que les hayan notificado antes de la entrada en vigencia de esta ley.

Las investigaciones que se inicien con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley por prácticas restrictivas de la competencia, corresponderá adelantarlas a la Superintendencia de Industria y Comercio. Igualmente, deberá notificarse ante esa autoridad toda integración que desee efectuarse a partir de la vigencia de la presente ley.

**Parágrafo transitorio.** Cuando se tratare de investigaciones iniciadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá un término máximo de sesenta (60) días para terminar la averiguación preliminar en concordancia con lo establecido en el artículo 8° de la presente ley.

**Artículo 12. Vigencia.** Esta ley rige a partir de su publicación.

*Honorable Representante,*

*Francisco Pareja González,*  
Ponente

\* \* \*

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 147 DE 2005 CAMARA

*por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural de la Nación al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo y se dictan otras disposiciones.*

En cumplimiento del honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, y haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992, rindo ponencia favorable para primer debate al **Proyecto de ley número 147 de 2005 Cámara**, por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural de la Nación al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo y se dictan otras disposiciones.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

El Proyecto de ley número 147 de 2005, presentado por el honorable Representante Carlos Julio González Villa al Congreso de la República de Colombia, que busca elevar a la categoría de *patrimonio histórico y cultural de la Nación* al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, estimula, ciertamente, en el marco de nuestra democracia la identidad jurídica, histórica, política y cultural, con el firme propósito de contribuir a la construcción de imaginarios culturales que prohíjen la identidad y sentido de pertenencia de los colombianos y colombianas, asegurando la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo en todo el territorio nacional.

Toda sociedad proyecta a partir del reconocimiento de su legado histórico y cultural, la identidad y sentido de pertenencia como fundamento indiscutible de la nacionalidad; como quiera, que, en este caso, se desarrollan en las regiones generando identidad nacional y sentido de pertenencia, motivo por el cual es menester que el Estado colombiano, consolide estas manifestaciones, baluarte de los principios fundamentales de nuestro Estado Social de Derecho y su organización, al tenor de nuestra Carta Política, en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada 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.

En el Proyecto de ley número 147 de 2005 Cámara, que nos ocupa, propende por valorar, proteger y difundir al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, como expresión de la nacionalidad colombiana, en el que se ha consolidado la tradición, costumbres, hábitos y manifestaciones con especial interés jurídico, histórico, político y cultural.

### Marco histórico

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo dentro de la historia de la justicia en el Departamento de Boyacá y en Colombia, ha sido pieza fundamental del país en la protección de las personas residentes en Colombia, en su vida, bienes, creencias y demás derechos y libertades, asegurando el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, al tenor del Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, siendo este Tribunal uno de los primeros instituidos en el país y derivando un gran valor histórico para la Rama Judicial y la justicia en Colombia, además de ser uno de los más grandes del país, ya que cubre una vasta región de 48 municipios, entre ellos, ciudades como Duitama, Sogamoso, Paipa, Soatá y el Cocuy, polos de desarrollo del norte y oriente del departamento de Boyacá.

El Tribunal cuenta en el área penal con 1 juzgado especializado; 4 penales del circuito; 5 promiscuos del circuito; 5 penales municipales y, 46 promiscuos municipales. En el área civil, agraria, familia y menores, los siguientes juzgados: 13 circuitos, 9 municipales y 5 promiscuos del circuito. En la especialidad laboral 3, más los promiscuos de circuito que conocen de los procesos de esta especialidad cuando no existe juez laboral.

Como preclaro testimonio del trascendental valor histórico y cultural del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, que enaltece a los miembros de la comunidad nacional, engrandeciéndola y dignificándola, presentamos una de las reseñas más completas que existen sobre el Tribunal, prolijada por el autor José Joaquín Reyes Soto, insigne historiador y periodista de la historia de su pueblo, Santa Rosa de Viterbo, baluarte en la construcción social de la realidad, la unidad nacional y el fortalecimiento de la democracia y sus instituciones.

### El Tribunal Superior: Un ejemplo de honorabilidad y de justicia<sup>1</sup>

*“Corría el año de 1832. Luego de una profunda transformación territorial, la Nueva Granada estaba dividida en las provincias compuestas por cantones y estos a su vez por varios municipios. El Tribunal Superior de Santa Rosa fue creado entonces, como uno de los cuatro pilares ejes de la Administración de Justicia el 23 de febrero de 1823, por disposición de la Convención del Estado de la Nueva Granada, definiéndose como una de las cuatro fracciones de la República en las que Simón Bolívar reconoció los mejores sitios para que funcionaran sus primeros tribunales de Justicia: Popayán para Cauca, Bogotá para Cundinamarca, Cartagena para Bolívar y, Santa Rosa de Viterbo para Boyacá”.*

*“Así, el 23 de marzo de este mismo año, mediante el Decreto 740 Orgánico de Tribunales, sancionado por el Presidente de la República de Colombia, el Doctor José Ignacio de Márquez, se establecieron cuatro Distritos Judiciales: Cundinamarca que comprendía las provincias de Bogotá, Antioquia, Neiva y Mariquita; Boyacá con las provincias de Tunja, Socorro, Pamplona y Casanare; Cauca con las provincias*

<sup>1</sup> José Joaquín Reyes Soto, *Legado a Santa Rosa de Viterbo*, Fundación Interdisciplinaria Internacional y Casa de la Cultura “Carlos Arturo Torres Peña”, Santa Rosa de Viterbo, Marzo de 2005.

de Popayán, Pasto, Buenaventura y Chocó; y el Distrito Judicial de Magdalena que comprendía las provincias de Cartagena, Santa Marta, Riohacha, Mompós, Panamá y Veraguas”.

“Mediante este decreto, en su artículo 5º, se ordena que en un apacible y pujante municipio de la provincia de Boyacá, y en virtud de la proba ciudad y la notable importancia de su ubicación y asentamientos humanos, la Noble y Culta Villa Republicana Santa Rosa de Viterbo, situada en el ramal del Tundama de la imponente Cordillera Oriental de los Andes, residiera un Tribunal de Apelación. Acto seguido, el 13 de mayo de 1857 cuando, tras la creación del Estado de Boyacá, el gobierno halló insuficiente la centralización de la administración judicial en la ciudad de Tunja”.

“Posteriormente, en 1886, mediante la Ley 61 del 25 de noviembre del año en curso, se le ratifica la alta dignidad y responsabilidad de administrar justicia, bajo la denominación de Tribunal Superior de Distrito Judicial del Tundama. El gestor y proponente de esta ley ante el Congreso Nacional fue el célebre doctor Carlos Calderón Reyes, noble hijo de esta tierra. El Congreso Nacional de Delegatarios promovió la creación de dos distritos judiciales en la región, uno de ellos el Tribunal de Tunja y el otro el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tundama, con asiento en nuestra Villa, instalado el 3 de febrero de 1887 y con jurisdicción sobre cerca de sesenta y tres municipios”.

“Continúa consolidándose como sede según el Acuerdo número 134 de junio de 1996 por el Consejo Superior de la Judicatura, que redistribuye los despachos judiciales de este distrito judicial. Se rendía así, un justo homenaje a la historia y la tradición de un pueblo que ha sabido guardar celosamente sus principios, nutriendo y fortaleciendo el horizonte de la independencia y la predicada tradición virtuosa de la actividad judicial y cívica de sus habitantes, presentándose como uno de los escenarios más importantes de la vida civil y jurídica del país”.

“Desde siempre nuestro tribunal ha funcionado en el actual edificio, que fue remodelado el 17 de mayo de 1988, aunque por reparaciones ocasionales algunas salas debieron ser trasladadas en su momento a otras casas del pueblo, como en la década de los cuarenta y a finales de 1980”.

“Cuando Santa Rosa recibió el Tribunal, su rasgo distintivo frente a las otras poblaciones de la comarca era su marcada ascendencia hispana. En 1800 Duitama no tenía gran importancia en la región y Sogamoso, aunque contaba con algunas atracciones y comodidades, carecía del nivel intelectual que personajes de los siglos XVII y XVIII habían legado a nuestra Villa; esto, sumado a la presencia del nuevo Tribunal, impulsó a varios intelectuales a radicarse en Santa Rosa y sus alrededores. Fueron ellos quienes a través del tiempo promovieron esa conciencia jurista que nos caracteriza y que busca tanto la sabiduría como un desempeño intachable en la administración de justicia”.

“El refrán ‘A Santa Rosa o al charco’ indica la transformación del sentido de justicia que vivió nuestro pueblo gracias al Tribunal y a los personajes que este trajo consigo: llegar aquí brinda la seguridad de no quedar desamparado y sin justicia. Es esta conciencia acrisolada de los ciudadanos santarroseños, que se ha formado lentamente, la que sustenta la producción perenne de fallos o veredictos que no responden al dinero, a la posición social o a intereses políticos. Ha existido y existe la convicción de que la justicia se debe respetar”.

“Recuerdo que cuando yo era un muchacho, la mayoría de los personajes que vivían en las casas de la Plaza Mayor eran funcionarios judiciales, es decir, jueces, fiscales, prefectos de la Provincia de Tundama y magistrados, personas ilustradas. Su importancia en la sociedad santarroseña era tal que en los años veinte los venerables magistrados, que solían ser foráneos y de avanzada edad, mínimo sesenta años, contaban con un lugar especial en la Iglesia, cerca a la baranda del comulgatorio. Este era un espacio alfombrado que albergaba cuatro sillones con sus respectivos reclinatorios, uno para cada funcionario, y una mesa central destinada a la colocación de sus bastones, abrigos y sombreros. Después del 9 de abril de 1948 la idiosincrasia del pueblo santarroseño se transformó y este sitio desapareció, aunque el legado cultural de estos personajes sobrevivió ya en aquellos que tuvimos la suerte de ser sus alumnos en las principales instituciones educativas de Santa Rosa y de apreciar sus cualidades tanto académicas como humanas”.

“La influencia que la presencia de estos notables magistrados tuvo en nuestra Villa fue, sin embargo, mutua. Ellos nos deleitaban con sus costumbres aristocráticas, la gran acogida que el piano tuvo en Santa Rosa en esa época es un ejemplo de ello<sup>2</sup>; pero también tenían que aprender a disfrutar de las prácticas comunes de nuestros coterráneos y como los integrantes del Tribunal eran reasignados cada dos años, llegaban constantemente nuevos personajes que debían recorrer caminos similares a los de sus predecesores”.

“Santa Rosa carecía de acueducto, razón por la cual la mayoría de sus casas no contaban con baños, así que era imprescindible hacer uso del servicio prestado por cuatro o cinco viviendas que, por la módica suma de dos centavos, ponían a disposición sus albercas para que la gente se bañara con un chorro de agua que al caer doblaba el cuerpo. Estas casas quedaban a más de un kilómetro del centro del pueblo; uno llegaba hasta allá caminando, esperaba un poco para descalzarse, se bañaba y al volver al hogar, de nuevo estaba sudando. Esta era una situación compartida por los magistrados pero, lejos de verse desde su lado negativo, se puede decir que la humildad que la forma de vida santarroseña les demandaba, estaba directamente relacionada con la incuestionable rectitud de sus fallos”.

“Resulta prodigiosa la manera como Santa Rosa ha luchado por conservar el honor de albergar al Tribunal cuando campañas esporádicas han surgido para conseguir su traslado hacia otras zonas de la región. Por ejemplo, en 1954 los altos poderes departamentales, buscando revivir la centralización de la justicia, propusieron unir esta entidad al Tribunal de Tunja, hecho que produjo honda preocupación en nuestros ciudadanos. Para evitarlo, nos unimos en protesta enviando múltiples telegramas y realizando numerosas llamadas telefónicas, incluso nuestro venerable párroco de entonces, desarrolló una velación para pedir a quien todo lo puede que nos ayudara en nuestro propósito. El resultado fue positivo. El Honorable Tribunal de Santa Rosa, el Distrito más poblado de Boyacá y ejemplo a seguir por su impecable rendimiento laboral, no fue suprimido”.

“Pero las campañas pro-traslado no desaparecieron. Uno de los pretextos esgrimidos fue la mayor importancia económica que poblaciones vecinas adquirieron frente a Santa Rosa, anotación basada en un estudio en el que el señor Hernando Carrillo planteó que el comercio de Sogamoso permitía a los labriegos, que eran la mayoría de los que acudían al Tribunal, realizar sus compras mientras tramitaban sus problemas judiciales, es decir, ‘hacer una ida y dos mandados’. Creo que los campesinos llegan al Tribunal buscando justicia, no sombreros bonitos”.

“También se planteaba que las carreteras de Sogamoso eran más cómodas ya que en esa ciudad se encontraba el paradero final de las empresas transportadoras más reconocidas, mientras que Santa Rosa no contaba con línea directa, había que llegar primero a Duitama o a Sogamoso. Sin embargo, a los campesinos les resultaba fácil desplazarse por la carretera central, evitando con ello alejarse demasiado de sus lugares de origen y ser víctimas de engaños o robos. El debate fue tal, que en alguna ocasión el santandereano Antonio Vicente Arenas, jurisconsulto sobresaliente y respetable magistrado, decidió unirse a la causa de la defensa de nuestro Tribunal, haciendo referencia a la loable labor que en él se desarrollaba y a la inconveniencia de sacarlo del ambiente pacífico y tranquilo en el que los magistrados podían tomar sus decisiones reposadamente”.

“En 1970 el Tribunal de Santa Rosa de Viterbo, llamado por el eminente jurista Hernando Gutiérrez Anzola el ‘Templo del Derecho’, tal como se mencionó arriba, en visita que le practicara como Magistrado de la Honorable Corte Suprema de Justicia, contaba con cuatro magistrados; hace cerca de quince años eran seis y luego fueron diez. En el 2003 fue cercenado cuando salieron inicialmente tres de sus miembros, posteriormente otros tres y, finalmente, un cuarto que fue trasladado al Tribunal de Tunja...”.

“Esta es tal vez la institución más emblemática de nuestra ciudad y la responsable del marcado acento jurídico que la caracteriza. Su

<sup>2</sup> En 1930 Santa Rosa contaba con más de diez pianos, entre ellos el que tocaba mi padre, que por ahí anda; esto muestra, como el hecho de que los bailes fueran de corbata negra, que nuestra sociedad era culta. Con el tiempo se volvió costumbre que la gente del campo llegara a la ciudad, por ello fue transformándose.

*edificio, situado en el costado norte del Parque Central, nos recuerda diariamente que la rectitud ha sido siempre pilar de nuestra identidad y nos habla de una historia de justicia que supera el paso del tiempo. Nuestro Tribunal ha tenido la fortuna de contar con la presencia de los hombres y mujeres mejor preparados del departamento, quienes con sus sentencias han sabido guardar la tradición de independencia que los fundadores nos legaron y su intachable conciencia ha engrandecido admirablemente la administración de justicia en el país. Siglos de historia han demostrado, ante propios y extraños, que la decisión de establecer tan magno claustro en Santa Rosa fue acertada y que su presencia ha signado positivamente nuestro destino. ...”.*

Como se aprecia, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, ciertamente, desde su creación, ha prohijado la protección de las riquezas históricas y culturales de nuestra patria, legando como se ha subrayado, un permanente sentido identidad jurídica y cultural, tal y como lo reitera el Representante Carlos Julio González Villa. Al tenor de la connotada antropóloga Isadora Samudio Reyes:

*“Los pasos dados en su vida como municipio se reflejan en sus calles, en la actitud de su gente, en sus edificios, en sus historias narradas con orgullo, y justamente son esas las que emergen cuando los pobladores y pobladoras de esta noble Villa Republicana enseñan a sus hijos el gran motivo de orgullo santarroseño: ser hijos de un pueblo lleno de historias de mujeres y hombres rectos, honorables, libres, comprometidos con la justicia y la dignidad nacionales, dignos del ejercicio de la soberanía responsable.*

*Las graves condiciones sociopolíticas que desafortunadamente también golpean a los boyacenses, ha sido motivo de alta preocupación entre los habitantes de Santa Rosa de Viterbo, quienes apelan incesantemente a su historia de aplicación cabal de la justicia, para que reine el orden y la tranquilidad entre las poblaciones de nuestro país. Santa Rosa ha sido un municipio con grandes convicciones en la verdad como principio rector de la justicia.*

*Su legado no puede desaparecer hoy, cuando se hace muy importante lograr confianza y respeto en las instituciones del estado nacional”.*

#### **Marco jurídico**

En consonancia con el precepto del artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, que autoriza al Congreso de la República a presentar proyectos de Ley, y la normatividad de la Ley 5ª de 1992 que establece que las Comisiones Segundas de Senado y Cámara son las encargadas de rendir los honores y monumentos públicos, a través de la Ley 3ª de 1992 de Honores, al que se acoge el presente proyecto de ley, en uso de las facultades constitucionales y legales para honrar el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo.

Ahora bien, en materia de la iniciativa legislativa, el artículo 154 de la Constitución Política le devolvió la potestad al Congreso, restituyéndole la iniciativa en materia del gasto que la Reforma Constitucional de 1968 les había privado, y como lo ha expresado el Congreso de la República, en reiteradas ocasiones, este cambio fue insertado ex profeso por el Constituyente de la Carta Política de 1991, aduciendo que no puede confundirse la iniciativa en materia de gastos con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas presupuestales por el Gobierno en el proyecto de presupuesto, devolviéndole al poder legislativo la capacidad para presentar proyectos de ley en materia del gasto: *“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, o en el gobierno nacional... No obstante sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales”.*

La Sentencia C-490/94, ha manifestado, en este sentido: *“Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación*

*a los planes y programas de desarrollo económico y social 5 (sic), el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales”* (Gaceta Constitucional número 67, sábado 4 de mayo de 1991, pág. 5).

Así, tal y como, lo ha expresado y decantado la doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional, existen dos momentos diferentes en materia del gasto público, en primer lugar la ordenación del gasto público que puede ser de iniciativa legislativa y, en segundo lugar, la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la Ley de Presupuesto, por parte del ejecutivo, que constituyen dos actos jurídicos distintos, evento en el cual es completamente legítima y exequible la iniciativa parlamentaria, lo que se deduce de la Sentencia C-859/01: *“Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable”* (...) *Tal como está concebida esta determinación no encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad en su contra, en la medida en que encaja perfectamente dentro de la competencia constitucional de ordenación del gasto a cargo del Congreso de la República, al tiempo que no consiste en una orden imperativa al Ejecutivo para que proceda a incluir los recursos correspondientes en el presupuesto general de la Nación. Y tal, como está el proyecto de ley, la autorización contenida en él, excluye la idea de una orden o imposición unilateral y no constituye, de manera alguna, una orden imperativa al Gobierno Nacional, en materia del gasto público.*

Compartimos con el autor del proyecto, el honorable Representante Carlos Julio González Villa, que la labor del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, no puede permanecer ajena a las actividades del Congreso de la República, como quiera que se encuentra inscrito en el ejercicio democrático y los prístinos principios consagrados en la Constitución Política de Colombia. Justo es hacer el merecido reconocimiento a aquella institución, que con el esfuerzo ha generado conocimiento para el país y ha contribuido con su labor a la defensa de las instituciones democráticas tan preclaras y tan queridas para la nación, en el que el Congreso de la República de Colombia debe rendir sentido homenaje, exaltando las insignes labores desarrolladas en el plano judicial, histórico y cultural de su legado, instando al Gobierno Nacional a estimular de manera concreta la continuidad de dichos objetivos.

#### **Proposición**

Por las consideraciones precedentemente expuestas y haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable, solicitamos a esta honorable Corporación que se dé primer debate al **Proyecto de ley número 147 de 2005 Cámara**, por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural de la Nación al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Congresistas;

*Luis Alberto Monsalvo,*  
Representante a la Cámara.

#### **TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 147 DE 2005 CAMARA**

*por el cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural de la Nación al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Declárese Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, Boyacá.

Artículo 2º. Autorízase al Gobierno Nacional, para que a través del Ministerio de Cultura, contribuya al fomento, promoción, protección,

conservación, divulgación, desarrollo y financiación de los valores culturales de la Nación.

Artículo 3°. El Congreso de la República de Colombia concurre a la Declaración de Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo del departamento de Boyacá, emitiendo en nota de estilo un pergamino que contenga el texto de la presente ley.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

De los honorables Congresistas,

*Luis Alberto Monsalvo,*  
Representante a la Cámara.

\* \* \*

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 242 DE 2005 SENADO 185 DE 2005 CAMARA**

*por la cual la Nación se asocia a la celebración del centenario  
de la Academia Boyacense de Historia.*

Dando cumplimiento a la designación hecha por la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, me dispongo honrosamente a presentar ponencia al proyecto de ley en relación.

#### **Marco introductorio**

A través de este proyecto de ley presentado por el Honorable Senador Ricardo Español Suárez y que ha sido aprobado en comisión y plenaria de Senado, se pretende que la Nación concorra a la celebración del centenario de la fundación de la Academia Boyacense de Historia.

Objetivos:

1. Busca que el Estado haga presencia en la celebración del centenario de la fundación de la Academia Boyacense de Historia, mediante la cofinanciación de inversiones en infraestructura.

2. Igualmente busca contribuir al desarrollo histórico del departamento de Boyacá y de Colombia.

3. Estimular a la actual generación de ciudadanos Boyacenses con ocasión de una celebración tan importante.

4. Poner en funcionamiento el Archivo Histórico de Boyacá, espacio que sería dedicado a la investigación y consulta de documentación histórica.

5. Promocionar y divulgar acontecimientos históricos en la sociedad boyacense.

6. Rendir homenaje a la Academia Boyacense, mediante una placa que deje constancia del centenario y creación de la mencionada Academia, al igual que un pergamino que contenga el texto de la ley de honores que se apruebe con ocasión de esta celebración.

#### **Consideraciones**

Las academias nacionales poseen una larga historia en la vida nacional. El objeto de este tipo de instituciones debe ser el de estimular la investigación científica, la creación artística y la cultura en general. Pero para que tales instituciones puedan producir los efectos que con ellas se proponen, necesitan de recursos que les permitan mejorar sus infraestructuras y desarrollar programas que propendan al desarrollo cultural de la Nación.

En el mes de octubre del año en curso, se llevó a cabo la celebración de los cien años de la fundación de la Academia Boyacense de Historia. Esta academia se instituyó como Centro de Historia el día 9 de abril de 1905 y posteriormente el Centro de Historia fue reconocido como entidad oficial a nivel nacional, a través de la Ley 86 de 1928. Con la Ley 7ª del 28 de septiembre de 1946, el Centro de historia de Tunja fue elevado a la categoría de Academia Boyacense de Historia y es ahora filial de la Academia Colombiana de Historia.

Desde su fundación, la Academia ha trabajado en lo relacionado con la conservación del patrimonio histórico nacional y boyacense, ha impulsado la divulgación de la historia boyacense y el reconocimiento,

valoración y enaltecimiento de los grandes valores de la nacionalidad, de igual manera se ha encargado de fomentar la enseñanza de la historia y la publicación de innumerables libros.

Es importante que además de la conmemoración de este centenario, la Nación ayude mediante la respectiva inclusión de la partida en el presupuesto nacional, a la construcción de una sede apropiada para la Academia, proporcionándole así a esta importante institución, un lugar a la altura de su misión.

El proyecto de ley en relación, también estimula moralmente a la academia porque ordena que se la haga un reconocimiento mediante la entrega de una placa que se llevará a cabo mediante su imposición en un acto solemne y con la emisión de un pergamino que contenga el texto de la ley. Estimulando moral y económicamente a esta academia conseguiremos que ella pueda seguir prestando gratuitamente sus servicios a favor del conocimiento de la historia en Colombia.

Es deber del Congreso de la República hacer todo lo que esté a su alcance para exaltar moral y económicamente a las entidades dedicadas al estudio y difusión de la historia en nuestro país y mucho más cuando estas llevan 100 años de labores en la investigación, estudio y divulgación de los hechos en la historia de una región tan importante.

Con la aprobación de este proyecto de ley, como miembros del honorable Congreso de la República, estaremos fortaleciendo la educación de los boyacenses y por ende la formación en general de todos los colombianos.

**Brigadier General (r.) Jaime Ernesto Canal Albán,**  
Ponente

#### **Proposición**

Por lo anteriormente expuesto solicito a los honorables representantes miembros de esta Comisión aprobar en primer debate el **Proyecto de ley 242 de 2005 Senado, 185 de 2005 Cámara, por la cual la Nación se asocia a la celebración del centenario de la Academia Boyacense de Historia.**

#### **PROYECTO DE LEY NUMERO 242 DE 2005**

*por la cual la Nación se asocia a la celebración del centenario  
de la Academia Boyacense de Historia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno y el Congreso de la República se asocian a la celebración de los cien (100) años de la fundación de la Academia Boyacense de Historia, Departamento de Boyacá, mediante Ordenanza número 28 de 1917.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación senda partida presupuestal, que permita la ejecución de la siguiente obra social en el municipio de Tunja, en el departamento de Boyacá:

Construcción de la sede de la Academia Boyacense de Historia, en donde se encontrará el Archivo Histórico de Boyacá, lugar de investigación, recuperación, consulta de documentación, promoción y divulgación de la historia regional y el conocimiento en general.

Artículo 3°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley se celebrarán convenios interadministrativos entre la Nación, el Departamento de Boyacá y el Municipio de Tunja.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República rendirán honores a la Academia Boyacense de Historia mediante placa que será impuesta en acto solemne con la participación de todas las autoridades municipales.

Artículo 5°. El Congreso de Colombia concurre a la celebración de los cien (100) años de la fundación de la Academia Boyacense de Historia, emitiendo en nota de estilo un pergamino que contenga el texto de la presente ley.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

**Brigadier General (r.) Jaime Ernesto Canal Albán,**  
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL  
PROYECTO DE LEY NUMERO 188 DE 2005 CAMARA**

*por la cual se dictan medidas para el fortalecimiento de la jurisdicción de paz, presentado a consideración del Congreso por el Representante Venus Albeiro Silva Gómez.*

Bogotá, D. C., 15 de noviembre de 2005.

Doctora

GINA MARIA PARODY D'ECHEONA

Presidenta Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 188 de 2005 Cámara.

Señora Presidenta:

De acuerdo con el encargo impartido por usted, procedemos a rendir el informe de ponencia del proyecto de ley de la referencia, “*por la cual se dictan medidas para el fortalecimiento de la jurisdicción de paz*”, presentado a consideración del Congreso por el Representante Venus Albeiro Silva Gómez.

Para efectos de analizar la reforma propuesta al régimen contenido actualmente en la Ley 497 de 1999, conviene recordar que, según lo dispone el artículo 247 de la Constitución, “*la ley podrá crear jueces de paz encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios. También podrá ordenar que se elijan por votación popular*”.

Los fines buscados por el constituyente al incorporar la figura de los jueces de paz al ordenamiento colombiano se pueden apreciar consultando los debates surtidos en la Asamblea Nacional Constituyente sobre el particular –Cf. Gaceta Constitucional número 66 Informe de Ponencia–. De ellos se resalta que la consagración constitucional de esta figura fue resultado de varias iniciativas presentadas por diferentes delegados a la Asamblea, que confluían en cuanto a los rasgos principales de la nueva figura que se proponía.

Valga precisar que la institución de los jueces de paz ciertamente no es nueva; fue introducida desde las épocas más tempranas de la colonización española en América, pero progresivamente cayó en desuso, hasta el punto de que al final del siglo XX, durante la década de los años ochenta, Perú era el único Estado latinoamericano que aún conservaba en plena vigencia los cargos en cuestión.

En general, la introducción de esta figura al ordenamiento –junto con la de otras formas alternativas de resolución de conflictos- obedeció no sólo al imperativo de descongestionar la Rama Judicial para atender con más eficacia las necesidades ciudadanas de Administración de Justicia, sino también a un replanteamiento fundamental de la relación existente entre el Estado –en particular, aunque no exclusivamente, la Administración de Justicia- y la sociedad: tanto desde la perspectiva genérica de la consagración del Estado Social de Derecho en tanto fórmula política fundamental, como desde el punto de vista específico de la introducción de una serie de mecanismos alternativos a la justicia formal para la resolución de los conflictos sociales, fue deseo del constituyente consolidar un modelo nuevo de interacción entre la ciudadanía y el poder público, que –entre otras- fomentara un acercamiento progresivo de los mecanismos formales de promoción de la convivencia a las realidades sociales en las que habrían de operar.

La figura de los jueces de paz también es reflejo de la filosofía democrática y participativa que inspiró al Constituyente de 1991. La Corte Constitucional ha señalado que “*la institución de los jueces de paz se inscribe dentro del concepto de democracia participativa, al permitir la intervención del ciudadano en el cumplimiento de funciones del Estado, como lo es, en este caso, la judicial*” (Sentencia C-536 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), y que “*esta institución guarda también relación con algunos de los deberes que la Constitución consagra a cargo de la persona y del ciudadano, concretamente los de ‘propender al logro y mantenimiento de la paz’ (artículo y 95-6 C.P.) y el de ‘colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia’ (artículo 95-7 C.P.)*”.

En esa medida, la creación de los jueces de paz fue prevista como un canal para que el ciudadano común participe, en virtud de sus calidades personales y su reconocimiento comunitario, en la función pública de administrar justicia, jugando así un rol *complementario* al que asignó la Carta a las demás autoridades y particulares que participan de dicho cometido estatal: “*se trata, en últimas, que personas que en principio no cuentan con una formación jurídica, pero que son reconocidas dentro de la comunidad a la que pertenecen por su capacidad, su ecuanimidad y su sentido de la justicia, puedan ocuparse de asuntos que por su sencillez no ameriten el estudio por parte de la rama judicial, ni supongan un conocimiento exhaustivo del derecho. Con todo, valga anotar que se trata de inconvenientes en apariencia pequeños o intrascendentes, pero que afectan de manera profunda la convivencia diaria y pacífica de una comunidad, por lo que la labor a ellos asignada resulta a todas luces esencial*”.

En ese mismo orden de ideas, es aplicable a los jueces de paz lo que la Corte Constitucional ha afirmado respecto de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos: “*no deben ser interpretados solamente como una manera de descongestionar el aparato de justicia sino también, y principalmente, como una forma de participación de la sociedad civil en los asuntos que los afectan. En este sentido, es incuestionable su estirpe democrática, en la medida en que generan espacios de intervención de la comunidad en el desarrollo de la función jurisdiccional evitando la conflictivización de la sociedad y logrando, por ende, el fortalecimiento de la legitimidad del aparato de justicia estatal en la medida en que este puede dedicarse a resolver aquellos asuntos que son de verdadera trascendencia social*” (Sentencia C-893 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

Por otra parte, fue voluntad expresa del Constituyente conferir al Legislador un amplio margen de configuración en cuanto a la regulación de la institución de los jueces de paz, puesto que no sólo dejó a decisión suya la determinación del momento y la forma en la que tales jueces serían creados –“*la ley podrá crear jueces de paz...*” (art. 247, C.P.)- y designados –“*...podrá ordenar que se elijan por votación popular*” (id.)-, sino que no impuso límites específicos (distintos a los que representan las demás disposiciones constitucionales) a la potestad reconocida al Legislador en esta materia. En ejercicio de esta amplia potestad otorgada por el Constituyente, el Congreso de la República aprobó la Ley 497 de 1999.

En este orden de ideas, la Constitución Política no ordena ni prohíbe que los jueces de paz obtengan una remuneración; como se indicó, fue decisión manifiesta del Constituyente conferir al Legislador un amplio margen de configuración en cuanto al diseño y la forma de implementación de esta institución en nuestro país.

Por ello, el Congreso de la República, en ejercicio de sus funciones constitucionales, optó por un modelo de jueces de paz no remunerados, teniendo en cuenta:

i) Que el ejercicio de este cargo es netamente *voluntario* –es decir, quien resulta elegido para ser juez de paz lo hace en virtud de una decisión suya libre y voluntaria en el sentido de asumir una carga pública adicional, no de una imposición ni un deber- y

ii) Que los jueces de paz son elegidos como tales por la comunidad en virtud del alto reconocimiento que esta otorga a sus calidades personales –lo cual reviste de un carácter honorífico al cargo de juez de paz, que debe considerarse en sí mismo como retribución suficiente por el cumplimiento de las funciones que le son propias–, por lo cual es posible concluir que quien se postula como candidato a juez de paz ha asumido libremente la carga de trabajo adicional que representará el desempeño de sus deberes ante la comunidad, los cuales se sumarán, en caso de resultar elegido, a las actividades ordinarias que lleva a cabo en el sector público o privado para derivar su sustento.

Además, frente al ejercicio no remunerado de funciones públicas la Corte Constitucional ha mantenido un criterio uniforme en el sentido de considerar que no todos los cargos públicos deben ser remunerados y por ello ha expresado que “*el cargo ad honorem se encuentra ajustado a los mandatos superiores, especialmente el que tiene que ver con la libertad de configuración que le corresponde el legislador para señalar condiciones y requisitos de unas funciones que tienen una finalidad de gran alcance social, sin mengua del contenido esencial del*”.

*principio de la igualdad, y que recoge una participación voluntaria de los ciudadanos al vincularse al cumplimiento de los fines del Estado, coadyuvando a la resolución pacífica de conflictos” (Sentencia C-588 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz).*

En esta misma oportunidad, se precisó que *“no se puede considerar que la responsabilidad de un servidor público esté, inevitablemente, ligada a la remuneración salarial, pues las consecuencias jurídicas que se desprenden de las relaciones laborales o especiales con la administración pública, son establecidas únicamente por el legislador, el cual se basa sobre múltiples razones de conveniencia pública, de servicio público, con miras a la prevalencia del interés general. En consecuencia, el ejercicio de determinados cargos públicos (...) los cuales por su naturaleza no son forzosos, sino, por el contrario están inscritos dentro de un marco cuyo presupuesto esencial es la voluntariedad del ciudadano para cumplir una tarea o servicio cívico cuyo propósito es la colaboración altruista, desinteresada, desprovista de todo afán de lucro por parte de los ciudadanos, para coadyuvar a materializar los fines del Estado en la comunidad, no se traduce en una carga desproporcionada para quien se desempeña al frente de tales destinos públicos”.*

Si bien el Legislador, en ejercicio de la amplia potestad de configuración que le fue conferida por el Constituyente en la materia, tenía abierta la posibilidad de establecer que el cargo de juez de paz fuera remunerado, por medio de la norma acusada optó por la decisión contraria, en atención a la naturaleza del cargo y a las finalidades que se pretenden con su creación, por lo cual no se encuentra razón alguna para cambiar de criterio y en consecuencia no se estima conveniente lo dispuesto en el artículo 5° del proyecto.

Así mismo, en ciertos aspectos contemplados por la iniciativa se advierte una confusión entre la filosofía de la jurisdicción de paz y lo que en otras latitudes corresponde a las competencias de los jueces de pequeñas causas, que se encuentran plenamente incorporados dentro de la estructura de la jurisdicción ordinaria, y respecto de las cuales hace tránsito un proyecto de ley en el Congreso de la República. Tal es el caso de la previsión del artículo 3°, que asimila la gestión judicial de los jueces de paz a la estructura de la jurisdicción ordinaria, yendo en contra de la previsión normativa original de que la labor del juez de paz no requiera del montaje de un despacho judicial y que opere en el sitio habitual de trabajo o residencia del juez.

Por otra parte, conviene recordar que los artículos 20 y 21 de la Ley 497 de 1999 disponen lo siguiente:

**ARTICULO 20. FINANCIACION.** *El Consejo Superior de la Judicatura deberá incluir dentro del proyecto de presupuesto de la Rama Judicial, las partidas necesarias para la financiación de la Justicia de Paz.*

**ARTICULO 21. CAPACITACION.** *Los jueces de paz y de reconsideración recibirán capacitación permanente. El Consejo Superior de la Judicatura, deberá organizar y ejecutar el Programa General de Formación de Jueces de Paz y de Reconsideración, con la participación de los Ministerios del Interior, de Educación, de Justicia y del Derecho, de las Universidades, de las organizaciones especializadas y de las comunidades en general.*

**PARAGRAFO.** *El Consejo Superior de la Judicatura deberá implementar un Programa de Seguimiento, Mejoramiento y Control de esta jurisdicción.*

*De la misma forma el Ministerio de Justicia y del Derecho y los alcaldes dentro de sus respectivas circunscripciones, a partir de la promulgación de esta ley, promoverán un programa de pedagogía para instruir, divulgar y capacitar a la comunidad sobre la justicia de paz con la colaboración de las entidades mencionadas en el inciso primero de este artículo, a través de canales de comunicación comunitarios y en donde estos no existan por los medios más idóneos.*

Por lo anterior, considerando la importancia que tiene el fortalecimiento de la jurisdicción de paz, no se advierte que la presente iniciativa represente un cambio significativo que justifique modificar el régimen vigente, y en cambio lo que se impone es un seguimiento por parte del legislativo del cumplimiento de las obligaciones legales a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, los Ministerios de Educación

e Interior y Justicia y los alcaldes, a cuyo desarrollo responde en buena medida el propósito de este proyecto de ley.

En otras palabras, para lograr lo que con la iniciativa se pretende no es necesaria una modificación del régimen legal vigente, sino la verificación de su cumplimiento, y, si es del caso, determinar a las autoridades competentes a adelantarlos mediante el ejercicio de las atribuciones que la Constitución y la Ley 393 de 1997 le confieren a cualquier ciudadano.

Con base en las anteriores consideraciones, solicitamos a la Comisión Primera de la Cámara archivar el Proyecto de ley número 188 de 2005 Cámara, por la cual se establecen mecanismos para el fortalecimiento de la justicia de paz en Colombia, se interpreta con autoridad el artículo 20 de la Ley 497 de 1999, adicionándole un inciso y se dictan otras disposiciones.

De los honorable Representantes,

*Carlos Germán Navas Talero*, Coordinador de Ponentes; *Jorge Luis Caballero Caballero*, Ponente.

\* \* \*

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 190 DE 2005 CAMARA**

*por la cual se dictan normas en materia de integraciones, competencia económica y prácticas comerciales restrictivas para el sector agropecuario y se adoptan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 29 de noviembre de 2005

Doctor

César Negret Mosquera

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

La Ciudad

Por medio de la presente nos permitimos remitir a su despacho el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 190 de 2005 Cámara, por la cual se dictan normas en materia de integraciones, competencia económica y prácticas comerciales restrictivas para el sector agropecuario y se adoptan otras disposiciones, y el texto propuesto para el primer debate.

Atentamente,

*Sergio Diazgranados Guido*, Coordinador de ponentes; *Oscar Darío Pérez*, *Oscar Leonidas Wilches Carreño*, *Juan Martín Hoyos*, *Fernando Tamayo*, Ponentes.

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 190**

*por la cual se dictan normas en materia de integraciones competencia económica y prácticas comerciales restrictivas para el sector agropecuario y se adoptan otras disposiciones.*

#### **i) ANTECEDENTES**

El Gobierno Nacional, por conducto del señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes<sup>1</sup> el Proyecto de ley número 190. Busca el Gobierno Nacional que el Congreso de la República autorice la incorporación de los temas que seguidamente se analizan:

#### **ii) CONSIDERACIONES**

##### **Consideración Inicial de los ponentes**

De conformidad con la Ley 5ª de 1992 la Comisión Tercera de la Cámara es la competente para dar trámite en primer debate a este proyecto de ley.

Hemos decidido clasificar la discusión de acuerdo con la naturaleza de las propuestas formuladas por el Gobierno Nacional. Para cada uno de los subtemas hemos dispuesto recaudar la mayor cantidad de información y a su vez valorar la conveniencia y la pertinencia de las normas que se están sometiendo para el estudio y posterior decisión

<sup>1</sup> Radicado el 10 de mayo de 2004.

del Congreso de la República. En ese sentido la Ponencia se dividirá metodológicamente así:

I. *Normas vigentes en materia de prácticas comerciales restrictivas.*

II. *Necesidad de implementar algunas excepciones al régimen de competencia general para el sector agropecuario.*

III. *Ajustes Generales a las normas de Competencia.*

IV. *Análisis del articulado.*

I. *Normas vigentes en materia de prácticas comerciales restrictivas*

Una de las características fundamentales del desarrollo económico (industrial o agropecuario) es la existencia de legislaciones cada vez más complejas e imperativas para garantizar la libre y leal competencia entre los distintos agentes del mercado. Esta ha sido la evolución legislativa en las sociedades más avanzadas<sup>2</sup>.

En Colombia, la libre competencia es un derecho de naturaleza constitucional, que se encuentra consagrado en cabeza de todos. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 333 de la Carta Política, corresponde al Estado impedir que se obstruya o restrinja la libertad económica.

Puede afirmarse que el derecho de la competencia se divide en 2 grandes ramas, la protección contra comportamientos desleales y la salvaguarda contra prácticas comerciales restrictivas. Cada rama a su turno cuenta con normas sustanciales y con regímenes instrumentales de aplicación distintos.

Los actos de competencia desleal involucran en ciertas oportunidades afectación a intereses generales, lo que se persigue primordialmente es proteger los intereses individuales de los competidores afectados por la conducta desleal y el bien jurídico defendido es la buena fe comercial.

Por otra parte, la segunda de las áreas –prácticas comerciales restrictivas- tutela intereses generales, particularmente para salvaguardar a los consumidores y propender por el eficiente funcionamiento del mercado, por ello se ha encontrado a cargo de las autoridades administrativas de supervisión y control.

Existen otras diferencias entre estas dos prácticas que son la legitimación activa en la causa, las autoridades competentes para adelantar la investigación y las facultades para determinar los perjuicios en competencia desleal.

Es preciso aclarar que el proyecto de Ley de iniciativa gubernamental sólo hace referencia al régimen de *prácticas comerciales restrictivas*, cuyo régimen legal, actualmente en vigor, está contenido básicamente en la Ley 155 de 1959 y en el Decreto 2153 de 1992.

Ninguno de estos cuerpos normativos contiene disposiciones específicas, ni excepción alguna, respecto de la promoción de la competencia en el sector agrícola o pecuario.

II. *Necesidad de implementar algunas excepciones al régimen de competencia general para el sector agropecuario*

i) *Especial protección constitucional al Mercado Agropecuario*

La legislación de competencia no se encuentra lo suficientemente desarrollada como para solucionar el conflicto que pueda presentarse entre los objetivos de las normas de competencia y la necesidad eventual de regular el mercado agrícola cuando se considere necesario con ocasión del mandato contenido en el artículo 65 de la Carta Política.

Eventualmente, las normas de competencia podrían entrar en conflicto con la necesidad de estabilizar el sector y garantizar la seguridad alimentaria, en cuyo caso no creemos prudente, sacrificar la segunda en aras de la primera<sup>3</sup>.

El artículo 65 de la Carta establece:

*“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales, y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.*

*De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas*

*de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”* (negrillas fuera del texto original).

Queda claro entonces que la Constitución Política establece la obligación, para las ramas del poder público, de dar prioridad al desarrollo de las actividades agropecuarias sobre cualquiera otra, y de proteger de manera especial la producción de alimentos.

Por consiguiente es preciso que las normas de competencia permitan alcanzar los objetivos anteriores, para lo cual se requiere necesariamente, consagrar un régimen que haga viable alcanzar la estabilidad del sector.

ii) *Diagnóstico del Mercado Agropecuario*

Los mercados agrícola, pecuario y pesquero encuentran algunas particularidades típicas que les hacen esencialmente diferentes a los demás sectores de la economía, tales características fueron clasificadas así por el Ministerio de Agricultura:

a) Estacionalidad en los precios de los productos

La oferta se ve alterada por los picos de cosecha y los excedentes de productos debido a factores climáticos y a los métodos de producción, problema que obedece a la estacionalidad en la producción. Adicionalmente, no todos los productores cuentan con los medios para el almacenamiento, lo que les impide mitigar los ciclos de oferta. De otro lado, la demanda es constante a lo largo del año o con un ciclo que no calza con el de la oferta;

b) El productor asume mayoritariamente los riesgos del mercado

El mercado agropecuario nacional se caracteriza por tener una demanda concentrada que cuenta con manejo de inventarios y tiene la posibilidad de comprar en el mercado nacional o en el exterior. Dadas estas condiciones, los incentivos del comprador para hacer acuerdos de comercialización y cumplirlos son bajos. A su vez la oferta es dispersa y sin capacidad de exportación con baja capacidad de manejo de inventarios. Los productores necesitan cierta certeza respecto de la comercialización del producto para planear las siembras y acceder a crédito.

A estos riesgos de la producción se adicionan riesgos ajenos a la potestad de los agentes del mercado tales como la fluctuación de la tasa representativa del mercado y los cambios climáticos.

En consecuencia, hay incertidumbre respecto a la fecha de compra y cantidad demandada. Es preciso que los diferentes eslabones de las cadenas productivas compartan los riesgos del mercado, mitigando los eventuales perjuicios a los que está expuesto el productor primario. Esto puede lograrse mediante la integración vertical de la producción. Si los productores y demandantes estrechan sus vínculos económicos hay mayores incentivos para realizar acuerdos de comercialización y cumplirlos.

En resumen, el proyecto de ley obedece a la necesidad de amoldar la legislación de competencia a fin de que tales integraciones verticales no se supediten a autorizaciones estatales ni comporten prácticas anti-competitivas.

c) Deficiencias en las organizaciones de agricultores

Por regla general, en el mercado agropecuario, las ofertas de productos agrícolas y las demandas de agroinsumos se caracterizan por estar conformadas por agricultores actuando de manera individual o en agremiaciones débiles.

De otro lado, las demandas de productos agrícolas y oferta de insumos se encuentran integradas por agentes organizados y actuando de manera unificada.

Con el fin de aumentar el poder económico de los productores agrícolas es necesario respaldar la creación de cooperativas o agremiaciones que: controlen de manera centralizada la oferta de los productos para

<sup>2</sup> En los Estados Unidos, por ejemplo, a comienzos del presente siglo expidió la parte base de su normatividad antimonopolios (*Clayton Act* y *Sherman Act*).

Igual proceso evolutivo tuvo Europa en la Postguerra, particularmente Inglaterra, Francia, Italia y Alemania Federal.

<sup>3</sup> Así lo expresan los Tratadistas Luis Jorge Garay y Gabriel Ibarra Pardo en el documento “*POLÍTICA DE COMPETENCIA Y SECTOR AGRÍCOLA EN COLOMBIA –AGENDA DE NEGOCIACIONES COMERCIALES*”– Trabajo elaborado para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Página 72.

obtener mejores precios de compra, manejen los canales de distribución de manera unificada para aprovechar economías de escala y realicen acuerdos de producción y comercialización que involucren limitación de la producción y abastecimiento. El Proyecto de Ley apunta a garantizar que este tipo de actividades no constituyan contravenciones a las normas de competencia siempre que promuevan la competitividad y la productividad;

### iii) *Derecho Comparado*

Entre los países que tienen una antigua tradición en la promoción de la competencia, no hay prácticamente ninguno que no contemple un régimen especial o de excepción, en materia de competencia para el sector agropecuario. La razón de lo anterior es que los ciclos económicos propios de este sector hacen necesario que el Estado deba intervenir para garantizar su estabilidad<sup>4</sup>. A continuación se exponen algunos casos particulares ejemplificantes:

#### 1. *Canadá*

En la legislación canadiense, la producción y comercialización de productos agrícolas están expresamente exceptuadas del ámbito de aplicación de la ley de competencia, a través de la “*Farm Products Agencies Act*”.

#### 2. *Estados Unidos*

En Estados Unidos los “*statutes*” de mayor importancia en el sector agrícola son:

##### 1. *Packers and Stockyards Act, 1921*

Diseñado con el fin de asegurar la competencia efectiva y la integridad en el mercado del ganado, la carne y las aves de corral.

##### 2. *Capper-Volstead Act.*

La norma propugnó por la creación de este tipo de cooperativas y las exceptuó del régimen de competencia siempre que se cumplieran ciertos requisitos:

– La cooperativa debe estar compuesta por personas vinculadas a la producción de mercancías agrícolas: cultivadores, plantadores, lecheros entre otros;

– No puede invertir más en los productos de sus no miembros que lo que invierte en los productos de sus miembros;

– Debe ser administrada para el beneficio mutuo de sus miembros, y  
– Debe:(1) no permitir más de un voto a cada uno de sus miembros, (2) no pagar dividendos en una cantidad mayor de ocho por ciento anualmente.

#### 3. *Israel*

En el caso de Israel, la ley de Competencia, al igual que en Canadá y USA (Capper Volstead Act), consagra como una excepción al ámbito de su aplicación, aquellos acuerdos que celebren los agricultores para la producción y la comercialización de productos agrícolas.

#### 4. *Unión Europea*

El Título II de la tercera parte del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea trata de agricultura y señala que el mercado común abarcará la agricultura y el comercio de los productos agrícolas, entendiéndose por estos, los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquellos. Así entonces, el artículo 36 del Tratado en comento, consagra que las disposiciones del capítulo relativo a las normas sobre la competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas sólo en la medida determinada por el Consejo, en el marco de las disposiciones y de acuerdo con el procedimiento previsto en los apartados 2 y 3 del artículo 3727, teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 33.

### III. *Ajustes generales a las normas de Competencia*

Adicionalmente, el proyecto de ley contempla dos artículos cuya aplicación no se restringe a la vigilancia de la competencia en el mercado agropecuario. Se trata de dos normas cuya utilidad será evidente también para los demás sectores de la economía, tal y como se explica en su motivación.

Se trata de dos artículos que atañen al derecho procedimental o adjetivo en materia de competencia y su conveniencia será analizada en el capítulo siguiente.

### IV. *Análisis del articulado*

A continuación nos permitimos adjuntar una matriz explicativa de los propósitos y los efectos de cada uno de los artículos que integran el proyecto de ley objeto de análisis:

Artículo	Objetivo	Problema que pretende solucionar
<b>Artículo 1°. Acuerdos de colaboración empresarial.</b> Los acuerdos de colaboración empresarial celebrados entre integrantes del sector agropecuario cuyo objeto sea la cooperación en investigación y desarrollo de nueva tecnología, cumplimiento de normas, estándares y medidas no adoptadas como obligatorias, o los que se refieren a procedimientos, métodos, sistemas y formas de utilización de facilidades comunes, producción conjunta, transporte, colaboración en comercialización o compra conjunta; no están sujetos a las disposiciones correspondientes a las integraciones jurídico económicas.	Impulsar la celebración de acuerdos de cooperación que no impliquen integraciones.	La Superintendencia de Industria y Comercio vía doctrina ha asimilado el tratamiento jurídico de la celebración de algunos acuerdos empresariales a las integraciones jurídico económicas, lo que pretende la norma es que, los acuerdos que tengan LOS FINES CITADOS EN LA NORMA no se asimilen en su tratamiento a integraciones y no requieran para su celebración una notificación previa a la Superintendencia. Se restringe su aplicación al sector agropecuario dado que el artículo 65 de la Constitución brinda especial protección al desarrollo integral de las actividades agrícolas con el propósito de incrementar productividad.
<b>Artículo 2°. Pronunciamiento de la Superintendencia sobre integraciones empresariales.</b> La Superintendencia de Industria y Comercio deberá pronunciarse sobre la fusión, consolidación, integración o adquisición del control de empresas que conjuntamente atiendan el veinticinco (25%) o más del mercado respectivo o cuyos activos superen una suma equivalente a sesenta mil (60.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en los casos exigidos por las normas sobre prácticas comerciales restrictivas. Parágrafo 1: Si pasados treinta (30) días de haberse presentado el informe de que trata este artículo no se hubiere objetado por el Gobierno la operación, los interesados podrán realizarla. Parágrafo 2: El informe que deben dar los interesados y su trámite serán absolutamente reservados, y los funcionarios que revelen en todo o en parte el contenido de los expedientes incurrirán en la destitución del empleo que impondrá el respectivo superior, sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en el Código Penal.	El objeto de subir los umbrales en los que se hace necesario notificar las integraciones a la autoridad de competencia es que el régimen legal de integraciones, fusiones y adquisiciones, y las pautas en ellos consagrados, no se conviertan en un factor que impida fomentar el fortalecimiento de la estructura empresarial en Colombia, con el fin de permitir que las empresas colombianas puedan competir con mayores posibilidades con sus iguales de los Estados Unidos.	El actual artículo 4° de la Ley 155 de 1959 tiene un umbral de notificaciones en la suma de activos conjuntos superior a veinte millones de pesos. Las cuantías contempladas en este artículo quedaron totalmente desactualizadas, prácticamente cualquier operación, por pequeña que fuera, debía surtir el trámite correspondiente, ante la SIC. Por ese motivo la SIC, a través de la Circular Única, confirió una autorización general “en bloque” para todas aquellas operaciones que: a) Conjuntamente representen menos del 20% del mercado o; b) Para operaciones cuyos activos conjuntamente considerados no superen del equivalente de cincuenta mil salarios mínimos. El artículo propuesto también es útil para evitar la congestión que podría llevar a desbordar la capacidad de los despachos públicos para evacuar el número de solicitudes que se efectuaran respecto de integraciones que no podían llegar a tener ninguna influencia en el comportamiento del mercado.
<b>Artículo 3°. Instrumentos de Política Agropecuaria.</b> La ejecución y utilización de instrumentos creados en desarrollo de las políticas estatales para el sector agropecuario, consagradas en las Leyes 101 de 1993 y 811 de 2003, así como por las normas que las modifiquen, sustituyan, adicionen, desarrollen y reglamenten, no se tendrán como contrarios a la libre competencia.	Dejar a salvo las conductas que tengan lugar con ocasión de la utilización de los instrumentos de políticas agropecuarias de las leyes 101/93 y 811/03 frente eventuales valoraciones como prácticas restrictivas de la competencia.	La normatividad vigente no deja claro si respecto de los acuerdos de cadena o de los fondos de estabilización de precios se puede o no predicar una violación a las normas de competencia, el artículo pretende subsanar las dudas posibles sobre esas actividades en particular dejando claro que la ejecución de tales instrumentos no se tendrá como contraria a la libre competencia.

<sup>4</sup> GARAY, Luis Jorge. IBARRA PARDO, Gabriel. “POLITICA DE COMPETENCIA Y SECTOR AGRÍCOLA EN COLOMBIA – AGENDA DE NEGOCIACIONES COMERCIALES”- Trabajo elaborado para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Página 8.

Artículo	Objetivo	Problema que pretende solucionar
<p><b>Artículo 4°. Obligaciones de los Agentes económicos del mercado agropecuario que ostentan posición dominante en el mercado.</b> Por solicitud del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, los agentes del mercado agropecuario que ostenten una posición de dominio, podrán ser requeridos por la Superintendencia de Industria y Comercio para cumplir con las siguientes obligaciones:</p> <p>1. Reportes especiales. 2. Información sobre formación del precio en los casos de integraciones. Dicha información será remitida semestralmente a la Superintendencia de Industria y Comercio quien para su análisis contará con la asesoría del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley el Gobierno reglamentará lo correspondiente a:</p> <p>a) La determinación de los agentes económicos del mercado agropecuario; b) La determinación de los criterios para establecer la posición de dominio en el mercado agropecuario; c) El contenido de los reportes especiales que deben ser entregados por los agentes del mercado que ostenten posición dominante en un mercado; d) La regulación asimétrica del mercado y los criterios mediante los cuales el Superintendente de Industria y Comercio resolverá que un agente del mercado se encuentra abusando de su posición de dominio.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Si no se reglamentare la presente disposición se aplicarán las normas vigentes sobre el tema.</p>	<p>Facilitar a las autoridades de competencia una vigilancia cercana respecto de los agentes del mercado que ostenten una posición dominante.</p>	<p>La naturaleza misma del mercado agropecuario nacional implica que las demandas de productos sean fuertes y cohesionadas frente a ofertas dispersas y desordenadas, tales condiciones facilitan la imposición de precios, las prácticas abusivas como ventas atadas, etc. Es preciso que las marcadas distorsiones del mercado agropecuario tengan un tratamiento diferente y privilegiado en el marco de los artículos 64 y 65 de la Constitución y en consecuencia, como medida preventiva, es ideal que las autoridades de competencia cuenten con facultades para vigilar de cerca de los agentes con posición de dominio aún cuando a los mismos no les hayan probado abuso de tal posición.</p> <p>Es importante aclarar que tal facultad tiene dos condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La solicitud del Ministro de Agricultura no obliga al Superintendente y,</li> <li>• La facultad no puede ser utilizada si no media solicitud previa del Ministro.</li> </ul>
<p><b>Artículo 5°. Autorización de acuerdos.</b> Para los efectos del parágrafo del artículo 1° de la Ley 155 de 1959, cuando se requiera autorización para la celebración de acuerdos que tengan por finalidad defender la estabilidad de un sector agropecuario; tal autorización se otorgará por el Superintendente de Industria y Comercio, quien para efectos de motivar su decisión deberá solicitar el concepto vinculante al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, sobre la necesidad de estabilizar el sector correspondiente.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El concepto previo vinculante del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural al que hace mención el artículo anterior, se solicitará también para los casos en los cuales el Superintendente de Industria y Comercio estudie la posibilidad de terminar el acuerdo por haber cesado la inestabilidad del sector cuya protección propende.</p>	<p>Elevar a norma legal el contenido del Decreto 3280 de 2005 con dos diferencias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No consulta el concepto previo del Ministerio de Comercio, Industria y Comercio, y</li> <li>2. Vuelve vinculante el concepto del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural respecto de la estabilización del sector básico de la economía general.</li> </ol>	<p>El parágrafo del artículo 1° de la Ley 155 de 1959, consagra la posibilidad de que el ejecutivo apruebe convenios, que si bien puedan en principio considerarse como restrictivos de la competencia, sean necesarios para estabilizar un "sector básico" de la economía general.</p> <p>A lo largo de la circular única de la SIC donde se establecen los criterios para determinar la "estabilización de un sector general de la economía", no se hace ninguna referencia a consultas que deba realizar esa entidad con el Ministerio de Agricultura, motivo por el cual es de suponer, que ante una solicitud de este talante por parte de una empresa que pertenezca al sector agrícola, existe el riesgo de que la Superintendencia no considere ni tenga en cuenta los objetivos consagrados en el artículo 65 de la Constitución Política.</p> <p>De hecho, y de acuerdo con la referida circular, queda a criterio de la Superintendencia, determinar si el acuerdo en cuestión ha alcanzado o no, los objetivos de estabilización perseguidos, sin que se reitere, se contemple para nada la posibilidad de consultar la opinión del Ministerio de Agricultura.</p>
<p><b>Artículo 6°. Programas de delación.</b> El agente económico nacional, que habiendo realizado un acuerdo contrario a la libre competencia, acuda a la Superintendencia de Industria y Comercio, confiese su participación en dicho acuerdo, colabore con la Superintendencia de Industria y Comercio haciendo entrega de información y pruebas relativas a dicha conducta e identifique con precisión a sus participantes, obtendrá una reducción del 60% sobre las sanciones establecidas en el Decreto 2153 de 1992.</p>	<p>Fomentar la colaboración de los particulares con la SIC para sancionar prácticas restrictivas de la libre competencia.</p>	<p>En términos de Luis Jorge Garay y Gabriel Ibarra Pardo: "los carteles internacionales no pueden combatirse eficazmente si no se cuenta con la cooperación de los países en donde se originan. No existiendo en Colombia mecanismos de delación como los contemplados en Estados Unidos y en la Unión Europea, y que han resultado ser de gran eficacia para combatir los carteles con efectos transfronterizos, resulta necesario acudir a los sistemas de cooperación internacional en materia de prevención, detección y sanción de estas organizaciones como los contemplados en los acuerdos de cooperación en materia de aplicación de leyes de competencia, celebrados por los Estados Unidos con México, Japón, Israel y Brasil entre otros."</p>

**iii). PROPOSICIÓN FINAL DEL INFORME DE PONENCIA**

En virtud de lo expuesto, solicitamos a los honorables Representantes miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, dar primer debate al Proyecto de ley 190 de 2005 Cámara, por la cual se dictan normas en materia de integraciones, competencia económica y prácticas comerciales restrictivas para el sector agropecuario y se adoptan otras disposiciones.

De los honorables Representantes.

*Sergio Diazgranados Guido, Oscar Darío Pérez, Oscar Leonidas Wilches Carreño, Juan Martín Hoyos, Fernando Tamayo*, Representantes a la Cámara.

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 190 DE 2005 CAMARA**

*por la cual se dictan normas en materia de integraciones, competencia económica y prácticas comerciales restrictivas para el sector agropecuario y se adoptan otras disposiciones.*

**Artículo 1°. Acuerdos de colaboración empresarial.** Los acuerdos de colaboración empresarial celebrados entre integrantes del sector agropecuario cuyo objeto sea la cooperación en investigación y desarrollo de nueva tecnología, cumplimiento de normas, estándares y medidas no adoptadas como obligatorias, o los que se refieren a procedimientos, métodos, sistemas y formas de utilización de facilidades comunes, producción conjunta, transporte, colaboración en comercialización o com-

pra conjunta; no están sujetos a las disposiciones correspondientes a las integraciones jurídico económicas.

**Artículo 2°. El artículo 4° de la Ley 155 de 1959 quedará así:**

**Pronunciamiento de la Superintendencia sobre integraciones empresariales.** La Superintendencia de Industria y Comercio deberá pronunciarse sobre la fusión, consolidación, integración o adquisición del control de empresas que conjuntamente atiendan el veinticinco (25%) o más del mercado respectivo o cuyos activos superen una suma equivalente a sesenta mil (60.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en los casos exigidos por las normas sobre prácticas comerciales restrictivas.

**Parágrafo 1°.** Si pasados treinta (30) días de haberse presentado el informe de que trata este artículo no se hubiere objetado por el Gobierno la operación, los interesados podrán realizarla.

**Parágrafo 2°.** El informe que deben dar los interesados y su trámite serán absolutamente reservados, y los funcionarios que revelen en todo o en parte el contenido de los expedientes incurrirán en la destitución del empleo que impondrá el respectivo superior, sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en el Código Penal.

**Artículo 3°. Instrumentos de Política Agropecuaria.** La ejecución y utilización de instrumentos creados en desarrollo de las políticas estatales para el sector agropecuario, consagradas en las Leyes 101 de 1993 y 811 de 2003, así como por las normas que las modifiquen, sustituyan, adicionen, desarrollen y reglamenten, no se tendrán como contrarios a la libre competencia.

**Artículo 4°. Obligaciones de los Agentes económicos del mercado agropecuario que ostentan posición dominante en el mercado.** Por solicitud del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, los agentes del mercado agropecuario que ostenten una posición de dominio, podrán ser requeridos por la Superintendencia de Industria y Comercio para cumplir con las siguientes obligaciones:

1. Reportes especiales
2. Información sobre formación del precio en los casos de integraciones.

Dicha información será remitida semestralmente a la Superintendencia de Industria y Comercio quien para su análisis contará con la asesoría del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo 1°. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley el Gobierno reglamentará lo correspondiente a:

- a) La determinación de los agentes económicos del mercado agropecuario;
- b) La determinación de los criterios para establecer la posición de dominio en el mercado agropecuario;
- c) El contenido de los reportes especiales que deben ser entregados por los agentes del mercado que ostenten posición dominante en un mercado;
- d) La regulación asimétrica del mercado y los criterios mediante los cuales el Superintendente de Industria y Comercio resolverá que un agente del mercado se encuentra abusando de su posición de dominio.

Parágrafo 2°. Si no se reglamentare la presente disposición se aplicarán las normas vigentes sobre el tema.

**Artículo 5°. Autorización de acuerdos.** Para los efectos del parágrafo del artículo 1° de la Ley 155 de 1959, cuando se requiera autorización para la celebración de acuerdos que tengan por finalidad defender la estabilidad de un sector agropecuario; tal autorización se otorgará por el Superintendente de Industria y Comercio, quien para efectos de motivar su decisión deberá solicitar el concepto vinculante al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, sobre la necesidad de estabilizar el sector correspondiente.

**Parágrafo.** El concepto previo vinculante del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural al que hace mención el artículo anterior, se solicitará también para los casos en los cuales el Superintendente de Industria y Comercio estudie la posibilidad de terminar el acuerdo por haber cesado la inestabilidad del sector cuya protección propende.

**Artículo 6°. Programas de delación.** El agente económico nacional, que habiendo realizado un acuerdo contrario a la libre competencia, acuda a la Superintendencia de Industria y Comercio, confiese su participación en dicho acuerdo, colabore con la Superintendencia de Industria y Comercio haciendo entrega de información y pruebas relativas a dicha conducta e identifique con precisión a sus participantes, obtendrá una reducción del 60% sobre las sanciones establecidas en el Decreto 2153 de 1992.

**Artículo 7°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes

*Sergio Diazgranados Guido, Oscar Darío Pérez, Oscar Leonidas Wilches Carreño, Juan Martín Hoyos, Fernando Tamayo,* Representantes a la Cámara.

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 222 DE 2005 SENADO Y 191 DE 2005 CAMARA**

*por medio de la cual se honra la memoria de un ilustre colombiano.*

Bogotá, D. C., 28 de noviembre de 2005

Doctor

EFREN HERNANDEZ DIAZ

Presidente Comisión Segunda

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

En cumplimiento del honroso encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la honorable

Cámara de Representantes, me permito rendir en calidad de ponente, ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 222 de 2005 Senado y 191 de 2005 Cámara, por medio de la cual se honra la memoria de un ilustre colombiano.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

Falleció en Barranquilla a sus 78 años de edad el doctor Alfonso Yepes Porto, miembro distinguido de los círculos médicos y sociales de la Región Caribe.

Fue uno de los primeros especialistas en órganos de los sentidos que empezó a ejercer en esa ciudad donde forjó una meritoria carrera en esta área de la medicina.

El doctor Yepes Porto se constituyó en toda una institución, no sólo por su profesionalismo sino además por su ética, su don de gentes, su carisma y su inmenso corazón bondadoso. Fue orgullo de su generación y ejemplo para imitar para las siguientes.

Nació en la ciudad de Cartagena el día 30 de mayo de 1926, educado en Brasil, España y Francia con los mejores especialistas del mundo en su época. Formó un hogar ejemplar con la distinguida dama bogotana Alicia Pubiano Camacho, de cuya unión nacieron Martha Lucía, Augusto, Alfonso y María del Pilar,

Empezó a ejercer su profesión con lujo de competencia a partir de 1951 cuando la oftalmología y la otorrinolaringología se practicaban conjuntamente. Fue fundador de la Sociedad Caldense de Otorrinolaringología y de Oftalmología, miembro emérito de las sociedades colombianas de otorrinolaringología y oftalmología, y durante catorce (14) años presidió la Sociedad de Oftalmología del Atlántico, perteneció a numerosas organizaciones científicas y benefactoras y contribuyó al progreso de la oftalmología y la otorrinolaringología en la Región Caribe colombiana.

Su labor altruista se vio reflejada además al frente del Club Rotario, organización en la que fue directivo y a la que perteneció durante muchos años. Sus hijos Augusto y Alfonso le siguieron sus pasos, el primero en oftalmología y el segundo en otorrinolaringología; con ellos fundó orgullosamente la clínica que lleva sus apellidos, convirtiéndola en líder en tecnología y humanismo.

El doctor Yepes Porto atendió a tres generaciones ganándose el cariño y el afecto de sus pacientes y el respeto y la admiración de sus colegas. Fue un padre y abuelo amoroso, amigo incondicional y deportista desde su juventud. Al realizar esta exaltación nos congratulamos con su esposa Alicia, sus hijos, nietos y demás familiares.

**Proposición**

Por lo anteriormente expuesto, solicito a los miembros de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes aprobar en primer debate el texto del **Proyecto de ley número 222 de 2005 Senado y 191 de 2005 Cámara, por medio de la cual se honra la memoria de un ilustre colombiano.**

*Juan Hurtado Cano,*

Representante a la Cámara.

**TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 222 DE 2005 SENADO Y 191 DE 2005 CAMARA**

*por medio de la cual se honra la memoria de un ilustre colombiano.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación honra la memoria del doctor Alfonso Yepes Porto, miembro distinguido de los círculos médicos y sociales de la Región Caribe colombiana, fallecido el pasado 2 de marzo de 2005. Fue uno de los primeros especialistas en órganos de los sentidos que empezó a ejercer en esa región, donde forjó una meritoria carrera en esta área de la medicina a nivel nacional. Se constituyó en toda una institución, no sólo por su profesionalismo, sino además por su ética, su don de gentes, su carisma y su inmenso corazón bondadoso. Fue un orgullo de su generación y ejemplo para imitar de las siguientes.

Artículo 2°. El Congreso de la República, en justicia a su vida y obra rinde honores a la memoria del doctor Alfonso Yepes Porto, otorgándole una distinción que determinará la Mesa Directiva del honorable

Senado de la República, la cual será entregada a sus hijos en nota de estilo, en ceremonia especial que se realizará en el Senado de la República.

Artículo 3°. Autorizar a la Mesa Directiva para crear el Premio Nacional doctor Alfonso Yepes Porto, para distinguir con una condecoración otorgada por el honorable Senado de la República, a aquellas personas o instituciones que anualmente se destaquen con avances tecnológicos que enriquezcan y exalten con logros científicos, la práctica de las especialidades médicas de oftalmología y otorrinolaringología en el territorio nacional.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Representantes,

*Juan Hurtado Cano,*  
Representante a la Cámara.

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 194 DE 2005 CAMARA

*por la cual se determina la relación laboral de los músicos  
sinfónicos con el Estado*

Doctor

Miguel Durán Gelvis

Presidente Comisión Séptima

Cámara de Representantes.

Cordial saludo:

Siguiendo instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes nos permitimos rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 194 de 2005 Cámara**, por la cual se determina la relación laboral de los músicos sinfónicos con el Estado.

#### Fundamentos constitucionales

Considero que en relación con el título de la iniciativa, su texto y su marco legal son constitucionales, toda vez que cumplen con lo dispuesto en los artículos 154 que hace referencia al origen de la iniciativa y para el caso todas son de origen parlamentario y el artículo 169 de la Constitución Política que hace referencia al título de los proyectos de ley y en el caso que nos ocupa el **proyecto número 194 de 2005 Cámara**, por la cual se determina la relación laboral de los músicos sinfónicos con el Estado, cumple con los requisitos establecidos en esta norma.

La presentación de esta iniciativa está amparada en las previsiones de los artículos 53, 122, 123, 150-23 y 313 de la Carta Política, y en particular el artículo 125 de la C.P. que establece: “*Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley*”, de manera que la Carta Política remite a la ley la facultad de establecer otras categorías de servidores estatales.

#### Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley, tiene por objeto único establecer que la vinculación laboral de Los músicos de las orquestas de carácter sinfónico al servicio del Estado se hará mediante contratos de trabajo.

#### Estructura y contenido del proyecto

El proyecto presentado contiene dos (2) artículos, de los cuales en su artículo 1° estipula y desarrolla el objeto del proyecto de ley, el cual como característica y respaldo especial, fue firmado y presentado por todos los Representantes de la bancada de Bogotá, D. C., en la Cámara de Representantes, y en su artículo segundo determina la vigencia del proyecto y la derogación de todas las normas anteriores que le sean contrarias

#### Antecedentes del proyecto

La preocupación legislativa por definir la condición laboral de los músicos sinfónicos de las orquestas estatales, deriva de la situación creada con la aplicación de la Ley 909 de 2004 que obligaría a que di-

chas plazas fueran provistas como si se tratara de empleados públicos y a ellos se les aplicara el régimen legal y reglamentario propio de los mismos, cuando su naturaleza es distinta de cualquier forma habitual de relación laboral entre el Estado y sus servidores y obliga a que se consideren estos aspectos para definir en forma más adecuada a esa naturaleza el carácter de su relación.

Por ello y tomando como ejemplo la situación de la Orquesta Filarmónica de Bogotá, los autores proponen, como se justifica más adelante, determinar esa relación jurídica mediante la celebración de un contrato de trabajo, sin que ello lo convierta en trabajadores oficiales.

Para ilustración del Congreso, siguiendo con el caso ejemplificativo, la Orquesta Filarmónica de Bogotá, fue creada en el año 1967 por el Concejo de Bogotá, mediante el Acuerdo 71 de ese año, que por ser anterior a la reforma administrativa del año 1968 no precisó la naturaleza jurídica de la Entidad.

Desde las primeras actividades en 1968 para vincular a sus empleados, la Orquesta hacía contratos de trabajo, porque ellos cumplían ciertas funciones técnicas que no eran similares a las habituales del Estado y se necesitaba flexibilidad para su manejo. Adicionalmente, porque ese es el manejo de todas las Orquestas del mundo y la actividad responde a modelos comunes que rigen internacionalmente. Esos contratos se manejaban con base en la Ley 6ª de 1945 y su Decreto Reglamentario 2127 de 1945.

En el año 1990, la Junta Directiva de la Institución expidió la Resolución 002 del 29 de marzo de 1990 en la que indicó quiénes eran trabajadores oficiales y quiénes empleados públicos. A partir de ese año los funcionarios de la parte administrativa recibieron el tratamiento de empleados públicos y empezaron a ser vinculados por medio de resolución y acta de posesión. Los músicos, los celadores y empleados de aseo y cafetería siguieron siendo considerados trabajadores oficiales y vinculados por contrato de trabajo. Este fue un primer intento por ordenar el régimen legal de la Orquesta. Excluyó a los empleados públicos administrativos del derecho a negociar convenciones colectivas y de la regulación de su actividad por contratos de trabajo, pues se consideraba que sus funciones eran típicamente administrativas y no ameritaban ningún tratamiento particular.

La Orquesta celebró convenciones colectivas entre 1981 y 1999 cuyos alcances no se reducían a aspectos salariales. Entre otros, los temas pactados en tales convenciones han permitido afianzar la trayectoria artística de la Entidad, dando estabilidad a la presencia de cargos claves como el concertino, así como la realización de talleres a los músicos de planta por parte de los músicos invitados, regulando aspectos como el control de calidad y el orden jerárquico de la Orquesta.

En 1993, mediante el Decreto-ley 1421 y en plena concordancia con los principios constitucionales sobre el régimen jurídico de las entidades, se define por esta norma el régimen de las entidades del Distrito y sus servidores. Se concluye que el régimen de la Orquesta Filarmónica de Bogotá es el de un establecimiento público y sus trabajadores, en especial la planta artística, serán empleados públicos, conclusión que es contraria a la naturaleza y actividades desarrolladas por los músicos profesionales.

La actividad de los artistas no es una típica actividad del Estado, aun cuando en países como Colombia, el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todas las personas 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.

En efecto, 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, y creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.

La existencia del Estado obedece a la necesidad de satisfacer en la mejor forma las necesidades del grupo social (individuos) que lo in-

tegran. La experiencia universal demuestra que para lograr tal satisfacción es indispensable, en último término, la coacción. Esto se logra mediante el poder del Estado que se hace efectivo en cualquiera de los órdenes donde se desenvuelve su actividad. En términos generales, la actividad estatal se concreta en tres funciones, legislativa, judicial y administrativa o ejecutiva.

El concepto de administración se traduce en la acción gubernamental que dispone lo necesario para cumplir las leyes, promover los intereses públicos y resolver las cuestiones planteadas al aplicarse lo mandado, o sea, lo relativo a la legislación, al bienestar y a la justicia, al paso que el arte es una virtud, habilidad, industria para realizar algo. El arte procede directamente del hombre, por consiguiente es imperfecto; se sustenta de las ciencias no tales como ellas son, sino como el hombre las conoce, y funciona según las reglas mutables e inexactas dictadas por la experiencia de la humanidad, después de errores y ensayos constantes.

De entrada estas dos nociones advierten que el arte no es una función típicamente administrativa del Estado. Por las mismas razones la misión de una entidad típicamente estatal y la misión de una organización artística se desarrollan y concretan de diferente manera. Mientras que en una entidad estatal deben respetarse claros principios como la unilateralidad de la relación, el poder subordinante, la función reglada, la misión de una entidad artística implica, como ya se dijo, la sujeción a reglas mutables e inexactas dictadas por la experiencia de la humanidad, después de errores y ensayos constantes.

Esta diferencia de origen determina inconvenientes cuando se pretende involucrar el arte en las actividades estatales. Indudablemente, debe ser parte de sus fines, pero no puede regularse de la misma manera. Porque situaciones como estas generan problemas, entre otros, en relación con la forma de vinculación y el régimen jurídico correspondiente, como se precisa a continuación.

La vinculación laboral con el Estado se puede regular desde dos aspectos: una relación legal y reglamentaria, que es una determinación unilateral del Estado, en la que no se pueden definir las condiciones ni la forma de prestar el servicio, y una relación contractual, en la cual se acuerdan unas condiciones en un plano de igualdad, en el cual el empleado puede acordar y negociar libremente todos los aspectos de su vinculación.

El contrato por esencia permite regular todas las eventualidades que puedan presentarse y puede adecuarse, con el respeto de los aspectos esenciales, a las situaciones cambiantes que vayan presentándose o a las situaciones particulares que se requieran.

Por eso, la regulación de la actividad artística por las normas del empleo público, genera inflexibilidades que ocasionan problemas en el desarrollo de la actividad, porque si bien estas actividades requieren del apoyo mayoritario del Estado, su actividad abarca diversas formas de realización que es necesario regular. Por ejemplo: la actividad de los directores de Orquesta que requieren tener presencia internacional para el desarrollo y proyección de la propia institución. En el mundo no se concibe un director de Orquesta que dirija los 360 días del año.

Actividades como la del concertino de una Orquesta o la del director asistente exigen el desarrollo de una figura que armonice sus obligaciones para el Estado y el servicio público y a la vez el desarrollo artístico personal que se traduce en un beneficio posterior para la institución. Una Orquesta que no logre destacarse y mostrar sus logros ante las demás de su país y del exterior, tiende a olvidarse, por eso una forma de lograrlo es buscar el intercambio musical y esto no puede hacerse, si no se encuentra el mecanismo para equilibrar estos dos aspectos.

La actividad en sí misma, comporta aspectos que no corresponden a la tradicional relación de empleado público; por ejemplo la jornada presencial del músico debe ser de unas 3.5 horas diarias y las demás debe dedicarlas a estudio individual.

La Orquesta debe buscar que sus músicos realicen un constante intercambio con otras Orquestas de igual o mejor nivel para enriquecer la formación individual que se traduce más adelante en un mejoramiento de la actividad colectiva. Para tal fin son necesarias las invitaciones como solistas; pero debe encontrar un justo medio que le permita satisfacer sus necesidades y las de sus músicos.

El músico es uno de los pocos empleados del Estado que debe poner al servicio del empleador sus instrumentos musicales y en la ley es imposible reconocer una retribución por esto. Sobre este caso, no son pocas las discusiones que se presentan aún en el pago de seguros sobre los instrumentos.

La regulación de empleado público ha generado problemas en otros países, como es el Caso de la Orquesta Nacional de España (ONE), para la cual el gobierno español se vio obligado a dictar una reglamentación especial que regula enteramente su actividad, solucionando problemas típicos de las Orquestas, contenido en el Real Decreto 1245 de 2002.

Por las anteriores razones, los autores consideran que una manera definitiva de solucionar el problema es establecer, por medio de los mecanismos que la ley otorga, la posibilidad de que el Congreso de la República expida un régimen especial para los músicos vinculados al servicio del Estado que incluya todas sus particularidades y constituya una regulación a largo plazo que facilite tranquilidad en la gestión y permita un verdadero desarrollo musical del país.

Estos artistas no desarrollan funciones administrativas, por eso no debieran llamarse ni empleados públicos ni trabajadores oficiales, sino músicos sinfónicos y su actividad debiera regularse como una actividad particular que permita el continuo crecimiento y acoplamiento a las necesidades que se presentan.

Igualmente, se ha encontrado que los contratos de trabajo son un mecanismo ágil y sencillo que permite dar flexibilidad a la regulación de la actividad sinfónica y que puede cobijar las regulaciones específicas de la actividad y el desarrollo particular de cada Orquesta. Cabe anotar que el funcionamiento interno de una orquesta de carácter sinfónico es exactamente igual en cualquier país del mundo. Un profesional que venga a trabajar con la Filarmónica de Bogotá, aunque no conozca el idioma, sabe exactamente qué hacer de acuerdo con sus funciones dentro de la agrupación, precisamente porque su regulación corresponde a un código universal y no a la particular relación del empleado público.

En conclusión, las orquestas sinfónicas son entidades que producen arte como resultado de una creación colectiva y las herramientas del empleo público escapan o son insuficientes para regular la actividad. Con el contrato de trabajo se pueden establecer formas flexibles de regular la actividad de los músicos sinfónicos al servicio del Estado, por ejemplo en los aspectos siguientes:

### 1. Jornada de Trabajo de los músicos

El personal artístico y los profesores de la Orquesta en razón de las funciones especiales que desempeñan, deberán cumplir una jornada semanal de cuarenta (40) horas, de las cuales veintitrés (23) horas semanales deberán ser dedicadas a ensayos, conciertos y presentaciones públicas diurnas y nocturnas, de conformidad con el horario de trabajo que le indique la Orquesta, teniendo en cuenta las necesidades del servicio.

El tiempo restante también se utiliza para estudio individual, ensayos parciales, hasta completar cuarenta (40) horas semanales. También deberán emplearlo en capacitación, tanto teórica como instrumental, estudio, investigación y todas las demás labores anexas y complementarias del cargo.

Esta forma de trabajo es la que normalmente tienen las Orquestas en el mundo. Obedece a razones artísticas, acústicas y de salud ocupacional, los músicos cumplen sus funciones la mayor parte de tiempo en posiciones antiérgonómicas. Por lo mismo, se necesita que haya un descanso obligatorio de por lo menos 15 minutos en los ensayos y el intermedio en los conciertos.

Frente a la regulación del empleo público, no habría una justificación precisa para su esta particular jornada laboral que aparentemente está por debajo de la jornada máxima legal.

El tiempo restante de la jornada de las ocho horas se debe destinar a estudio individual y este se cumple en los hogares de los músicos, porque normalmente las Orquestas carecen de los camerinos individuales que requiere. No obstante, aunque no se puede controlar la labor, sí es posible conocer el resultado, porque el músico debe llegar el primer

día de ensayos con la lección aprendida y si no lo hizo, el resultado se advertirá en el ensayo.

Situaciones como esta pueden ser reguladas por los contratos de trabajo, sin que existan cuestionamientos legales al respecto.

**2. Instrumentos de los Músicos al Servicio de la Orquesta**

Los músicos son los únicos empleados del Estado que ponen al servicio de la institución los instrumentos de trabajo de su propiedad. El 90% de los músicos tienen instrumentos de su propiedad de un altísimo valor comercial que ponen al servicio de la Orquesta. La institución debería asumir su mantenimiento y reparación. En la Sinfónica de Colombia y en la antigua Banda Distrital se manejaba como un arrendamiento. Ahora no existe una regulación al respecto y hay múltiples conflictos legales en torno a la posibilidad de pagarles hasta un seguro de instrumentos, porque se trataría de bienes de un particular y no de la Entidad, Aunque estén destinados al servicio de la Orquesta en forma permanente.

**3. La vinculación de los músicos**

El proceso de selección de los músicos no es igual al proceso de un empleado del área administrativa. Desde sus comienzos, en el caso de la Filarmónica de Bogotá, la Entidad ha aplicado un proceso de convocatoria pública. Hay dos normas internas que lo reglamentan. Se inicia con el aviso de prensa sobre la existencia de la vacante. La forma de ingreso es mediante audición, porque en el área de las artes, además de los títulos es muy importante también la forma como el músico “interpreta su instrumento”. Hay un jurado integrado en su totalidad por los músicos de más alta jerarquía artística. Incluso el voto del Director y del Concertino tienen un valor más alto que el de los demás miembros del jurado, porque a ellos les corresponde velar por la calidad artística, el nivel de la institución y de los integrantes. Así como por el sonido que quieren para una Orquesta y ningún jurado ajeno al Director, podría determinar el sonido que debe tener una agrupación de este tipo.

Por esto en todas las Orquestas del mundo el proceso de selección es manejado por la misma agrupación orquestal. Como está diseñado funciona muy bien. Es un proceso público, especializado, con un pènsun muy exigente y con mecanismos de defensa para el concursante. Hay un sistema de impedimentos y recusaciones, todo lo cual ha permitido tener procesos de selección transparentes que se traducen en el resultado que hoy presentan las principales Orquestas del mundo.

Aunque en el caso particular de la Orquesta Filarmónica de Bogotá esta es en la actualidad un establecimiento público del orden distrital y el Concejo de Bogotá tiene la competencia para determinar la naturaleza jurídica de la entidad como tal, es claro que el problema jurídico que se presenta afecta la vinculación de sus servidores y su regulación interna. Por lo mismo según la Sentencia C-484-95 de la Corte Constitucional, Magistrado Sustanciador: Doctor Fabio Morón Díaz, de octubre treinta (30) de mil novecientos noventa y cinco (1995):

*“de conformidad con lo previsto por el artículo 125 de la Carta Política, solamente la ley puede determinar qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo y por consiguiente, quiénes pueden tener la calidad de empleados públicos o de trabajadores oficiales en los establecimientos públicos, sin que dicha facultad pueda ser delegada a estos, en sus respectivos estatutos”.*

En el mismo sentido del presente proyecto de ley, pero con una cobertura restringida, el artículo 72 de la Ley 393 de 1997, dispone que *“Los profesores integrantes de la Orquesta Sinfónica de Colombia y la Banda Sinfónica Nacional se vincularán a la administración pública mediante contrato de trabajo”*, norma que fue interpretada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el sentido en que es posible que el legislador establezca relaciones jurídicas de los servidores públicos con el Estado mediante contratos de trabajo, sin que ellas necesariamente correspondan a la concepción tradicional del trabajador oficial como operarios de las obras públicas, sino que *“así concebido, este concepto acerca de los trabajadores oficiales resulta ser especial, porque representa un marco ampliado en el cual —a diferencia de la concepción tradicional del trabajador en los ministerios, circunscrita a personas que desempeñan labores de obras públicas relacionadas con su construcción y sostenimiento, se involucra por razones de conveniencia administrativa a un personal adicional, atendiendo a la índole de las labores que desempeña... La ley 397 de 1997 establece en su artículo 72 un régimen especial para el Ministerio*

*de Cultura consistente en que pueden existir en su planta de personal trabajadores oficiales, así no tengan la naturaleza de trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas”* (consulta del 16 de octubre de 1997).

**CONCLUSION**

Teniendo en cuenta que el proyecto de ley que se presentó se ajusta a las disposiciones Constitucionales y legales, que a su vez se trata de una iniciativa legislativa que beneficia a todos los músicos de las orquestas sinfónicas, sus núcleos familiares y terceros allegados, considero que es una buena oportunidad para que el Congreso Nacional dote a los músicos componentes de las Orquestas Sinfónicas, de la herramienta legal que les garantice su sostenibilidad económica y jurídica que los proteja de las modificaciones y coyunturas temporales propias no de un Estado Social de Derecho, sino del manejo interesado o acomodado de los gobernantes y dirigentes de turno, con lo cual ayudamos a construir un país más equitativo y un Estado Social de Derecho más efectivo con respecto y en retribución a los beneficios que los músicos de las orquestas sinfónicas le han brindado a la sociedad y al país a través de la música como lenguaje de unión y paz entre los Colombianos país.

Por todo lo anterior y sin hacer modificaciones al articulado radicado inicialmente en la Comisión Séptima de la Cámara, propongo:

**Proposición**

**Por lo anteriormente expuesto solicito muy comedidamente a los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara dese primer debate al Proyecto de ley número 194 de 2005 Cámara, por la cual se determina la relación laboral de los músicos sinfónicos con el Estado.**

*Cordialmente,*

*Venus Albeiro Silva Gómez*, Representante a la Cámara por Bogotá, Representante de la Cultura y la comunidad Partido Comunitario Opción Siete P.C.O.S. Polo Democrático Alternativo.

**C O N T E N I D O**

**Gaceta número 859 - Viernes 2 de diciembre de 2005  
CAMARA DE REPRESENTANTES**

**Págs.**

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 108 de 2005 Cámara, por medio de la cual se dictan en materia de integración y prácticas restrictivas de la competencia. ....	1
Informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 108 de 2005 Cámara, por medio de la cual se dictan en materia de integración y prácticas restrictivas de la competencia. ....	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 147 de 2005 Cámara, por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural de la Nación al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo y se dictan otras disposiciones.....	4
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 242 de 2005 Senado 185 de 2005 Cámara, por la cual la Nación se asocia a la celebración del centenario de la Academia Boyacense de Historia. ....	7
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 188 de 2005 Cámara, por la cual se dictan medidas para el fortalecimiento de la jurisdicción de paz, presentado a consideración del Congreso por el Representante Venus Albeiro Silva Gómez.....	8
Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 190 de 2005 Cámara, por la cual se dictan normas en materia de integraciones, competencia económica y prácticas comerciales restrictivas para el sector agropecuario y se adoptan otras disposiciones.....	9
Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 190 de 2005 Cámara, por la cual se dictan normas en materia de integraciones, competencia económica y prácticas comerciales restrictivas para el sector agropecuario y se adoptan otras disposiciones.....	12
Ponencia para primer debate y texto al Proyecto de ley número 222 de 2005 Senado y 191 de 2005 Cámara, por medio de la cual se honra la memoria de un ilustre colombiano.....	13
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 194 de 2005 Cámara, por la cual se determina la relación laboral de los músicos sinfónicos con el Estado .....	14