



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - Nº 507

Bogotá, D. C., lunes, 18 de julio de 2016

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### AUTOS DE LA SALA PLENA

#### AUTO DE SALA PLENA NÚMERO 255 DE 2016

(junio 22)

#### INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 125 DE 2013 CÁMARA, 67 DE 2014 SENADO

*por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D.C., primero (1º) de julio de dos mil dieciséis (2015)

Oficio número CS-557

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Expediente- **OG-150 Auto-255 de 2016, al Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara, por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997.** Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

Estimado doctor:

Comendidamente, me permito enviarle copia del Auto de Sala Plena número 255 de fecha veintidós (22)

de junio de dos mil dieciséis (2016), proferido dentro del proceso de la referencia.

Cordialmente,

  
MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

Anexo: Lo anunciado.

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

**AUTO NÚMERO 255 DE 2016**

**Referencia: expediente OG-150**

Objeciones Gubernamentales al **Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara**, “*por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones*”.

**Magistrada Ponente:**

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., veintidós (22) de junio de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en los artículos 167 y 241 numeral 8 de la Constitución Política, ha proferido el siguiente

**AUTO**

En el proceso de objeciones gubernamentales al **Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara**, “*por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad*

de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones”.

### I. ANTECEDENTES

1. El texto del proyecto de ley objetado es el siguiente:

“Ley N°

por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales.

SE MODIFICA LA LEY 382 DE 1997 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de la República

Decreta

Artículo 1°. La Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, ubicada en el departamento de Córdoba, y se une al regocijo de toda su comunidad universitaria.

Artículo 2°. El Gobierno nacional, en cumplimiento y de conformidad con los artículos 334, 341, 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 30 de 1992 y sus decretos reglamentarios, podrá, teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestales, incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar y entregar al servicio de la comunidad universitaria de la Universidad de Córdoba, departamento de Córdoba, las siguientes obras de infraestructura y fortalecimiento del recurso humano:

a) Construcción y dotación de una nueva biblioteca central.

b) Construcción y dotación del edificio del Centro de Idiomas de la Universidad de Córdoba.

c) Construcción y dotación del Centro de Investigación, Innovación y Desarrollo Tecnológico de la Universidad de Córdoba.

d) Construcción y dotación del Conservatorio de Artes y Música de la Universidad de Córdoba.

e) Construcción y dotación del Coliseo cubierto de la Universidad de Córdoba.

f) Remodelación y Adecuación de la Infraestructura Física y Tecnológica actual de la Universidad de Córdoba.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los presupuestos generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. Para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias en cumplimiento de la presente ley, se deberá realizar la inscripción previa de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del departamento Nacional de Planeación.

Artículo 5°. Modifíquese la destinación de los recursos de la Estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, establecida en el artículo 1° de la Ley 382 de 1997, el cual quedará así:

“Artículo 1°. Autorízase a la Asamblea Departamental de Córdoba para que ordene la emisión de la Estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, cuyo producido se destinará: Construcción y adecuación de infraestructura física, estudios previos e interventorias de los mismos; adquisición de equipos de laboratorios para docencia, investigación, innovación y desarrollo tecnológico; dotación de bibliotecas, adquisición de nuevas tecnologías y adecuación de la infraestructura tecnológica; pago del pasivo pensional de la Universidad; funcionamiento de los programas académicos en los municipios del departamento de Córdoba y reducción de la deserción estudiantil mediante beca y apoyo económico a los estudiantes destacados académicamente, que garanticen su permanencia en el sistema educativo”.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 382 de 1997, el cual quedará así:

“Artículo 4°. Los Concejos de los municipios pertenecientes al departamento de Córdoba deberán hacer **obligatorio** el uso de la estampilla de acuerdo con la reglamentación dispuesta por la Asamblea Departamental, según lo autorizado por la ley”.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 382 de 1997, el cual quedará así:

“Artículo 5°. El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 1° de la presente ley y corresponderá al Consejo Superior de la Universidad de Córdoba establecer en el presupuesto anual de la Universidad, las cantidades y porcentajes que se destinarán a cada ítem de acuerdo con la ley.

**Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley será del 2% del valor del hecho sujeto al gravamen.** (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

[...]”.

2. Mediante oficio recibido por la Secretaría General de esta Corporación, el día 3 de febrero de los corrientes, el Secretario General del Senado de la República,<sup>1</sup> remitió el **Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara**, por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, objetado por el Gobierno nacional<sup>2</sup> por razones de inconstitucionalidad, para que, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 de la Constitución y 32 del Decreto 2067 de 1991, la Corte se pronuncie sobre su exequibilidad, teniendo en cuenta que al decidir sobre tales objeciones la Corporación las consideró infundadas.

3. El Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público objetaron parcialmente el **Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara**, por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuesta-

<sup>1</sup> Doctor Gregorio Eljach Pacheco.

<sup>2</sup> Presidente de la República y Ministro de Hacienda y Crédito Público (Fol. 33 cuaderno expediente legislativo).

les, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones, por razones de inconstitucionalidad.

A juicio del Gobierno la expresión “obligatorio” contenida en el artículo 6° del proyecto de ley, vulnera la autonomía de las entidades territoriales que contempla el artículo 287 de la Constitución, en particular la facultad que les confiere el artículo 338 *ibídem*, para establecer, administrar y utilizar los tributos en el ámbito de sus jurisdicciones, una vez han sido creados por la ley.

Al respecto, con apoyo en la jurisprudencia constitucional sobre el particular, el Gobierno recordó que “[m]ientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos, a menos que se quiera soslayar el principio de autonomía territorial que informa la Constitución”. Así mismo indicó que si bien “la autonomía de las entidades territoriales se ejerce “dentro de los límites de la Constitución y la ley”, con lo cual apunta a preservar el interés nacional y el principio de Estado Unitario, [también lo es que] el Legislador no puede hacer uso indiscriminado de sus atribuciones para despojar por completo la autonomía que la propia Carta pregonara para el manejo de los asuntos de interés local”.

En igual sentido, el Gobierno indicó que el principio de autonomía de las entidades territoriales también resulta restringido con lo previsto en el párrafo del artículo 7° del proyecto de ley, como quiera que es el propio legislador quien establece una tarifa fija para el cobro de la estampilla, “desplazando así la autonomía que guardan los entes territoriales para fijar los elementos de la contribución respectiva, o sea, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, así como las tarifas de las mismas, acorde con sus circunstancias y necesidades específicas diferenciales”.

4. El Congreso de la República considera infundadas las objeciones gubernamentales e insiste en la aprobación del proyecto de ley de la referencia.

En concreto, con apoyo en la jurisprudencia constitucional relacionada con el tema<sup>3</sup>, los informes presentados en las plenarios de ambas Cámaras defienden la intervención del legislador en la regulación de la estampilla en razón a la imperiosa finalidad que persigue la medida; ampliar el recaudo de recursos suficientes para garantizar la oferta educativa en la Universidad de Córdoba. Los informes advierten que la situación de la educación en el departamento de Córdoba es crítica, pues de cada 22.000 estudiantes bachilleres que egresan por año, tan solo 8.000 acceden a las Instituciones de Educación Superior, lo cual traducido en porcentajes revela que el departamento solo absorbe el 36.4% de los estudiantes; cifra que se encuentra por debajo de la media nacional que es el 82.9%. La Universidad de Córdoba es la institución que mayor número de estudiantes acoge (13.266) y de ellos el 94.3% pertenecen a los estratos 1 y 2, que a su vez incluyen jóvenes de comunidades indígenas y afrodescendientes. Los recursos tanto propios como aquellos provenientes de la Ley 382 de 1997 han sido insuficientes para cubrir las necesidades de la Universidad. La estampilla ha recaudado menos del 50% del total aprobado en la norma,

razón por la cual se propuso su modificación parcial para recaudar los recursos que sean suficientes.

Los informes de insistencia indican que las objeciones formuladas por el Gobierno omiten el análisis de los artículos precedentes del proyecto de ley, que autorizan a la Asamblea Departamental de Córdoba para que ordene la emisión de la estampilla, de tal suerte que le corresponde a esa Corporación de elección popular la facultad de acoger o no las modificaciones realizadas a la Ley 387 de 1997. Incluso señalan que aún de la redacción del artículo 6° se puede observar que los Concejos Municipales deben hacer obligatorio el uso de la estampilla, siempre y cuando cuenten con la reglamentación que sobre el particular elabore autónomamente la Asamblea Departamental de Córdoba.

Expresan que la modificación propuesta también pretende establecer una tarifa fija y no variable como ocurre en la actualidad, con lo que se busca garantizar que la Universidad de Córdoba reciba real y oportunamente el monto señalado por la ley. La Asamblea Departamental conserva la potestad de establecer el hecho generador y la base gravable.

Añaden que la medida adoptada por el legislativo resulta proporcional y adecuada para el fin perseguido y no resulta una intromisión indebida en los asuntos de los entes territoriales, en razón a que la educación trasciende el...

## 2. Trámite en el Congreso de la República de las objeciones gubernamentales

- **Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara**, fue remitido al Presidente de la República para su correspondiente sanción el día 14 de julio de 2015.<sup>4</sup>

- El Gobierno (Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público), devolvió sin la correspondiente sanción ejecutiva, por razones de inconstitucionalidad, el **Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara**, el día 21 de julio de 2015, recibidas en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el 24 de julio del mismo año<sup>5</sup>. El escrito de objeciones presidenciales fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 548 del 30 de julio de 2015<sup>6</sup>.

- La Senadora Arleth Casado de López y el Representante Fabio Raúl Amín Saleme, fueron designados para rendir informe sobre las objeciones gubernamentales al **Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara**, por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

- El informe de objeciones fue presentado a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1042 del 10 de diciembre de 2015 (Senado)<sup>7</sup> y en la *Gaceta del Congreso* número 1051 del 14 de diciembre de 2015 (Cámara).<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Con fecha de radicación del día 15 de julio del mismo año. Folio número 24, cuaderno principal.

<sup>5</sup> Folios números 21 a 22, cuaderno principal.

<sup>6</sup> Pp. 15-16. Folio 36 y reverso.

<sup>7</sup> Pp. 4-8. Folios 19 reverso, a 21 reverso, cuaderno principal.

<sup>8</sup> Pp. 1-4. Folios 4 a 6 reverso, cuaderno principal.

<sup>3</sup> Sentencias C-089 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y 937 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

- El informe de objeciones gubernamentales fue anunciado para su votación por el Senado de la República, el día 10 de diciembre de 2015<sup>9</sup>, y aprobado el 14 de diciembre de 2015, “*mediante votación ordinaria y no nominal y pública*”<sup>10</sup>.

- El informe de objeciones gubernamentales fue anunciado para su votación en la Cámara de Representantes, el día 15 de diciembre de 2015<sup>11</sup>, de acuerdo con el Acta número 113 de la misma fecha, y aprobado el 16 de diciembre de 2015, según consta en el Acta número 114 de la misma fecha<sup>12</sup>.

- El Secretario General del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional, el 3 de febrero de 2016, el proyecto de ley y las objeciones gubernamentales, para que esta Corporación decidiera sobre su ejecutabilidad. Este documento fue radicado el 4 de febrero de 2016<sup>13</sup>.

### 3. Examen del trámite de las objeciones gubernamentales y la insistencia de las Cámaras

Como se señaló con antelación, el informe de conciliación al **Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara**, “*por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones*”, fue aprobado por la Plenaria del Senado en la sesión del 14 de diciembre de 2015, y por la Plenaria de la Cámara de Representantes, el 16 de diciembre de 2015.

El día 15 de julio de 2015, el **Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara**, fue radicado en Presidencia de la República para su correspondiente sanción. El Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público devolvieron, el 24 de julio del mismo año, sin la correspondiente sanción ejecutiva el proyecto de ley por razones de inconstitucionalidad.

Según lo previsto en el artículo 166 de la Constitución, el Gobierno disponía de hasta seis días (6) días hábiles para devolver con objeciones este proyecto de ley, por cuanto el mismo constaba con menos de

veinte artículos.<sup>14</sup> De conformidad con la documentación allegada al expediente, la Corte constata que el proyecto fue objetado dentro de los términos previstos para ello, como quiera que radicado al Presidente por el Congreso para su sanción el día 15 de julio de 2015 y fue devuelto con objeciones por razones de inconstitucionalidad el día 24 de julio de 2015. Así, transcurrieron seis (6) días hábiles entre el momento en que el Presidente recibió efectivamente el proyecto de ley aprobado por el Congreso y el día en que fue devuelto al Congreso con las objeciones<sup>15</sup>.

Las Cámaras nombraron como miembros de la Comisión Accidental para el estudio de las objeciones formuladas por el Gobierno a la Senadora Arleth Casado de López y el Representante Fabio Raúl Amín Sáleme, quienes insistieron en la aprobación del mismo por considerar infundados los argumentos de inconstitucionalidad.

El informe de objeciones fue presentado a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1042 del 10 de diciembre de 2015 (Senado)<sup>16</sup> y en la *Gaceta del Congreso* número 1051 del 14 de diciembre de 2015 (Cámara)<sup>17</sup>.

El informe de objeciones gubernamentales fue anunciado para su votación por el Senado de la República el día 10 de diciembre de 2015<sup>18</sup>, como consta en el Acta número 37 de la misma fecha, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 41 del 19 de febrero de 2016<sup>19</sup>, en los siguientes términos:

“*Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán para la próxima sesión.*”

“*Señor Presidente, honorables senadores. Anuncios de proyectos (...) para considerar en la sesión Plenaria siguiente a la del día 10 de diciembre de 2015:*

(...)

*Con informe de objeciones presidenciales: Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara, por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.*

*Están hechos los anuncios complementarios Presidente”.*

Dicho informe fue efectivamente sometido a consideración del Senado de la República y aprobado el 14 de diciembre de 2015, como consta en el Acta número

<sup>9</sup> Certificación expedida por el Secretario General del Senado, Gregorio Eljach Pacheco. Folio número 1, cuaderno de pruebas. *Gaceta del Congreso* No. 41 del 19 de febrero de 2016 (Acta de Plenaria No. 37 del 10 de diciembre de 2015), p. 51

<sup>10</sup> Certificación expedida por el Secretario General del Senado, Gregorio Eljach Pacheco. Folio número 1, cuaderno de pruebas. *Gaceta del Congreso* No. 039 del 19 de febrero de 2016 (Acta de Plenaria No. 38 de 14 de diciembre de 2015), pp. 49-53.

<sup>11</sup> Certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, Jorge Humberto Mantilla Serrano. Folios números 85-86, cuaderno de pruebas OPC-037/16 Secretaría General de la Cámara de Representantes. *Gaceta del Congreso* número 105 del 18 de marzo de 2016 (Acta de Plenaria número 113 del 15 de diciembre de 2015) p. 7.

<sup>12</sup> Certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, Jorge Humberto Mantilla Serrano. Folios números 85-86, cuaderno de pruebas OPC-037/16 Secretaría General de la Cámara de Representantes. *Gaceta del Congreso* No. 112 del 29 de marzo de 2016 (Acta de Plenaria número 114 de 16 de diciembre de 2015), pp. 25-27.

<sup>13</sup> Folio número 1, cuaderno principal.

<sup>14</sup> Con referencia al término de los seis días hábiles pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-268 de 1995 y C-380 de 1995 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-292 de 1996 (M.P. Julio César Ortiz Gutiérrez) y C- 028 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

<sup>15</sup> Días hábiles: 16, 17, 21, 22, 23 y 24 de julio de 2015. Inhábiles: 18, 19 y 20 del mismo mes y año.

<sup>16</sup> Pp. 4-8. Folios 19 reverso a 21 reverso, cuaderno principal.

<sup>17</sup> Pp. 1-4. Folios 4 a 6 reverso, cuaderno principal.

<sup>18</sup> Certificación expedida por el Secretario General del Senado, Gregorio Eljach Pacheco. Folio número 1, cuaderno de pruebas. *Gaceta del Congreso* número 41 del 19 de febrero de 2016 (Acta de Plenaria número 37 del 10 de diciembre de 2015), p. 51.

<sup>19</sup> p. 51.

ro 38 de la misma fecha, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 39 del 19 de febrero de 2016<sup>20</sup>. La votación se surtió en los siguientes términos<sup>21</sup>:

**“Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara, por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.**

*La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Arleth Patricia Casado de López.*

(...)

*La Presidencia, somete a consideración de la Plenaria el Informe en el cual se declaran fundadas (sic) las Objeciones al Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara, y cerrada su discusión esta le imparte su aprobación”.*

En la Cámara de Representantes el informe de objeciones gubernamentales fue anunciado para su votación el día 15 de diciembre de 2015<sup>22</sup>, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 105 del 18 de marzo de 2016, de acuerdo con el Acta número 113 del 15 de diciembre de 2015, en los siguientes términos:

*[...] Señor Secretario, por favor anuncien (sic) Proyectos para la sesión de mañana. Representante Chacón, anunciamos Proyectos y enseguida le doy la palabra.*

*Subsecretaria, Yolanda Duque Naranjo:*

*Se anuncian los siguientes proyectos para la sesión plenaria del día 16 diciembre o para la siguiente sesión, plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.*

*Informe de objeciones.*

**Proyecto de ley número 125 de 2013 Cámara, 37 de 2014 Senado**

*[...]*

El informe fue efectivamente sometido a consideración de la Cámara de Representantes y aprobado el 16 de diciembre de 2015, según consta en el Acta número 114 de la misma fecha, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 112 del 29 de marzo de 2016, con el quórum y mayorías requeridas<sup>23</sup>. La votación se realizó en los siguientes términos:

<sup>20</sup> Pp. 49-53.

<sup>21</sup> Cfr. Pp. 50 de la *Gaceta del Congreso* número 39 de 19 de febrero de 2016.

<sup>22</sup> Certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, Jorge Humberto Mantilla Serrano. Folios números 85-86, cuaderno de pruebas OPC-037/16, Secretaría General de la Cámara de Representantes.

<sup>23</sup> El Secretario General de la Cámara de Representantes certificó en relación con la votación del informe de objeciones gubernamentales, lo siguiente: “[...] 2. En sesión plenaria de la honorable Cámara de Representantes del día 16 de diciembre de 2015, que consta en el Acta No. 114, a la cual se hicieron presentes ciento cincuenta y siete (157) honorables Representantes a la Cámara, fue considerado y aprobado el informe a las Objeciones Presidenciales, a través de votación nominal, de la siguiente manera:  
**Informe de Objeciones Presidenciales: VOTOS EMITIDOS: 88.  
VOTOS POR EL SÍ: 79.  
VOTOS POR EL NO: 9”**

*“[...] Se cierra el registro, la votación es la siguiente por el SÍ 77 votos electrónicos y 2 manuales para un total por el SÍ de 79 votos, por el NO 9 votos electrónicos, ninguno manual para un total por el NO de 9 votos, señor Presidente ha sido aprobado el informe presentado por el doctor Fabio Raúl Amin sobre las objeciones presidenciales del Proyecto de ley número 125 de 2013 Cámara, 37 de 2014 Senado”.*

#### **4. Vicio subsanable en la votación del informe de objeciones gubernamentales**

Del examen del trámite dado a las objeciones gubernamentales en el Congreso de la República, la Corte Constitucional pudo constatar que dicho informe fue votado en el Senado de la República mediante votación ordinaria, contraviniendo lo preceptuado en el artículo 133 de la Constitución y en la Ley 1431 de 2011, “por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política”, modificatoria de la Ley 5ª de 1992, “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

Efectivamente, el artículo 133 de la Constitución, modificado por el artículo 5º del Acto Legislativo número 01 de 2009, dispone que el voto de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley<sup>24</sup>. Esta disposición introduce como regla general, la votación nominal y pública, en reemplazo de la votación ordinaria regulada en la Ley 5ª de 1992.

La Ley 1431 del 4 de enero de 2011, “por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política”, en su artículo 1º consagra las excepciones a la regla general de la votación nominal y pública. Por su parte el artículo 2º de la ley reitera la regla general en materia de votaciones, que deberán ser nominales y públicas<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Constitución Política de Colombia. “**ARTÍCULO 133.** <Artículo modificado por el artículo 5º del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley. // El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”.

<sup>25</sup> El artículo 1º de la Ley 1431 de 4 de enero de 2011, que modificó el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 establece: Artículo 129. (...) El artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: Teniendo en cuenta el principio de celeridad de los procedimientos, de que trata el artículo 3º de este reglamento, se establecen las siguientes excepciones al voto nominal y público de los congresistas, según facultad otorgada en el artículo 133 de la Constitución Política, tal como fue modificado por el artículo 5º del Acto Legislativo 1 de 2009 y cuyas decisiones se podrán adoptar por el modo de votación ordinaria antes descrito: 1. Consideración y aprobación del orden del día y propuestas de cambios, modificaciones o alteración del mismo. 2. Consideración y aprobación de actas de las sesiones. 3. Consideración y aprobación de corrección de vicios subsanables de procedimiento en el trámite de proyectos de ley. 4. Suspensión o prórroga de la sesión, declaratoria de la sesión permanente o levantamiento de la sesión por moción de duelo o circunstancia de fuerza mayor. 5. Declaratoria de sesión reservada. 6. Declaratoria de sesión informal. 7. Declaración de suficiente ilustración. 8. Mociones o expresiones de duelo, de reconocimiento o de rechazo o repudio, así como saludos y demás asuntos de orden protocolario. 9. Proposiciones

Cabe precisar, que la Sala Plena de esta Corporación admita que el requisito de aprobación del informe de objeciones gubernamentales, se realiza mediante votación ordinaria<sup>26</sup>. Sin embargo, se estableció que con ocasión de la entrada en vigor de la Ley 1431 de 2011, reglamentaria del artículo 133 de la Constitución Política, reformado a su vez por el Acto Legislativo número 01 de 2009, el parámetro de constitucionalidad fue modificado, y en esa medida, la votación del informe de objeciones gubernamentales debe ser nominal y pública en cada una de las Cámaras Legislativas.

Así mismo, la Corte ha señalado en reiteradas oportunidades que las excepciones previstas en el artículo 1° de la Ley 1431 de 2011 deben ser interpretadas de manera taxativa, lo cual quiere decir que aquellas decisiones que no estén contenidas en ese listado, con excepción hecha de las votaciones secretas<sup>27</sup>, deben ser

de cambio o traslado de comisiones que acuerden o soliciten sus respectivos integrantes. 10. Resolución de las apelaciones sobre las decisiones del Presidente o la mesa directiva de la corporación o de las comisiones. 11. Proposiciones para citaciones de control político, información general o de control público o para la realización de foros o audiencias públicas. 12. Adopción o aprobación de textos rehechos o integrados por declaratoria parcial de inconstitucionalidad. 13. Decisiones sobre apelación de un proyecto negado o archivado en comisión. 14. Decisión sobre excusas presentadas por servidores públicos citados por las comisiones o por las Cámaras legislativas. 15. Adopción de los informes de las Comisiones de Ética sobre suspensión de la condición Congresional. 16. Tampoco se requerirá votación nominal y pública cuando en el trámite de un proyecto de ley exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado de un proyecto, a menos que esa forma de votación sea solicitada por alguno de sus miembros. Si la unanimidad no abarca la totalidad del articulado se someterán a votación nominal y pública las diferentes proposiciones sobre los artículos respecto de los cuales existan discrepancias. 17. El título de los proyectos siempre que no tenga propuesta de modificación. 18. La pregunta sobre si la Cámara respectiva quiere que un proyecto sea ley de la República o reforme la Constitución. 19. La pregunta sobre si declara válida una elección hecha por el Congreso, alguna de sus Cámaras o sus comisiones. 20. Los asuntos de mero trámite, entendidos como aquellos que, haciendo o no parte de la función constituyente y legislativa, no corresponden al debate y votación de los textos de los proyectos de ley y de acto legislativo y los no prescritos que puedan considerarse de similar naturaleza”.

<sup>26</sup> Sentencias C-179 de 2002 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra); C-070 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. S.V. Jaime Araújo Rentería); C-985 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. S.V. Jaime Araújo Rentería); C-1040 de 2007 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV. Humberto Antonio Sierra Porto); C-662 de 2009 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Humberto Antonio Sierra Porto); C-593 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); C-1 152 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto. S.V. Jaime Araújo Rentería).

<sup>27</sup> Sobre la votación secreta, la Ley 1431 de 2011, “por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política”, dispone: “**ARTÍCULO 3°.** La Ley 5ª de 1992 tendrá un artículo 131, el cual quedará así: // **Artículo 131. Votación secreta.** No permite identificar la forma como vota el Congresista. Las rectificaciones solo serán procedentes cuando el número de votos recogidos no sean (sic) igual al de los votantes. // Esta votación solo se presentará en los siguientes eventos: // a) Cuando se deba hacer elección; // b) Para decidir sobre proposiciones de amnistías o indultos. Aprobado (sic) la votación secreta, el Presidente

aprobadas de acuerdo a la regla general que exige la votación nominal y pública de cada uno de los Congresistas<sup>28</sup>.

De igual manera, la Corporación ha sostenido que la votación del informe de objeciones gubernamentales no encuadra dentro de la excepción prevista en el numeral 16 del artículo 1° de la Ley 1431 de 2011, modificatorio del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (reglamento del Congreso), según la cual, no se requerirá votación nominal y pública cuando en el trámite de un proyecto de ley exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado de un proyecto, circunstancia que ocurrió en la Plenaria del Senado de la República. A la anterior conclusión se ha arribado entre otras razones, porque: (i) carecería de sentido que mientras el legislador orgánico describe las excepciones a dicha regla general de forma detallada, la Corte realice una interpretación extensiva que tiende a desconocer la prescripción superior. Esto llevaría a que cada vez que en el procedimiento legislativo se esté ante decisiones unánimes, lo cual no es poco frecuente, se haga uso de la votación ordinaria, desnaturalizándose con ello lo previsto en el artículo 133 de la Constitución, (ii) las exclusiones enunciadas por el legislador para la votación ordinaria son de carácter taxativo y, por ende, su interpretación debe efectuarse de manera restrictiva, de lo contrario la regla general de la votación nominal y pública podría convertirse en la excepción, y (iii) el informe de objeciones gubernamentales, en el momento de la discusión no hace parte del articulado del proyecto de ley sino ante la decisión del Congreso de insistir en la sanción de un proyecto de ley objetado por el Gobierno nacional. Esto ocurre sólo en caso que prosperen las objeciones formuladas por el Gobierno<sup>29</sup>.

De lo anterior surge que la exigencia constitucional y legal de la votación nominal y pública es aplicable al informe de objeciones gubernamentales en tanto no se encuentra enunciado de manera expresa en las excepciones previstas en el artículo 1° de la Ley 1431 de 2011.

En el presente caso, la *Gaceta del Congreso* número 39 de febrero 19 de 2016, contiene el Acta número 38 de la sesión ordinaria del lunes 14 de diciembre de 2015, o en dicha acta se menciona que:

*dispondrá repartir papeletas que tengan impresas, en una de sus caras, la leyenda “Si” o “No”, y espacios para marcar. El Secretario llamará a cada Congresista, según el orden alfabético de su apellido, para que deposite la papeleta en la urna dispuesta para el efecto. Previamente el Presidente designará una comisión escrutadora”.*

<sup>28</sup> Sobre este tema en particular, consultar los Autos 031 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa), 032 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, S.V. Humberto Antonio Sierra Porto), 086 de 2012 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez, S.V. Mauricio González Cuervo), 089 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla, S.V. Humberto Antonio Sierra Porto), 242 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), entre otros.

<sup>29</sup> Cfr., los Autos 031 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa), 032 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, S.V. Humberto Antonio Sierra Porto), 086 de 2012 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez, S.V. Mauricio González Cuervo), 089 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla, S.V. Humberto Antonio Sierra Porto), 242 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

“Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Arleth Patricia Casado de López, quien da lectura al informe para segundo debate presentado por la Comisión Accidental designada por la Presidencia, para estudiar las objeciones formuladas por el Ejecutivo al **Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara, por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.**

Gracias, Presidente. Quiero comentarles que el pasado 16, 17 de junio se presentó en la plenaria del Senado un proyecto que fue aprobado por unanimidad y es el proyecto sobre la Universidad de Córdoba, que fue suscrito por el ex Representante Fabio Amín, el Representante Rafael Madrid y la Senadora, que consta de dos partes: por un lado, se celebra la conmemoración de los 50 años de la Universidad de Córdoba y por ello se conmina al Gobierno para que haga parte del fortalecimiento de esta institución educativa mediante la construcción de determinadas obras.

Y por otra parte, modifica la Ley 382 de 1997, que es la Estampilla Pro Universidad de Córdoba con el único fin de establecer una única tarifa, y ser más enfáticos en la obligación que conforma lo que disponga la Asamblea. Tiene los consejos para aplicarle la tarifa y así lograr el mejoramiento social y cultural de estos habitantes. No obstante, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministro de Hacienda, devolvió el proyecto de ley sin la sanción Presidencial requerida, pues considera que los cambios a la ley de la estampilla en los artículos 6° y el parágrafo del artículo 7° resultaban inconstitucionales. Toda vez que vulneraba el principio de autonomía territorial”.

[...]

“La Presidencia somete a consideración de la Plenaria el Informe en el cual se declaran fundadas (sic) las Objeciones al **Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara,** y cerrada su discusión esta le imparte su aprobación.

**Aprobado 14 de diciembre de 2015**

**INFORME SOBRE LAS OBJECIONES  
PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 125 DE 2013 CÁMARA, 67 DE 2014  
SENADO**

*“por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones”.*

Al no cumplirse el requisito constitucional y legal de la votación nominal y pública, se configura un vicio de procedimiento, frente al cual es necesario determinar si se trata de un vicio subsanable que hace posible la devolución del proyecto de ley a las Cámaras en aplicación del artículo 241 Superior, cuyo texto establece expresamente que *“cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible enmiende el defecto observado”.*

El artículo 45 del Decreto-ley 2067 de 1991<sup>30</sup> y el artículo 202 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso)<sup>31</sup>, consagran el procedimiento a seguir cuando la Corte encuentra vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control: (i) ordenará devolverlo a las Cámaras legislativas, para que dentro del término fijado por la Corte, de ser posible, enmiende el defecto detectado; (ii) evento en el cual tendrá prioridad en el orden del día; (iii) subsanado el vicio dentro del plazo fijado, se remitirá a la Corte para que decida definitivamente sobre su exequibilidad.

La posibilidad de subsanar vicios de procedimiento, tal como lo ha señalado esta Corporación<sup>32</sup>, constituye no sólo una concreción del principio de conservación del derecho, sino también una manifestación del principio democrático en la medida en que permite que sea directamente el Congreso, órgano representativo por excelencia, quien subsane los posibles yerros constitucionales en los que haya incurrido. Sin embargo, esta posibilidad se ha de ejercer en forma razonable, esto es, no puede implicar la repetición completa del procedimiento legislativo, puesto que una cosa es un vicio en el procedimiento, y otra muy distinta es la ausencia de procedimiento como tal. Según señaló la Corte en la Sentencia C-760 de 2001<sup>33</sup>, el principal límite con el que cuenta la posibilidad de devolver un proyecto al Congreso para que allí se sanee un vicio, es el principio

<sup>30</sup> El artículo 45 del Decreto-ley 2067 de 1991 establece: “Artículo 45. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que dentro del término que fije la Corte, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio o vencido el término, la Corte procederá a decidir sobre la constitucionalidad del acto. // Dicho término no podrá ser superior a treinta días, contados a partir del momento en que la autoridad esté en capacidad de subsanarlo”.

<sup>31</sup> El artículo 202 de la Ley 5ª de 1992 consagra: “Artículo 202. Vicios Subsanales. Cuando la Corte Constitucional encuentre, en la formación de la ley o del acto legislativo, vicios de procedimiento subsanables, ordenará devolver el proyecto, la ley o el acto legislativo a las Cámaras Legislativas para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. En este evento se dará prioridad en el Orden del Día. // Subsanado el vicio dentro de los treinta (30) días siguientes a su devolución, se remitirá a la misma Corte para que decida definitivamente sobre su exequibilidad. // Las Cámaras podrán subsanar los vicios presentados atendiendo las consideraciones y procedimientos formulados por la Corte Constitucional. En su defecto, una Comisión Accidental de mediación presentará una propuesta definitiva a las Plenarias para su aprobación o rechazo”

<sup>32</sup> Ver entre otras, las sentencias C-500 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Galvis. SPV. Jaime Araújo Rentería); C- 579 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre, Lynett. AV. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett); C-737 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett. SV. Marco Gerardo Monroy Cabra, SPV. Álvaro Tafur Galvis, SV. Jaime Araújo Rentería, SPV. Clara Inés Vargas Hernández, SPV. Alfredo Beltrán Sierra); y C-760 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Jaime Araújo Rentería, SV. Rodrigo Escobar Gil, SPV. Clara Inés Vargas Hernández).

<sup>33</sup> Sentencia C-760 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Jaime Araújo Rentería, SV. Rodrigo Escobar Gil, SPV. Clara Inés Vargas Hernández). Ver también la Sentencia C- 1248 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

de razonabilidad; en virtud de este, “*el sistema jurídico sólo admite subsanar vicios que originan la invalidez de las actuaciones reglamentarias sobre la base de la existencia de los mismos actos que van a ser subsanados. En otras palabras, sólo es posible subsanar vicios de trámite sobre la base de un trámite que efectivamente se ha llevado a cabo*”.

En este orden de ideas, la Corte ha fijado los siguientes criterios para determinar si un vicio de procedimiento en la formación de la ley es subsanable o no lo es: (i) se produzca una vez cumplidas las etapas básicas o estructurales del proceso legislativo; (ii) el contexto dentro del cual se presentó el vicio; (iii) la garantía de los derechos de las minorías a lo largo del debate parlamentario y del principio democrático en la votación del proyecto de ley; y (iv) el tipo de ley de que se trata y su evolución a lo largo del debate parlamentario<sup>34</sup>.

En el caso *sub examine*, la Sala Plena advierte con claridad que el defecto resaltado tuvo lugar en la plenaria del Senado de la República al momento de la votación y aprobación del informe a las objeciones presentadas por el Gobierno nacional. Es decir, el vicio referido se configuró una vez se agotaron los debates legislativos previstos en el artículo 157 constitucional. Desde esta perspectiva, se aprecia que el vicio acaecido afecta sólo una pequeña fase de la totalidad del trámite legislativo prescrito por las pertinentes normas constitucionales y orgánicas.

Por cuanto el vicio detectado es subsanable, una vez sea corregido, puede esta Corporación efectuar el estudio de fondo de las objeciones planteadas, la Corte Constitucional devolverá el expediente legislativo al Senado de la República, para que se rehaga el trámite de votación del informe de objeciones gubernamentales en el seno de su plenaria, con estricta sujeción de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución, en cuanto dispone que dicha votación debe ser nominal y pública.

Una vez subsanado el vicio, el proyecto de ley deberá ser enviado a la Corte Constitucional para que decida definitivamente sobre su exequibilidad, como lo dispone el artículo 241, parágrafo, de la Constitución.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

#### RESUELVE:

**Primero.- DEVOLVER** al Senado de la República el expediente legislativo correspondiente al **Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara**, “*por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones*”, para que subsane el vicio de trámite consistente en la omisión del requisito de votación nominal y

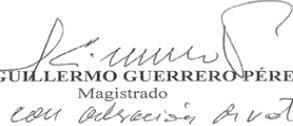
pública del informe de objeciones gubernamentales en la plenaria de esa Cámara legislativa.

Para el cumplimiento de lo anterior, el Senado de la República tendrá un plazo de 30 días hábiles, contados a partir del inicio de la nueva legislatura el 20 de julio de 2016, siempre que este auto haya sido notificado.

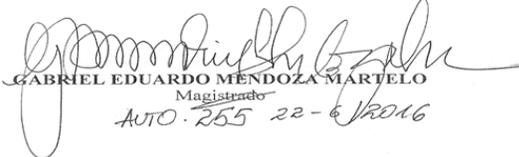
**Segundo.-** Una vez se haya subsanado el vicio en los términos del numeral anterior, el señor Presidente del Congreso remitirá a la Corte el proyecto de ley objetado por el Gobierno, acompañado del expediente legislativo correspondiente, a fin de que esta Corporación resuelva sobre su constitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Política.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso y cúmplase.

  
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Presidenta

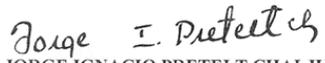
  
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

EN COMISION  
ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

  
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

  
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

  
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

  
JORGE IGNACIO PRETEL T CHALJUB  
Magistrado

  
ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

  
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado

<sup>34</sup> Auto 089 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV y AV. Jaime Araújo Rentería; SV. Alfredo Beltrán Sierra; SV. Jaime Córdoba Triviño; SV. Clara Inés Vargas Hernández); Sentencia C-576 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SPV. Jaime Araújo Rentería); Auto 311 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Inés Vargas Hernández); Auto 081 de 2008 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SV. Jaime Araújo Rentería).

**INFORME SOBRE LAS OBJECIONES  
PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 125 DE 2013 CÁMARA, 67 DE 2014  
SENADO**

*por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 10 de diciembre de 2015

Honorable Presidente

JUAN FERNANDO VELASCO CHAVES

Mesa Directiva

Senado de la República

E. S. D.

Respetado Presidente:

En concordancia con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir el presente informe a las objeciones presidenciales realizadas al **Proyecto de ley número 125 de 2013 Cámara, 67 de 2014 Senado**, por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

**1. Trámite del proyecto ley**

La iniciativa legislativa fue radicada el 17 de octubre de 2013 por los Congresistas Fabio Raúl Amín Salame, Rafael Antonio Madrid Hodeg y Arleth Patricia Casado de López, y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 839 de 2013. Por ser de su competencia, el proyecto de ley fue enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente y allí fueron designados como ponentes los Representantes Nicolás Antonio Jiménez Paternina y Nicolás Daniel Guerrero Montaña. El 9 de abril de 2014, luego de la publicación de la ponencia fue aprobada la iniciativa y enviada para consideración, discusión y aprobación en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Con la publicación de la ponencia para segundo debate, se procedió a debatir y aprobar nuevamente la iniciativa el día 5 de agosto de 2014.

Una vez enviado el expediente al Senado de la República para que surtiese sus últimos dos debates, la Comisión Cuarta Constitucional Permanente designó como ponente al Senador Javier Tato Álvarez Montenegro, quien también fue nombrado para la elaboración de la ponencia para cuarto debate. En la Comisión el articulado propuesto fue aprobado por unanimidad el día 13 de mayo de 2015, mientras que la ponencia para cuarto debate el día 10 de junio del mismo año. No obstante, en razón a que en la ponencia para tercer debate se propusieron y luego aprobaron unos cambios a los artículos de la iniciativa, fue necesario realizar un informe de conciliación en donde se acogió el texto aprobado en el Senado de la República. Informe aprobado el 16 y 17 de junio del presente año en el Senado y la Cámara, respectivamente.

Cumplidos los trámites constitucionales y de ley, la iniciativa se remitió a la Presidencia de la República para su correspondiente sanción. Sin embargo, por las razones que se resumen a continuación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante, MHCP), objetó por razones de constitucionalidad el proyecto de ley.

**2. Objeciones por inconstitucionalidad**

El MHCP no objeta, vale la pena aclarar, por razones de constitucionalidad la totalidad de los artículos aprobados en el Congreso de la República; se remite específicamente al artículo 6º y al párrafo del artículo 7º de la iniciativa. Lo cual, para efectos de este informe, resulta de vital importancia en tanto que el proyecto contiene 10 artículos que no se circunscriben exclusivamente a la modificación parcial de la Ley 382 de 1997 ya que incluye al mismo tiempo otras disposiciones referentes a la conmemoración de los 50 años de fundación de la Universidad de Córdoba. De este modo, se realizará únicamente el análisis de las objeciones relativas al artículo y el párrafo en mención.

En detalle, el contenido del primero es el siguiente:

**Artículo 6º.** Modifíquese el artículo 4º de la Ley 382 de 1997, el cual quedará así:

*“Artículo 4º.* Los concejos de los municipios pertenecientes al departamento de Córdoba deberán hacer obligatorio el uso de la estampilla de acuerdo con la reglamentación dispuesta por la Asamblea Departamental según lo autorizado por la ley”.

Y el párrafo del artículo 7º fue aprobado como se cita a continuación:

**Artículo 7º.** Modifíquese el artículo 5º de la Ley 382 de 1997, el cual quedará así:

*“Artículo 5º.* El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 1º de la presente ley y corresponderá al Consejo Superior de la Universidad de Córdoba establecer en el Presupuesto Anual de la Universidad, las cantidades y porcentajes que se destinarán a cada ítem de acuerdo con la ley.

*Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley será del 2% del valor del hecho sujeto al gravamen”.* (Subrayado fuera del texto).

El argumento esgrimido en ambos casos es la vulneración del principio de la autonomía de las entidades territoriales. Para sustentar esta afirmación el MHCP alude, por un lado, al quebrantamiento del mandato contenido en el artículo 287 –potestad de las entidades territoriales para gobernarse, ejercer las competencias que les correspondan, participar de las rentas nacionales, y administrar los recursos y establecer los tributos que crea convenientes para cumplir con sus funciones– y, por el otro, al límite trazado por el 338 de la Carta y sobrepasado por el legislativo: “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales (...)”. A renglón seguido, reconoce, primero, que la creación de los tributos debe autorizarse por el legislador; justifica, segundo, que es finalmente la entidad territorial, a

través de las asambleas y concejos municipales, quien conserva plena autonomía para establecerlos, administrarlos o utilizarlos; aduce, para ello, lo dicho por la Corte Constitucional en las Sentencias C-097 de 2001 y C-937 de 2010.

Allí se menciona que en lo atinente a los tributos de carácter nacional el Congreso goza de poderes plenos, mientras que aquellos del orden territorial son de competencia de las asambleas o concejos respectivos. Fragmento que concluye con el argumento que soporta las objeciones del Ministerio: "... a menos que se quiera soslayar el principio de autonomía territorial que informa la Constitución". Ese principio es a su vez confirmado por un segundo fragmento de la otra sentencia:

(...) El artículo 287 Superior también advierte que la autonomía de las entidades territoriales se ejerce dentro de los límites de la "Constitución y la ley", con lo cual apunta a preservar el interés nacional y el principio de Estado Unitario. Sin embargo, como lo ha explicado la jurisprudencia constitucional, el Legislador no puede hacer uso indiscriminado de sus atribuciones para despojar por completo la autonomía que la propia Carta pregonada para el manejo de los asuntos de interés local.

Entonces, con la obligación de los concejos de adoptar la estampilla se estaría desconociendo la autonomía que la Constitución le ha otorgado a las entidades territoriales.

Sustentación que el MHCP extiende al parágrafo del artículo precitado: la modificación "[I]mplica que el legislador sea quien establezca el valor de una tarifa fija para el cobro de la estampilla, desplazando así la autonomía que guardan los entes territoriales para fijar los elementos de la contribución respectiva (...)".

Procedamos de igual forma para rechazar las objeciones de constitucionalidad a los artículos 7º y 8º, es decir, a partir de lo que reconoce, justifica y aduce el MHCP para no sancionar el proyecto de ley.

### 3. Alcances y excepciones a la autonomía territorial

En efecto, la Constitución Política expresa que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses; pero también restringe su autonomía al ceñirlas a la Constitución y a la ley. Como lo interpreta la Corte en la Sentencia C-937 de 2010, traída a colación por el MHCP, es menester conservar el interés nacional y el principio de Estado Unitario sin que ello implique que el Congreso haga uso desmedido de sus atribuciones. Ahora bien, a lo que apunta la Corte Constitucional en la misma sentencia es a la necesidad de armonizar estos principios, a fin de superar las inevitables tensiones que en ciertos momentos pueden presentarse entre unidad y autonomía. Este equilibrio debe buscarse a partir de las definiciones constitucionales de cada uno de ellos, reconociendo que ninguno tiene carácter absoluto, pero que tampoco pueden desvanecerse por completo (...).

Que ninguno de los dos principios, unidad y autonomía, en tensión sean de carácter absoluto implica que se debe sopesar hasta qué punto la injerencia del legislativo puede interpretarse como necesaria o, por lo contrario, excesiva, y, en consecuencia, violatoria de la autonomía de las entidades territoriales. Dice el MHCP, sin embargo, que la tensión generada por la iniciativa legislativa puede resolverse si tenemos en cuenta que en otra oportunidad la Corte manifestó que el Congreso tiene plena injerencia cuando se trata de los tributos del orden nacional, pero ostensiblemente restringido en el caso de que los tributos sean de carácter territorial. Luego si la estampilla es un tributo territorial resultaría inconstitucional la obligación dictada a los concejos municipales del departamento de Córdoba.

Procedamos a justificar la razón por la que consideramos que esta argumentación y sustento del MHCP no son fundadas.

La Sentencia C-937 de 2010 hace referencia a dos conceptos transversales e igualmente relacionados con la unidad y la autonomía, a saber: las fuentes exógenas y las fuentes endógenas. La Corte define que aquellos recursos cuya fuente es externa son susceptibles de ser orientados o dirigidos por parte del legislativo; en contraste, "los recursos de fuente endógena la facultad de intervención a la autonomía se reduce sensiblemente, por cuanto es aquí donde se materializa el derecho de las entidades territoriales a administrar sus recursos propios". Empero, matiza la Corte:

En cuanto a recursos propios de las entidades territoriales o de fuente endógena de financiación, la jurisprudencia ha aceptado la limitación de su autonomía en por lo menos cuatro eventos: (i) cuando la intervención ha sido dispuesta directamente por la Constitución; (ii) para conjurar amenazas a la defensa del patrimonio nacional; (iii) cuando se hace necesario mantener la estabilidad macroeconómica interna o externa; y (iv) cuando los asuntos involucrados trascienden el ámbito estrictamente local. Todo ello, por supuesto, bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad. (Subrayado fuera del texto).

En concreto, los recursos recaudados por concepto de las estampillas son considerados fuentes endógenas y, por ende, en donde ha dicho la Corte que la capacidad de intervención por parte del legislativo es limitada. En el caso de las estampillas, particularmente, la Corte ha sido prolija en advertir la tensión entre la unidad y la autonomía pero asimismo en configurar las excepciones de una eventual intervención. Que existan excepciones implica que el principio de autonomía de las entidades territoriales no es absoluto, mas también que para que se configure este escenario es esencial que se cumplan determinadas condiciones. En todo caso, dice la Corte en Sentencia C-089 de 2001, "toda restricción a la autonomía territorial, en cuanto implica la destinación específica de sus recursos propios, tendrá que ser necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar, o de lo contrario deberá ser declarada inexecutable" (Sentencia C-089 de 2001).

Precisamente en esta sentencia citada la Corte Constitucional examinó un proyecto de ley objetado por el Gobierno nacional y en donde se autorizaba la emisión de la Estampilla Unversidad Distrital Francisco José de Caldas. Las objeciones por razones de vicios de inconstitucionalidad, fueron declaradas infundadas y se procedió a la sanción del proyecto. Los motivos para declarar exequible el proyecto fueron los siguientes: 1. La autonomía de las entidades territoriales no es absoluta y se configura el escenario para que la intervención del legislativo en la destinación de los recursos propios de las entidades sea necesaria, útil y proporcionada. 2. La iniciativa legislativa era necesaria, útil y proporcionada en tanto que los recursos provenientes de la estampilla ayudarían a sanear las finanzas de la Universidad sin que ello conllevara a una alteración del Presupuesto General de la Nación, pues es carácter endógeno. 3. No se trata de una intromisión excesiva en cuanto el Concejo Distrital conservaba la potestad de abstenerse o no en el cobro de la estampilla, y 4. Los eventuales beneficios de la sanción de la norma “superan el ámbito local o regional, en tanto cobijan a estudiantes provenientes de otras ciudades y municipios del país, pero especialmente a los de condiciones sociales difíciles, todo lo cual redundará en últimas en el fortalecimiento de la educación superior colombiana”.

Ahora, punto por punto, extendamos estos argumentos para justificar la constitucionalidad de la modificación a la Estampilla de la Universidad de Córdoba.

1. De acuerdo con lo expuesto arriba, se reconoce la injerencia del Congreso en los recursos de fuente propia cuando se cumpla con las condiciones exigidas por las Corte Constitucional, como ocurre con la estampilla objeto de discusión.

2. La situación de la educación en Córdoba, como se reseñó en las ponencias del proyecto de ley, es crítica. En el departamento, de “cada 22.000 bachilleres que egresan por año, tan solo 8.000 acceden a las Instituciones de Educación Superior; es decir, Córdoba tiene una tasa de absorción de solo el 36,4 %, cifra que se encuentra muy por debajo de la media nacional que es del 82,9 %”. Precisamente, la Universidad de Córdoba es la institución que mayor número de estudiantes acoge: 13.266 estudiantes. De ellos, según los datos suministrados por la institución, el 94,3% pertenecen a los estratos 1 y 2 e incluyen, a su vez, estudiantes de las comunidades indígenas y afrocolombianas del departamento. Pese a su importancia y al incremento de la población estudiantil (se duplicó a partir del año 2010), tanto los recursos propios como aquellos provenientes de la Ley 382 de 1997 han sido insuficientes para cubrir las necesidades de la Universidad. La estampilla, a 18 años de su implementación, ha recaudado menos del 50% del total aprobado en la norma; razón por la cual se propuso su modificación parcial y así recaudar los recursos suficientes para garantizar la operación y proyectos permitidos por la Ley 382.

Vemos entonces, que dicho panorama y la solución que se plantea en la iniciativa es necesaria y útil para

los intereses tanto de la Universidad como del departamento. Examinemos la proporcionalidad de lo que se propone en el articulado del proyecto.

3. Es menester recalcar que la objeción al artículo 6° omite lo dispuesto en el artículo precedente: “Artículo 1°. Autorízase a la Asamblea Departamental de Córdoba para que ordene la emisión de la Estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Unversidad de Córdoba” (...)” (subrayado fuera del texto). La utilización del verbo autorizar implica que se le otorga la facultad a la Asamblea Departamental de acoger o no las modificaciones realizadas a la Ley 382 de 1997, es decir, que es la Asamblea y no los concejos municipales, como lo infiere el MHCP, quien ordena la emisión de la Estampilla. Incluso, en la redacción del artículo 6° se puede observar que los concejos deberán hacer obligatorio el uso de la estampilla siempre y cuando cuenten con la reglamentación elaborada por la Asamblea. En resumidas cuentas, resulta obligatorio para los municipios en los términos y condiciones que determine la Asamblea. Una redacción similar se encuentra en la Estampilla de la Universidad de La Guajira en sus artículos 1° y 4°, que ya fueron objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional (Sentencia C-768 de 2010), con ocasión a una modificación propuesta por el Congreso y a la objeción por parte del Ejecutivo: “Autorízase a la Asamblea Departamental de La Guajira, para disponer la emisión de la Estampilla “Pro Universidad de La Guajira” como recurso para contribuir a la compra de terrenos propios, a la construcción y financiación de dicha Universidad”, (subrayado fuera del texto); y “La Asamblea Departamental de La Guajira a través de ordenanzas reglamentará el uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento (...)” (subrayado fuera del texto).

Igual procede con el parágrafo del artículo 7°. La modificación propuesta pretende establecer una tarifa fija y no variable como ocurre con la actual Ley 382. Se busca con ello garantizar que la Universidad de Córdoba reciba real y prontamente el monto señalado por la ley. En otras oportunidades el Congreso de la República ha modificado las leyes que autorizan las estampillas con el propósito de aumentar el monto a recaudar. En esta ocasión, el procedimiento es equivalente pero lo que se modifica es la tarifa, no el monto. Asimismo, pese a que se establece la tarifa por ley, la Asamblea conserva la potestad de establecer el hecho generador y la base gravable.

Así las cosas, la medida adoptada por el legislativo resulta proporcional y no una intromisión excesiva de su parte. Añadámosle a lo anterior, 4) que el proyecto de ley y el asunto de que trata evidentemente trasciende el ámbito local en razón a que se trata de garantizar el acceso a la educación superior pública y la adecuada prestación del servicio en el departamento. Incluso, el objeto de la iniciativa coincide plenamente con uno de los pilares adoptados el recientemente aprobado Plan Nacional de Desarrollo, a saber: la educación.

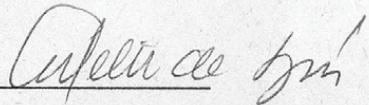
Por los motivos referidos en el presente informe y basados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, proponemos al Senado de la República:

#### 4. Proposición

Aprobar los argumentos expuestos en el presente informe y, en consecuencia, rechazar las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Presidente de la República al **Proyecto de ley número 125 de 2013 Cámara, 67 de 2014 Senado**, por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones

*presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,



**Arleth Casado de López**  
Senadora de la República

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 186 DE 2016 SENADO, 034 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se adopta la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral en Entidades Públicas y empresas privadas y se dictan otras disposiciones*

Bogotá, D.C.,

Honorable Senador

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Ciudad.

**Asunto:** Informe de ponencia para tercer debate al **Proyecto de ley número 186 de 2016 Senado, 034 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se adopta la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral en Entidades Públicas y empresas privadas y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De manera atenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios que estima pertinentes someter a su consideración sobre el Informe de ponencia para tercer debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto, este tiene por objeto: “(...) adoptar la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del entorno Laboral en Entidades Públicas y empresas privadas y, en tal sentido, adecuar espacios para que las madres que trabajan en ellas puedan realizar de manera adecuada la extracción y conservación de la leche materna durante el horario laboral, de manera que puedan asegurar el amamantamiento de su menor y, de contera, la superación de la inequidad de ese tema como una reivindicación laboral de las mujeres trabajadoras en Colombia. (...)”<sup>1</sup>.

Para el efecto, el artículo 1º establece que las entidades públicas y empresas privadas deberán adoptar la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral.

Respecto a las empresas privadas, el artículo 3º señala que aquellas con un capital igual o superior a mil millones de pesos y adopten estas salas, podrán ser beneficiarias de un alivio o incentivo tributario a discreción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Al respecto, debe precisarse que el establecimiento de beneficios o incentivos tributarios debe contar con la iniciativa del Gobierno, de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política. En este sentido, la reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional ha expresado:

“(...) Las exenciones que se creen dentro del sistema tributario, al hacer parte de las manifestaciones de la política fiscal, también están cobijadas por los principios de legalidad y certeza. Por tanto, los elementos principales de cualquier exención deben estar definidos previamente por el legislador; las asambleas o los concejos, en los términos de los artículos 150 numerales 10 y 12, y 338. Es más teniendo en cuenta el artículo 154 superior; se deduce que la consagración de estas figuras debe contar con la iniciativa gubernamental (...)”

La validez de los beneficios tributarios está adherida a la justificación que cada medida pueda tener en el ordenamiento constitucional. Esto implica por supuesto, que cualquier beneficio cabe contar con la iniciativa del Gobierno, el trámite correspondiente en el Congreso, la Asamblea o el Concejo que corresponda, la definición de los elementos mínimos del instrumento y el cumplimiento de las restricciones que eviten la consagración de fueros o privilegios injustificados<sup>2</sup>.

En consecuencia, la violación de la competencia exclusiva del Gobierno para presentar este tipo de iniciativas relacionadas con el establecimiento de beneficios o incentivos tributarios, vicia de inconstitucional el trámite legislativo del proyecto en mención.

Por otro lado, la puesta en marcha de la iniciativa representa costos para las entidades públicas del orden nacional descentralizadas y entidades territoriales en la medida que deben disponerse espacios en sus instalaciones e intervenir los mismos para las adecuaciones necesarias.

Con la información disponible del proyecto de ley no es posible cualificar las inversiones requeridas por las entidades sobre las cuales recae la medida y que

<sup>1</sup> *Gaceta del Congreso* número 857 de 2015.

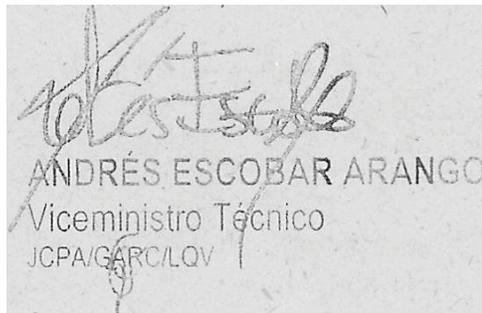
<sup>2</sup> Sentencia C-602 de 2015.

hacen parte del Presupuesto General de la Nación. No obstante, las adecuaciones exigidas en la iniciativa deberán realizarse con los recursos que dichas entidades tienen apropiados en sus presupuestos y con sujeción al Marco de Gasto de Mediano Plazo<sup>3</sup>. En este sentido es claro que el proyecto genera presiones de gasto que podrían afectar la estabilidad de las finanzas públicas, el equilibrio macroeconómico, el principio constitucional de la sostenibilidad fiscal.

Finalmente, conviene advertir que el párrafo del artículo 2°, el párrafo 2° del artículo 3° y el artículo 8° de la iniciativa tratan el mismo asunto, referente al derecho preferencial de la Sala Amiga Lactante para las trabajadoras que residan a una distancia de mil (1.000) metros o más del lugar de trabajo, lo cual resulta redundante, por lo que se sugiere su unificación en una sola disposición.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de manera respetuosa se abstiene de emitir concepto favorable a la presente iniciativa, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,



ANDRÉS ESCOBAR ARANGO  
Viceministro Técnico  
JCPA/GARC/LQV

Con copia a:

Honorable Representante Clara Leticia Rojas González, Autor.

Honorable Senadora Sofía Alejandra Gaviria Correa, Ponente.

Doctor Jesús María España Verga, Secretario de la Comisión Séptima del Senado de la República, para que obre en el expediente.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D.C., 14 de mayo 2016

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso de la República*, con las siguientes consideraciones.

**Consideraciones de:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Refrendado por:** Andrés Escobar Arango

**Proyecto de ley número:** 186 de 2016 Senado, 034 de 2015 Cámara

**Título del proyecto:** *Por medio del cual se adopta la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral en entidades públicas territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones.*

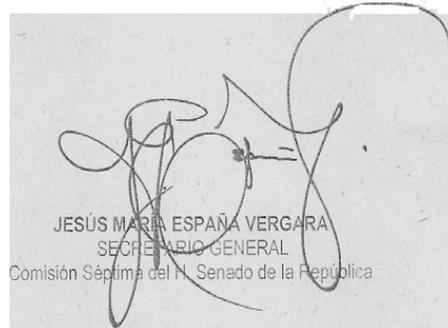
**Número de folios:** uno (1) doble cara.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** jueves (14) catorce de julio de 2016.

**Hora:** 9:00 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



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

\*\*\*

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE CULTURA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales, culturales y de autor de los actores y actrices en Colombia.*

Bogotá, D. C., junio 8 de 2016

Honorable Senador

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Observaciones al proyecto de ley *por medio de la cual se expide la Ley del Actor.*

Respetado señor Presidente:

Para el Ministerio de Cultura son de trascendental valor iniciativas como la que estamos referenciando. Nos parece de suma importancia el interés, compartido por este Ministerio, de buscar la profesionalización del artista.

No obstante, también es importante que en el análisis del proyecto se tenga en cuenta posibles inconsistencias de orden constitucional que podrían presentarse, al excluir a una parte importante del sector actoral, el cual no posee títulos académicos, pero han abordado la actuación desde otras perspectivas distintas y que son igualmente válidas.

Por ello, es importante analizar que el articulado actual no sea contrario a los principios del derecho a la igualdad y al derecho al trabajo.

<sup>3</sup> Artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Esto aplica en especial para los artículos 3°, de la Definición de actor y actriz; artículo 8°, del Registro Nacional de Actores; artículo 9°, Creación comité de acreditación; y artículo 10, Conformación del Comité de Acreditación Actoral.

Cordialmente,



JUAN MANUEL VARGAS AYALA  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

\*\*\*

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los nueve (9) días del mes de junio del año dos mil dieciséis (2016).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones.

**Concepto de:** Ministerio de Cultura

**Refrendado por:** Juan Manuel Vargas Ayala, Jefe de Oficina Asesora Jurídica.

**Al Proyecto de ley número** 163 de 2016 Senado.

**Título del proyecto:** *por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales, culturales y de autor de los actores y actrices en Colombia.*

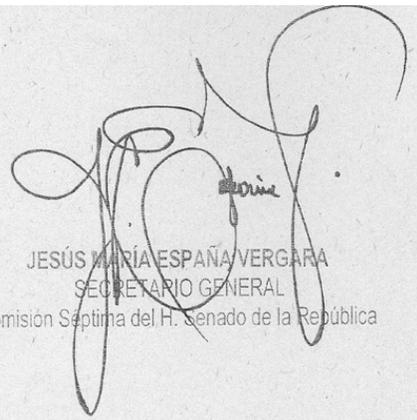
**Número de folios:** Uno (1)

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** jueves nueve (9) de junio de 2016.

**Hora:** 2:21 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



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

### CONCEPTO JURÍDICO AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales, culturales y de autor de los actores y actrices en Colombia.*

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

JORGE IVÁN OSPINA

Coordinador de Ponente

Carrera 7 número 8-68, oficina 412

Edificio Nuevo del Congreso de la República

Ciudad

**Referencia:** Oficio Radicado número 201600016172

Honorable Senador:

En atención a su solicitud de comentarios al Proyecto ley número 163 de 2016 Senado, *por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales, culturales y de autor de los actores y actrices en Colombia*, procedemos a pronunciarnos en los siguientes artículos:

**Artículo 6°. Creaciones artísticas como patrimonio cultural.** *Las creaciones artísticas de los actores, como agentes generadores de patrimonio cultural de la nación, contribuyen a la construcción de identidad cultural y memoria de la nación. De acuerdo con lo anterior, el trabajo de los actores profesionales debe ser protegido y sus derechos garantizados por el Estado. Las producciones dramáticas en cine, televisión, teatro y otras formas de lenguaje escénico o audiovisual son bienes de interés cultural.*

Se debe precisar el alcance del artículo sexto, lo anterior en el entendido de que los bienes de interés cultural deben ser declarados como tales mediante un acto administrativo. En este sentido las leyes vigentes reconocen la posibilidad de que las producciones de cine, televisión y teatro lo sean, no obstante, con la redacción del artículo no es claro si la intención es que las Creaciones Artísticas de los Actores puedan ser declaradas bienes de interés cultural.

**Artículo 12. Actores Profesionales en producciones audiovisuales.** *Toda producción audiovisual realizada para la televisión abierta o por suscripción, pública o privada, deberá tener como mínimo en la asignación de los roles protagónicos, coprotagonicos o antagonicos y de reparto, al menos el 90% de actores profesionales, de conformidad al artículo 4° de la presente ley. Este porcentaje no aplica a los actores y actrices menores de 18 años.*

*Las producciones cinematográficas de ficción o producciones web, que cuenten con aportes de presupuesto público, que para su realización utilicen recursos públicos o que se beneficien de la normatividad que favorezca al cine en el país, tales como el fondo para el desarrollo cinematográfico, deberán tener como mínimo en la asignación de los roles protagónicos, coprotagonicos o antagonicos y de reparto, al menos el 90% de actores profesionales, de conformidad al artículo 4°*

de la presente ley. Este porcentaje no aplica a los actores y actrices menores de 18 años.

Las producciones teatrales, que hagan parte del programa de salas concertadas del Ministerio de Cultura, tendrán como mínimo en la asignación del reparto al menos el 90% de actores profesionales, de conformidad al artículo 4° de la presente ley. Este porcentaje no aplica a los actores y actrices menores de 18 años.

En cualquier caso, la contratación de un actor o actriz no profesional, debe ser remunerada igual que a los actores profesionales.

**Parágrafo 1°.** Si por condiciones particulares de la producción, se requiere contratar un porcentaje de actores no profesionales superior al establecido en este artículo, el director o productor, tendrá que justificar la necesidad de contratar actores no profesionales que interpreten el personaje, ante el Comité de Acreditación y recibir su aval; sin el cual no podrá continuar la producción.

**Artículo 22. Contratación de actores extranjeros no residentes.** Las producciones audiovisuales para televisión o medios web, obras cinematográficas consideradas como producto nacional conforme a la normatividad vigente, y/o teatrales realizadas en Colombia podrán contratar como máximo un actor o actriz extranjero no protagonista, en rol protagonista, coprotagonista o antagonista y uno en personajes de reparto.

**Parágrafo.** En cualquier caso, la contratación de un actor o actriz extranjero, debe ser remunerada en las mismas proporciones que a los actores profesionales colombianos.

**Artículo 27. Cuotas de dramatizados en la televisión nacional.** Debe garantizarse al menos un 20% de dramatizados, series o producciones que requieran para su realización de actores y actrices, en la programación de la televisión colombiana, tanto pública como privada, del nivel nacional o territorial.

El artículo 12 hace referencia a los porcentajes de contratación de actores profesionales en la realización de producciones audiovisuales, medida que consideramos no afecta la producción nacional, sino que impone a los productores la obligación de contratar actores profesionales, de conformidad con lo establecido en la ley. Dado que la definición de actores (artículo 4° del proyecto de ley) no especifica que solamente puedan ser actores profesionales nacionales colombianos, esta norma no resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 680 de 2001.

El artículo 4° de la Ley 680 de 2001 establece los porcentajes mínimos de producción nacional para los operadores de televisión abierta y concesionarios de espacios en los canales de cubrimiento nacional, así:

“a) Canales nacionales

De las 19:00 horas a las 22:30 horas (triple A), el 70% de la programación será producción nacional.

De las 22:30 horas a las 24:00 horas, el 50% de la programación será de producción nacional.

De las 00:00 horas a las 10:00 horas, el 100% de la programación será libre.

De las 10:00 horas a las 19:00 horas, el 50% será programación de producción nacional.

**Parágrafo.** En sábados, domingos y festivos el porcentaje de producción nacional será mínimo del 50% en horario triple A;

b) Canales regionales y estaciones locales.

En los canales regionales y estaciones locales, la emisión de programación de producción nacional deberá ser el 50% de la programación total.

Para efecto de esta ley se establecerán las siguientes definiciones:

a) **Producción Nacional.** Se entiende por producciones de origen nacional aquellas de cualquier género realizadas en todas sus etapas por personal artístico y técnico colombiano, con la participación de actores nacionales en roles protagónicos y de reparto. La participación de actores extranjeros no alterará el carácter de nacional, siempre y cuando esta no exceda el 10% del total de los roles protagónicos;

b) La participación de artistas extranjeros se permitirá, siempre y cuando la normatividad de su país de origen permita la contratación de artistas colombianos;

a) **Coproducción.** Se entenderá por coproducción, aquella en donde la participación nacional en las áreas artística y técnica no sea inferior a la de cualquier otro país. El incumplimiento de estas obligaciones dará lugar a la imposición de sanciones por parte de la Comisión Nacional de Televisión (CNTV), que según la gravedad y reincidencia pueden consistir en la suspensión del servicio por un periodo de tres (3) a seis (6) meses a la declaratoria de caducidad de la concesión respectiva sin perjuicio de las acciones judiciales a que haya lugar y del incumplimiento de la norma y principios del debido proceso”.

El Anexo I – Col – 20 del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América incluye las disposiciones del artículo 4° de la Ley 680 de 2001 como una medida disconforme, y como obligaciones afectadas, las establecidas en los numerales 10.9 Requisitos de Desempeño y 11.4 Acceso a los Mercados del TLC, los cuales señalan:

**“Artículo 10.9 Requisitos de desempeño**

Ninguna parte podrá, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de una inversión de un inversionista de una parte o de un país que no sea Parte en su territorio, imponer ni hacer cumplir cualquier requisito o hacer cumplir cualquier obligación o compromiso de:

...

b) Alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional

...”.

**“Artículo 11.4: Acceso a los mercados:**

Ninguna parte podrá adoptar o mantener, ya sea sobre la base de una subdivisión regional o de la totalidad de su territorio, medidas que:

a) *Impongan limitaciones sobre:*

...

IV) *El número total de personas naturales que pueden ser empleadas en un determinado sector de servicios o que un proveedor de servicios pueda emplear y que sean necesarios para el suministro de un servicio específico y estén directamente relacionadas con él, bajo la forma de contingentes numéricos o la exigencia de una prueba de necesidades económicas”.*

Esto implica que las disposiciones del artículo 4° de la Ley 680 de 2001 pueden mantenerse o disminuirse, con el fin de obtener un mayor cumplimiento de las medidas del TLC, en este caso particularmente los artículos 10.9 y 11.4 transcritos, pero no puede modificarse el artículo para establecer una medida más restrictiva que la existente.

En la medida en que los artículos 22 y 27 del proyecto de Ley establecen medidas más restrictivas que las existentes (artículo 4° de la Ley 680 de 2001), en relación con la contratación de actores extranjeros y las producciones nacionales que deben transmitirse a través del servicio de televisión abierta, consideramos que estos artículos pueden ser contrarios a lo dispuesto en el TLC.

Ahora bien, el proyecto no menciona la derogatoria expresa ni la modificación del artículo 4° de la Ley 680 de 2001, pero en la medida en que establece un número de actores extranjeros máximo en las producciones nacionales, el cual es diferente al establecido en el artículo 4° de la Ley 680 de 2001, se considera que son contrarios y en esta medida estaríamos ante una derogatoria tácita parcial del artículo 4° de la Ley 680 de 2001.

Lo anterior teniendo en cuenta lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 901 de 2001:

*“Por su parte, la derogación tácita obedece a un cambio de legislación, a la existencia de una incompatibilidad entre la ley anterior y la nueva ley, lo cual hace indispensable la interpretación de ambas leyes para establecer la vigente en la materia o si la derogación es parcial o total. Tiene como efecto limitar en el tiempo la vigencia de una norma, es decir, suspender su aplicación y capacidad regulatoria, aunque en todo caso el precepto sigue amparado por una presunción de validez respecto de las situaciones ocurridas durante su vigencia. Cuando se deroga tácitamente una disposición no se está frente a una omisión del legislador sino que al crear una nueva norma ha decidido que la anterior deje de aplicarse siempre que no pueda conciliarse con la recientemente aprobada. Así lo ha sostenido la Corte al indicar que “la derogación no siempre puede ser expresa, pues ello implicaría confrontar cada nueva ley con el resto del ordenamiento. Es decir, se le exigiría al Congreso una dispendiosa labor que no tiene razón de ser, pues la tarea legislativa se concentra en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica*

*ca y un adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas (v. gr. Sentencia C-025 de 1993)”. Además, para que sea posible la derogación debe darse por otra de igual o superior jerarquía. Entonces, la derogación tácita es aquella que surge de la incompatibilidad entre la nueva ley y las disposiciones de la antigua, que suele originarse en una declaración genérica en la cual se dispone la supresión de todas las normas que resulten contrarias a la expedida con ulterioridad”.*

Por lo tanto y con el fin de que la aplicación de la ley no sea sometida a interpretaciones, se sugiere que en la ley se defina expresamente la suerte del artículo 4° de la Ley 680 de 2001, es decir si se modifica y, en este sentido, cuál sería el nuevo texto o si se deroga expresamente, lo cual de acuerdo con la exposición de motivos no es el interés del legislador, donde se menciona que el Gobierno y las autoridades deben respetar la cuota de pantalla nacional establecida en el artículo 4° de la Ley 680 de 2001 (página 55 del documento), pues como se encuentra definido actualmente estaríamos frente a una derogatoria parcial tácita.

**Artículo 20. Recursos.** *La subcuenta que se crea a favor de los actores en el Fondo de Solidaridad Pensional tendrá las siguientes fuentes de recursos:*

a) *El 30% de lo recaudado por multas y sanciones por parte de la ANTV, la Superintendencia de Industria y Comercio y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y la Comisión de Regulación de Comunicaciones, por incumplimiento de la normatividad de telecomunicaciones en lo referido a televisión e internet;*

b) *El 1% de lo recaudado por los Canales de TV proveniente de ventas internacionales de seriados y dramatizados;*

c) *El 0,5% de lo recaudado por los Canales de TV proveniente de publicidad;*

d) *El 10% de los recursos de la Subcuenta de Solidaridad, contemplados en el artículo 27 de la Ley 100.*

Establece el proyecto de ley la creación de una subcuenta en el Fondo de Solidaridad Pensional, la cual se financiaría entre otras formas por el 30% de los recursos recaudados por concepto de multas a los operadores del servicio público de televisión sea destinado a financiar la subcuenta del fondo de solidaridad y el 0,5% de los ingresos por publicidad de los canales de televisión.

– En primer lugar se debe aclarar que los recursos provenientes de multas a los operadores del servicio de televisión, ingresan al Fondo para el Desarrollo de la Televisión, y son recursos cuya destinación específica por Ley Especial se encuentra vinculada al financiamiento de la televisión pública, por lo cual se sugiere disminuir este porcentaje o en su defecto establecer una destinación específica únicamente para las multas que se recauden por violaciones a las disposiciones de la Ley del Actor, aplicable para todas las entidades competentes para sancionar.

– La contribución por parte de los canales de televisión debe ser más clara, pues no se entiende en cabeza de qué operadores recae dicha obligación. Podríamos estar hablando de canales de televisión abierta nacional, públicos o en su defecto los canales internacionales. Si esta contribución se va a aplicar a los canales públicos (canales regionales y operador público), es importante tener en cuenta que dichos operadores son empresas industriales y comerciales, que tienen a cargo la programación educativa y cultural a cargo del Estado así como la emisión de contenidos de interés público, y los ingresos por pauta publicitaria son destinados a financiar sus gastos de funcionamiento, los cuales no pueden ser financiados con recursos del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos FONTV (con excepción de RTVC), por lo cual es clave establecer con base en los estados financieros de los operadores públicos, el impacto de esta medida, en caso de que la intención del legislador sea aplicarla a todos los operadores, incluyendo los públicos.

– Asimismo, se debe analizar el impacto económico de la contribución del 0,5% de lo recaudado por los canales de TV proveniente de publicidad en los canales privados, teniendo en cuenta las demás obligaciones provenientes de los contratos de concesión y de la regulación vigente.

– Es importante señalar que en la exposición de motivos no se hace mención de la forma en que se determinaron los porcentajes establecidos para los aportes por las ventas internacionales de seriados y dramatizados y de los ingresos por publicidad de los canales ni del impacto que podría tener esta medida en los operadores.

De acuerdo con la propuesta del Proyecto de ley de Actores y Actrices en Colombia, motiva la generación de una nueva sanción por incumplimiento al porcentaje de contratación de actores o actrices nacionales, un impuesto a la venta de seriados y dramatizados, y un impuesto a la publicidad. Según estos parámetros, la imposición por parte del Estado de impuestos o tasas refleja actos de imperio proferidos por la administración pública en ejercicio del poder público, que se podrían constituir en causas de desequilibrio económico, las cuales pueden ser objeto de demanda por parte del contratista.

Sin embargo, dado que existe un proyecto de ley en curso de aprobación en el Congreso de la República, es recomendable que este se tenga en cuenta, dado que se constituye en un hecho previsible en la fase previa del proceso y que, por ello, se involucre en el análisis financiero y económico de los contratos, con la salvedad bajo los dos escenarios; así como en los antecedentes de los estudios previos y minuta del contrato. Igual y como ha venido siendo una constante, existe un riesgo legal emanado del cambio de las condiciones contractuales y ello generaría eventualmente reclamaciones por parte de los operadores del servicio de televisión.

– Tampoco hay definiciones en el proyecto que permitan identificar cuáles son las producciones audiovisuales consideradas como seriados y dramatizados.

**Artículo 25. Derechos de Autor:** *Los actores y actrices son sujetos de derechos de autor en los términos*

*de las normas vigentes. Para efectos del pago de los derechos patrimoniales de autor, independientemente de su tipo de vinculación, la remuneración hacerse de forma separada al salario, honorarios o cualquier otra remuneración que corresponda a la labor o servicio desempeñado por el actor o actriz no podrá entenderse como parte de su remuneración.*

*Cualquiera que sea el contrato por medio del cual se haya vinculado al actor o actriz para la prestación de su servicio, este prestará mérito ejecutivo para el cobro de los derechos patrimoniales que de su servicio se generen.*

Es necesario revisar la terminología aplicada en el artículo 25 en revisión, teniendo en cuenta que en el primer inciso establece que “los actores y actrices son sujetos de derechos de autor en los términos de las normas vigentes”. A su vez las normas vigentes establecen:

El literal a) del artículo 2° del tratado internacional de la OMPI aprobado por la Ley 545 de 1999 define:

“a) ‘artistas intérpretes o ejecutantes’, todos los actores, cantantes, músicos, bailarines u otras personas que representen un papel, canten, reciten, declamen, interpreten o ejecuten en cualquier forma obras literarias o artísticas o expresiones del folclore;

(...)”.

De conformidad con la normativa vigente, los actores y actrices son sujetos de derechos conexos, con esta expresión se conocen en su conjunto, los derechos de los artistas, intérpretes o ejecutantes, productores de fonogramas y organismos de radiodifusión, en relación con sus interpretaciones o ejecuciones, fonogramas y emisiones de radiodifusión, respectivamente.

A su turno la Ley 23 de 1982 Capítulo XII trata específicamente el tema de los derechos conexos, y en su artículo 99 claramente establece que “*El director o realizador de la obra cinematográfica es el titular de los derechos morales de la misma, sin perjuicio de los que corresponden a los diversos autores, artistas, intérpretes o ejecutantes que hayan intervenido en ella, con respecto a sus propias contribuciones*”.

El artículo 67 de la Ley 44 de 1993 adiciona el artículo 2° de la Ley 23 de 1982, así:

Los derechos de autor se reputan de interés social y son preferentes a los de los intérpretes o ejecutantes, de los productores de fonogramas y de los organismos de radiodifusión, y, en caso de conflicto, primarán los derechos del autor.

En el marco jurisprudencial, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el tema indicando en Sentencia número C-040 de 1994 lo siguiente:

*Es claro que existe una diferencia de hecho entre el autor de una obra artística y las demás personas que intervienen en la ejecución, producción o divulgación de la misma. En efecto, mientras que aquel creó algo nuevo, original y distinto, estas derivan su oficio de dicha creación. Y si bien puede afirmarse que cada versión de una misma obra es disímil, es lo cierto que, en esencia, la materia prima de toda reelaboración sigue siendo la misma: una única y original creación del*

*espíritu. La diferenciación introducida por el legislador es adecuada a la Constitución porque se le confiere prioridad a un bien creatividad del autor, sobre otros bienes ejecución –los conexos–, ya que el aspecto de la originalidad es relevante para conferir un tratamiento económico diferencial. En todo caso, los derechos de autor y los conexos cohabitan en este caso, pues no se trata del sacrificio total de estos en beneficio de aquéllos, sino sólo de una nueva distribución porcentual en la que todos toman parte.*

En la misma providencia indica:

### **3. De las diferencias y compatibilidades entre derechos de autor y derechos conexos**

*Es preciso delimitar los derechos de autor de los llamados “derechos conexos”, entre los que figuran los derechos de los ejecutantes o intérpretes, los derechos de los productores y los derechos de los divulgadores, como se procede a continuación, para luego analizar su compatibilidad.*

#### **3.1. El autor**

*Los derechos de autor son los que pertenecen al artista creador original de la nueva obra. Al respecto la Corte Suprema de Justicia, citada por el Procurador en su concepto, estableció:*

*Por ello, su protección se produce mediante el reconocimiento y la reglamentación uniforme y universal del derecho intelectual. Por eso están establecidas las notas características del derecho intelectual así: a) El monopolio o privilegio exclusivo de la explotación a favor del titular; b) Amparo del derecho moral del autor; c) Su temporalidad, referida exclusivamente al aspecto patrimonial del derecho, y al propio derecho moral del autor, como lo consagra la misma Ley 23 de 1992 y d) Su existencia, a diferencias de las formalidades esenciales. Nace de la obra sin necesidad de ser constatada, de formular o mencionar reservas, sin declaración o registro alguno.<sup>1</sup>*

#### **3.2. Los derechos conexos**

*Como anota el Procurador, “la expresión derechos conexos hace referencia a las personas que participan en la difusión y no en la creación de las obras literarias o artísticas. Comprenden los derechos de los intérpretes, artistas y ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión. Así pues, la razón de ser del derecho de los artistas, intérpretes y ejecutantes, debe buscarse en la existencia de una creatividad semejante a la que realiza el autor, porque sin duda, el artista da a su interpretación un toque personal y creativo.*

(...)

Actualmente la ley no reconoce los derechos de autor a los artistas, intérpretes y ejecutantes, sus derechos están contenidos en el capítulo XII de la Ley 23 de 1982, y en el capítulo X de la Decisión 351 de 1993, normas que a su vez reproducen las disposiciones de la Convención de Roma de 1961, sobre derechos conexos, la cual fue incorporada en la legislación colombiana a través de la Ley 48 de 1975.

Al respecto es preciso traer a colación lo expuesto en la Sentencia C-276/96, en la cual la Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 20, 81 y 98 de la Ley 23 de 1982, señaló:

*“Las obras audiovisuales, definidas en el artículo 3 de la Decisión 351 del Acuerdo de Cartagena como ‘toda creación expresada mediante una serie de imágenes asociadas, con o sin sonorización incorporada, que esté destinada esencialmente a ser mostrada a través de aparatos de proyección o cualquier otro medio de comunicación de la imagen y de sonido, independientemente de las características del soporte material que la contiene’, incluyen las obras cinematográficas, que son obras complejas, protegidas en sí mismas como una clase particular de obras en colaboración.*

*La creación de una obra audiovisual y específicamente de una obra cinematográfica, requiere de la concurrencia de numerosos creadores (autores literarios, dramaturgos, guionistas, músicos, escenógrafos, etc.), de intérpretes (actores y ejecutantes), y de técnicos y auxiliares. “Su producción demanda fuertes inversiones financieras, y la admisión de una gran variedad de titulares de derechos...” que de ser ejercidos concomitantemente y en pie de igualdad generarían “... una maraña de complicaciones capaces de paralizar la explotación...”, por lo que se admite en la doctrina y en la legislación de carácter internacional, que la obra cinematográfica debe considerarse “...como una dase especial de obra en colaboración y someterse a un régimen particular”.*

Dichos artículos establecen:

*Artículo 20. Modificado por el artículo 28, Ley 1450 de 2011. Cuando uno o varios autores, mediante contrato de servicios, elaboren una obra según plan señalado por persona natural o jurídica y por cuenta y riesgo de esta, solo percibirán, en la ejecución de ese plan, los honorarios pactados en el respectivo contrato. Por este solo acto, se entiende que el autor o autores transfieren derechos sobre la obra, pero conservarán las prerrogativas consagradas en el artículo 30 de la presente ley, en sus literales a) y b).*

*Artículo 81. El contrato entre los demás colaboradores y el productor deberá contener, salvo disposición expresa en contrario, la cesión y transferencia en favor de este, de todos los derechos patrimoniales sobre la obra cinematográfica, estando facultado el productor a explotarla para todas las formas y procedimientos, inclusive reproducirla, arrendarla y enajenarla.*

*Artículo 98. Los derechos patrimoniales sobre la obra cinematográfica se reconocerán, salvo estipulación en contrario a favor del productor.*

Como se ha mencionado en el Capítulo XII de la Ley 23 de 1982, establece los derechos conexos, así:

*“Artículo 166. Los artistas intérpretes o ejecutantes, o sus representantes tienen el derecho de autorizar o prohibir la fijación, la reproducción, la comunicación al público, la transmisión, o cualquier otra forma de utilización de sus interpretaciones y ejecuciones. En consecuencia, nadie podrá, sin la autorización de los*

<sup>1</sup> Corte Suprema de Justicia. Sentencia número 5 de 1987.

artistas intérpretes o ejecutantes, realizar ninguno de los actos siguientes:

A. La radiodifusión y la comunicación al público de la interpretación o ejecución de dichos artistas, salvo cuando ella se haga a partir de una fijación previamente autorizada o cuando se trate de una transmisión autorizada por el organismo de radiodifusión que transmite la primera interpretación o ejecución;

B. La fijación de la interpretación o ejecución no fijada anteriormente sobre un soporte material;

C. La reproducción de una fijación de la interpretación o ejecución de dichos artistas en los siguientes casos: 1) Cuando la interpretación o la ejecución se hayan fijado inicialmente sin autorización; 2) Cuando la reproducción se hace con fines distintos de aquellos para los que fueron autorizados por los artistas, y 3) Cuando la interpretación o la ejecución se haya fijado inicialmente de conformidad con las disposiciones de esta ley pero la reproducción se haga con fines distintos de los indicados.

Artículo 167. Salvo estipulación en contrario se entenderá que:

A. La autorización de la radiodifusión no implica la autorización de permitir a otros organismos de radiodifusión que transmitan la interpretación o ejecución;

B. La autorización de radiodifusión no implica la autorización de fijar la interpretación y ejecución;

C. La autorización de radiodifusión y de fijar la interpretación o la ejecución no implica la autorización de reproducir la fijación; y

D. La autorización de fijar la interpretación o ejecución, y de reproducir esta fijación, no implica la autorización de transmitir la interpretación o la ejecución a partir de la fijación o sus reproducciones.

Artículo 168. Desde el momento en que los artistas intérpretes o ejecutantes autoricen la incorporación de su interpretación o ejecución en una fijación de imagen o de imágenes y sonidos, no tendrán aplicación las disposiciones contenidas en los apartes b) y c) del artículo 166 y c) del artículo 167 anteriores.

Parágrafo 1º. Sin perjuicio de lo contemplado en el párrafo anterior, los artistas intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales conservarán, en todo caso, el derecho a percibir una remuneración equitativa por la comunicación pública, incluida la puesta a disposición y el alquiler comercial al público, de las obras y grabaciones audiovisuales donde se encuentren fijadas sus interpretaciones o ejecuciones. En ejercicio de este derecho no podrán prohibir, alterar o suspender la producción o la normal explotación comercial de la obra audiovisual por parte de su productor, utilizador o causahabiente.

Este derecho de remuneración se hará efectivo a través de las sociedades de gestión colectiva, constituidas y desarrolladas por los artistas intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales, conforme a las normas vigentes sobre derechos de autor y derechos conexos.

Parágrafo 2º. No se considerará comunicación pública, para los efectos de esta ley, la que se realice con fines estrictamente educativos, dentro del recinto o instalaciones de los institutos de educación, siempre que no se cobre suma alguna por el derecho de entrada. Asimismo, el pago o reconocimiento de este derecho de remuneración no les es aplicable a aquellos establecimientos abiertos al público que utilicen la obra audiovisual para el entretenimiento de sus trabajadores, o cuya finalidad de comunicación de la obra audiovisual no sea la de entretener con ella al público consumidor con ánimo de lucro o de ventas, sean ellos tiendas, bares, cantinas, supermercados, droguerías, salas de belleza, gimnasios y otros de distribución de productos y servicios.

Parágrafo 3º. Para los fines de esta ley ha de entenderse por artista intérprete a quien interprete un papel principal, secundario o de reparto, previsto en el correspondiente libreto de la obra audiovisual.

El proyecto de ley menciona que se reconocerán a los actores derechos de imagen y derechos de autor, en los términos de las normas vigentes; de acuerdo con lo expuesto los derechos que se reconocen a los actores no son derechos de autor sino derechos conexos, por lo tanto no es claro el alcance y aplicación de los artículos del proyecto de ley que mencionan el reconocimiento de derechos de autor para los actores.

Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que se debe precisar el alcance de los derechos de autor que se reconocerían a los actores a partir de la expedición de la ley y las modificaciones que sufriría la Ley 23 de 1982 y efectuar la verificación de la terminología en relación con los derechos que corresponden a los actores y actrices conforme la normativa vigente.

#### Artículo 28. Sanciones.

Las faltas se distinguirán en muy graves, graves y leves

- Serán faltas muy graves: el incumplimiento en menos de seis meses de tres o más mandatos legales sobre los derechos laborales, derechos de autor y demás derechos acá estipulados para los actores y actrices. Tal incumplimiento no necesariamente debe darse sobre un mismo sujeto.

- Serán faltas graves: el incumplimiento en menos de seis meses de menos de tres mandatos legales sobre los derechos laborales, derechos de autor y demás derechos acá estipulados para los actores y actrices. Tal incumplimiento no necesariamente debe darse sobre un mismo sujeto.

- Serán faltas leves: El incumplimiento en menos de doce meses de tres mandatos legales sobre los derechos laborales, derechos de autor y demás derechos acá estipulados para los actores y actrices. Tal incumplimiento no necesariamente debe darse sobre un mismo sujeto.

Las sanciones, según las faltas, serán:

- De incurrirse en una falta muy grave en televisión: se exigirá al canal en espacio publicitario asumir la falta públicamente, describiendo el incumplimiento y ofreciendo excusas de manera clara en horario triple

A. El canal deberá comprometerse a no incurrir nuevamente en estas prácticas. Será acompañado de una multa equivalente al costo de una franja publicitaria en horario triple A (7:00 p. m. a 10:00 p. m.).

- De incurrirse en una falta grave: se exigirá al canal en espacio publicitario asumir la falta públicamente, describiendo el incumplimiento y ofreciendo excusas de manera clara. El canal deberá comprometerse a no incurrir nuevamente en estas prácticas.

- De incurrirse en una falta leve: se exigirá al canal pagar una multa equivalente al costo de una franja publicitaria en horario triple A (7:00 p. m. a 10:00 p. m.).

*Parágrafo. Además de las sanciones descritas en este artículo, el sistema de inspección, vigilancia y control del Ministerio del Trabajo, en el ámbito de sus competencias, puede interponer las sanciones contempladas en la Ley 1610 de 2013, en el Código Sustantivo del Trabajo y las demás normas laborales.*

**Artículo 29. Sujetos de sanción.** Serán sujetos de sanción por acción u omisión de la presente ley los empleadores, productoras de televisión o cinematográficas, canales de televisión, productoras teatrales o empresas de publicidad, eventos, establecimientos comerciales y cualquier otra persona jurídica o natural que requiera de servicios actorales”.

En el artículo 29 se definen los sujetos susceptibles de ser sancionados, no obstante, en el artículo 28 se establecen sanciones solamente para canales de televisión y estrictamente vinculadas con el servicio de televisión, sin tener en cuenta todos los sujetos obligados a dar cumplimiento a la ley y que pueden ser objeto de sanciones.

Asimismo, se establecen multas equivalentes al costo de franjas publicitarias, sin definir a qué corresponde una franja publicitaria y sin tener en cuenta que el valor de la emisión de publicidad lo definen los operadores de televisión en el ejercicio de la autonomía de su voluntad, sin que haya una tabla o un límite para tal fin, por lo tanto, se sugiere colocar multas en valores definidos desde la misma ley.

**Artículo 30. Responsable de sancionar.** La Autoridad de Televisión tendrá la competencia de sancionar a empleadores, productores y canales cuando estas incumplan mandatos de la presente ley relacionados con derechos de imagen, derechos de autor, porcentaje de profesionales en las producciones y demás contenidos de la ley que no corresponden al Ministerio del Trabajo.

*El Ministerio de Trabajo, por medio del sistema de inspección, vigilancia y control, tendrá la competencia de sancionar los incumplimientos de la presente ley relacionados con porcentajes de trabajadores extranjeros, condiciones de trabajo y demás normas relacionadas con los derechos de los actores y actrices como trabajadores.*

Sobre esta función es indispensable tener en cuenta el objeto legal de la ANTV, en tal sentido establece el artículo 2° de la Ley 1507 de 2012 señala:

“(…) El objeto de la ANTV es brindar las herramientas para la ejecución de los planes y programas

de la prestación del servicio público de televisión, con el de velar por el acceso a la televisión, garantizar el pluralismo e imparcialidad informativa, la competencia y la eficiencia en la prestación del servicio, así como evitar las prácticas monopolísticas en su operación y explotación, en los términos de la Constitución y la ley. La ANTV será el principal interlocutor con los usuarios del servicio de televisión y la opinión pública en relación con la difusión, protección y defensa de los intereses de los televidentes y dirigirá su actividad dentro del marco jurídico, democrático y participativo que garantiza el orden político, económico y social de la Nación.(…)”.

La ANTV, de conformidad con las funciones que le fueron asignadas por la Ley 1507 de 2012, ejerce las funciones de vigilancia y control en relación con la prestación del servicio de televisión; en esta medida le corresponde vigilar, controlar y sancionar a los operadores y concesionarios del servicio en televisión, en relación con el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la prestación del servicio.

Es así como el literal j) del artículo 6° de la Ley 150 de 2012 establece como función de la Junta Nacional de Televisión:

“Sancionar, de conformidad con las normas del debido proceso y con el procedimiento previsto en la ley, a los operadores del servicio, a los concesionarios de espacios de televisión y a los contratistas de los canales regionales por violación de sus obligaciones contractuales, o por transgresión de las disposiciones legales y reglamentarias o de las de la ANTV, relacionadas con el servicio”.

En tal sentido, es indispensable dejar claro que la ANTV se encuentra ligada a la prestación del servicio público de televisión, e incluir dentro del ámbito de su competencia la vigilancia y control de productores y empleadores que en estricto sentido no prestan el servicio público de televisión y en relación con el cumplimiento de obligaciones relacionadas con los derechos de autor, los cuales tienen una naturaleza especial y una jurisdicción especial, desborda la naturaleza y el objeto que le fueron asignados a la entidad con la Ley 1507 de 2012.

En este orden de ideas, es necesario precisar que independientemente de que la infracción se cometa por un operador del servicio de televisión o por otro sujeto obligado, la ANTV no ostenta competencias para determinar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el proyecto de ley relacionadas con derechos de imagen y de autor, toda vez que las infracciones de derechos autor establecidas en el proyecto implican en su mayoría un conflicto entre las partes y el reconocimiento de un derecho, el cual debe ser resuelto por vía jurisdiccional.

En este sentido se considera que, en virtud de lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1564 de 2012, la cual entrega funciones jurisdiccionales a la Dirección Nacional de Derechos de Autor, en asuntos civiles o mercantiles vinculados a los derechos de autor y conexos, debería ser esta entidad la encargada de velar por el cumplimiento de dicha normativa y de impo-

ner sanciones ante el incumplimiento por parte de los empleadores, productores y demás sujetos obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el proyecto de ley.

Asimismo, la regulación vigente en materia de televisión contempla la obligación de todos los operadores y licenciarios del servicio de dar cumplimiento a la normativa vigente en materia de derechos de autor y de imagen. Obligación que se verifica por parte de la ANTV con la presentación del respectivo pago a las Sociedades de Gestión, pero tal como se ha dicho la ANTV no tiene facultades jurisdiccionales para resolver conflictos particulares derivados del desconocimiento de derechos de autor, por lo tanto para que la ANTV pudiera sancionar por estos hechos debería haber un pronunciamiento previo de la Dirección Nacional de Derechos de Autor.

Adicionalmente, el articulado del proyecto establece obligaciones que se deben cumplir en producciones cinematográficas, obras teatrales y producciones Web, y como sujetos de sanción a empresas de publicidad, establecimientos de comercio y organizadores de eventos, además de los productores de obras de cine y teatro, servicios frente a los cuales la ANTV no tiene competencias y en el proyecto no es claro en quién recae la competencia sancionatoria.

Asimismo, se deja en cabeza del Ministerio de Trabajo la competencia para sancionar el incumplimiento de las obligaciones relacionadas con el número máximo de actores extranjeros e las producciones audiovisuales; dicha facultad, específicamente en relación con los operadores del servicio de televisión, sí debe estar en cabeza de la ANTV, en la medida en que es esta entidad la responsable de sancionar el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con los porcentajes mínimos de programación de producción nacional, sin perjuicio de las funciones que le sean asignadas al Ministerio de Trabajo en materia de la protección de derechos laborales de los actores.

**Artículo 32.** *Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

La derogatoria de los artículos contrarios al proyecto de ley deberá ser expresa.

**Definiciones:** Se sugiere adoptar las definiciones de la **Decisión andina 351 de 1993 régimen común sobre derecho de autor y derechos conexos** contemplados en el artículo 3°. A los efectos de esta Decisión se entiende por:

- Autor: Persona física que realiza la creación intelectual.
- Artista intérprete o ejecutante: Persona que representa, canta, lee, recita, interpreta o ejecuta en cualquier forma una obra.
- Autoridad Nacional Competente: Órgano designado al efecto, por la legislación nacional sobre la materia.
- Copia o ejemplar: Soporte material que contiene la obra, como resultado de un acto de reproducción.

- Derechohabiente: Persona natural o jurídica a quien por cualquier título se transmiten derechos reconocidos en la presente Decisión.

- Distribución al público: Puesta a disposición del público del original o copias de la obra mediante su venta, alquiler, préstamo o de cualquier otra forma.

- Divulgación: Hacer accesible la obra al público por cualquier medio o procedimiento.

- Emisión: Difusión a distancia de sonidos o de imágenes y sonidos para su recepción por el público.

- Fijación: Incorporación de signos, sonidos o imágenes sobre una base material que permita su percepción, reproducción o comunicación.

- Fonograma: Toda fijación exclusivamente sonora de los sonidos de una representación o ejecución o de otros sonidos. Las grabaciones gramofónicas y magnetofónicas se consideran copias de fonogramas.

- Grabación Efímera: Fijación sonora o audiovisual de una representación o ejecución o de una emisión de radiodifusión, realizada por un período transitorio por un organismo de radiodifusión, utilizando sus propios medios, y empleada en sus propias emisiones de radiodifusión.

- Obra: Toda creación intelectual original de naturaleza artística, científica o literaria, susceptible de ser divulgada o reproducida en cualquier forma.

- Obra audiovisual: Toda creación expresada mediante una serie de imágenes asociadas, con o sin sonorización incorporada, que esté destinada esencialmente a ser mostrada a través de aparatos de proyección o cualquier otro medio de comunicación de la imagen y de sonido, independientemente de las características del soporte material que la contiene.

- Obra de arte aplicado: Creación artística con funciones utilitarias o incorporada en un artículo útil, ya sea una obra de artesanía o producida en escala industrial.

- Obra Plástica o de bellas artes: Creación artística cuya finalidad apela al sentido estético de la persona que la contempla, como las pinturas, dibujos, grabados y litografías. No quedan comprendidas en la definición, a los efectos de la presente Decisión, las fotografías, las obras arquitectónicas y las audiovisuales.

- Oficina Nacional Competente: Órgano administrativo encargado de la protección y aplicación del Derecho de Autor y Derechos Conexos.

- Organismo de radiodifusión: Empresa de radio o televisión que transmite programas al público.

- Productor: Persona natural o jurídica que tiene la iniciativa, la coordinación y la responsabilidad en la producción de la obra, por ejemplo, de la obra audiovisual o del programa de ordenador.

- Productor de fonogramas: Persona natural o jurídica bajo cuya iniciativa, responsabilidad y coordinación, se fijan por primera vez los sonidos de una ejecución u otros sonidos.

- Programa de ordenador (*software*): Expresión de un conjunto de instrucciones mediante palabras, códigos, planes o en cualquier otra forma que, al ser incorporadas en un dispositivo de lectura automatizada, es capaz de hacer que un ordenador –un aparato electrónico o similar capaz de elaborar informaciones–, ejecute determinada tarea u obtenga determinado resultado. El programa de ordenador comprende también la documentación técnica y los manuales de uso.

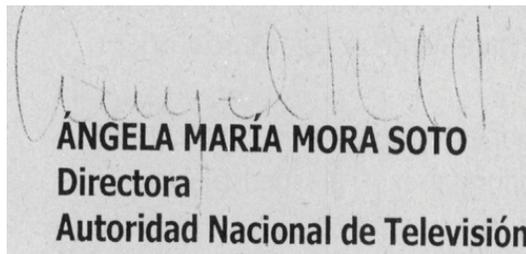
- Publicación: Producción de ejemplares puestos al alcance del público con el consentimiento del titular del respectivo derecho, siempre que la disponibilidad de tales ejemplares permita satisfacer las necesidades razonables del público, teniendo en cuenta la naturaleza de la obra.

- Retransmisión: Reemisión de una señal o de un programa recibido de otra fuente, efectuada por difusión inalámbrica de signos, sonidos o imágenes, o mediante hilo, cable, fibra óptica u otro procedimiento análogo.

- Titularidad: Calidad del titular de derechos reconocidos por la presente Decisión.

- Usos honrados: Los que no interfieren con la explotación normal de la obra ni causan un perjuicio irrazonable a los intereses legítimos del autor.

- Uso personal: Reproducción u otra forma de utilización, de la obra de otra persona, en un solo ejemplar, exclusivamente para el propio uso de un individuo, en casos tales como la investigación y el esparcimiento personal.



COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los nueve (9) días del mes de junio del año dos mil dieciséis (2016).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en *Gaceta del Congreso de la República***, las siguientes consideraciones.

**Concepto de:** Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)

**Refrendado por:** Ángela María Mora Soto.

**Al Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado.**

**Título del proyecto:** *por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales, culturales y de autor de los actores y actrices en Colombia.*

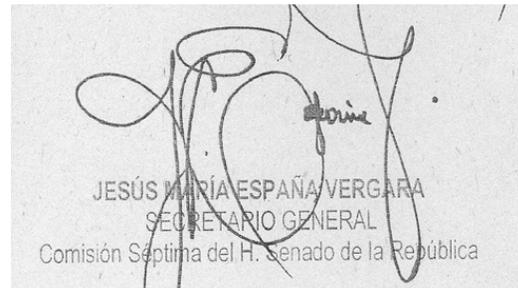
**Número de folios:** dieciocho (18).

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** jueves nueve (9) de junio de 2016.

**Hora:** 14:56 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



\* \* \*

### CONCEPTO JURÍDICO DE RCN TELEVISIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales, culturales y de autor de los actores y actrices en Colombia.*

Bogotá, D. C., 2 de junio de 2016

Honorable Senador

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

Presidente Comisión Séptima

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

**Asunto:** Comentarios Proyecto de ley del Actor número 163 de 2016

Honorable Senador Correa:

En primer término, agradecemos la invitación cursada por el honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez, coordinador de ponentes del proyecto de ley de la referencia, el pasado jueves 26 de mayo, a la audiencia que se celebró en el recinto de la Comisión Séptima.

De otra parte, con el objeto de complementar la exposición que realizamos, nos permitimos acompañar un documento de comentarios al citado proyecto, con el ánimo de contribuir al debate sobre el mismo.



CC. Dr. Gabriel Reyes Copello – Presidente RCN Televisión

La actuación del intérprete (actor) que siempre es consentida, precisamente es para que se pueda fijar en

un audiovisual y comunicarse al público y no es propio exigir autorizaciones adicionales que impidan su legítimo aprovechamiento económico por parte del productor audiovisual.

## **2. Incongruencias e inconveniencias de declarar las producciones dramáticas como bienes de interés cultural**

Se propone que las producciones dramáticas de cine, televisión, teatro y otras formas de lenguaje escénico o audiovisual se declaren como bienes de interés cultural (artículo 6° del proyecto).

Se plantea la declaratoria de bienes de interés cultural directamente por la ley que se aprobaría, sin que medie la declaratoria que para tales fines dispone el Ministerio de Cultura (Ley 397 de 1997 – Ley de Cultura).

Con tal declaratoria se pretende aplicar, a las obras audiovisuales el estricto régimen de protección de los bienes de interés cultural, trayendo consigo la discusión de si tratándose de bienes particulares, vale decir, de propiedad de productores privados, tal disposición sí tendría efecto, so pretexto de proteger el trabajo de los actores y de ser garantizados sus derechos por el Estado, según reza el proyecto de ley. El hecho de declararlas como bienes de interés cultural impone cargas inclusive para su comercialización, que pueden no ser aplicables a las producciones de televisión.

## **II. DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO LABORAL**

### **1. Los derechos laborales de los actores ya se encuentran protegidos por el ordenamiento jurídico que regula genéricamente la relación laboral**

Si el actor se encuentra vinculado bajo una relación laboral, se encuentra protegido por dicha legislación. No obstante, el actor y la productora, bajo el principio de la autonomía de la voluntad, pueden celebrar contratos de prestación de servicios o formas de vinculación no subordinantes, que no están reguladas por la legislación laboral.

(ii) Obligación de contratar a un 90% de actores profesionales, afectando a un número mayor de personas que sin necesidad de estudios calificados y que por su talento innato se sirven de esta forma de subsistencia. En otras palabras, el proyecto busca amparar a una minoría y no a una mayoría de actores (artículo 12 del proyecto).

(iii) Prohibición de contratar a más de un actor extranjero, precepto contrario a las normas laborales (art. 74 CST), a las normas andinas (Decisión 545) y a los tratados de libre comercio (artículo 22 del proyecto).

Adicionalmente, el TLC con los Estados Unidos también se contravendría, al establecer una cuota del 20% de dramatizados en la programación (artículo 27 del proyecto).

(iv) Creación de un nuevo régimen pensional, lo cual es absolutamente discriminatorio respecto de los demás trabajadores y abiertamente inconstitucional, pues los regímenes pensionales especiales están prohibidos por el Acto Legislativo 01 de 2005, artículo 45 de la Constitución Política (artículos 18 a 21 del proyecto de ley).

Conviene señalar que en la actualidad ya existe un régimen pensional subsidiado que le es aplicable a los actores, desde el comienzo de la Ley 100 de 1993, conforme a su artículo 26, norma que preceptúa que “*El fondo de solidaridad pensional tiene por objeto subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de cooperativas de trabajo asociado...*”. (Subrayado fuera de texto).

### **3. La actividad de interpretación actoral no es una profesión como tal, ya que por su naturaleza no exige necesariamente formación académica**

El artículo 26 de la Constitución Política, dispone como derecho fundamental, que toda persona es libre de escoger profesión u oficio. Y agrega que las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social (se subraya).

La actividad actoral no implica un riesgo social.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre la diferencia entre las profesiones y los oficios, y de la posibilidad de que la ley exija títulos de idoneidad. Particularmente y a modo de analogía, declaró la inexecutable del estatuto del periodista (Sentencia C-087-1988) y señaló que “*Parece claro que no se trata de una potestad arbitraria conferida al legislador, sino de una competencia que debe ser ejercida razonablemente en vista de una finalidad que el Constituyente juzga plausible...: impedir que el ejercicio torpe de un oficio (arte o profesión), produzca efectos nocivos en la comunidad. Y el motivo se hace explícito en el aparte 2, al aludir de modo inequívoco al riesgo social*”. En resumen, la ley solo puede exigir un título académico para precaver un riesgo social en el ejercicio de una profesión u oficio.

El proyecto procura establecer una restricción o prohibición desproporcionada e irrazonable al ejercicio del oficio actoral e impone la obligación para quienes se clasifiquen según el propio proyecto como actores profesionales, de encontrarse inscritos en el Registro Actoral, so pena de no poder ser reconocidos como tales, ni de poder contratar (artículo 9° parágrafo 2° del proyecto).

#### COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los tres (3) días del mes de junio del año dos mil dieciséis (2016).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones.

**Concepto de:** RCN Televisión

**Refrendado por:** Juan Fernando Ujueta López.

**Al Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado.**

**Título del proyecto:** *por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales, culturales y de autor de los actores y actrices en Colombia.*

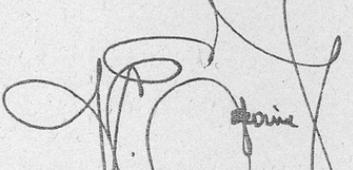
**Número de folios:** cuatro (4).

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** viernes tres (3) de junio de 2016.

**Hora:** 2:21 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



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

\*\*\*

### CONCEPTO JURÍDICO DE PROIMÁGENES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales, culturales y de autor de los actores y actrices en Colombia.*

Bogotá, D. C., 11 de mayo de 2016.

N° 00544

Honorable Senador

Antonio José Correa Jiménez

Presidente

Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

El Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica “Proimágenes Colombia” es la entidad de participación Mixta (Ministerios de Cultura, de Educación, de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones; DIAN; Colciencias; Universidad Nacional; Cine Colombia S. A.; Asociación de Distribuidores de Películas Internacionales; Fundación Patrimonio Fílmico Colombiano; representantes de directores y productores) que se creó en 1998, a partir de la Ley de Cultura, para promover el desarrollo de la “industria cultural” del cine en el país.

Desde esta concertación intersectorial ha sido posible promover la Ley 814 de 2003 (Ley de Cine; Fondo para el Desarrollo Cinematográfico); la Ley 1556 de 2012 (Promoción del territorio para rodaje de películas; Fondo Fílmico Colombiano); el Documento Conpes 3462 de 2007 sobre política cinematográfica, y un conjunto de herramientas que hoy sitúan a Colombia en el tercer lugar de las industrias cinematográficas

en América Latina (según número de obras nacionales, empleo, generación de valor, aporte a las cuentas nacionales desde los sectores creativos, de servicios, de producción, distribución, exhibición, conservación de patrimonio, acceso ciudadano, formación, entre otros).

Este importantísimo logro reconocido mundialmente, ha sido posible gracias al entendimiento de que una industria cultural es una cadena de valor que tiene efectos simbólicos y también económicos, en donde ninguno de los eslabones puede ser tratado independientemente o con desbalance de otros, a riesgo de distorsionar el desarrollo integral de ese respectivo sector.

En este sentido, deseo expresar a usted las apreciaciones respecto del proyecto de ley que podría, precisamente, afectar el desarrollo armónico que se ha obtenido respecto de la industria cultural del cine en estos años. Esto por cuanto el proyecto se centra legítimamente en la figura del actor y su valor esencial en la obra audiovisual, pero al hacerlo parece perder de vista los demás elementos que conforman una producción y la inserción de esta en el mercado audiovisual, principalmente en lo que a Proimágenes compete en cuanto se refiere al cine.

Haré las apreciaciones en el orden del articulado propuesto:

1. En primer término se observa que la ley pone en un mismo cobijo las producciones de teatro, cine, televisión y otras, perdiendo de vista que se trata de sectores plenamente diferenciados en el entorno audiovisual y en lo que respecta a los espectáculos públicos de artes escénicas.

En efecto, el artículo 2°, parágrafo, señala que “*la presente ley rige para todo tipo de producciones o actividades que requieran de actores y actrices para su realización, bien sean escénicas, teatrales, audiovisuales, sonoras o de doblaje*”.

Sin embargo, se pierde de perspectiva que el régimen de la televisión es absolutamente diferenciado del que corresponde al cine (Ley 814 de 2003, Decreto número 1080 de 2015; Ley 1556 de 2012), ambos con públicos, formatos, formas de distribución y producción sustancialmente diferenciadas (por ejemplo, no son iguales las semanas de rodaje de una película de cine, respecto de los libretos de filmación de una telenovela, tiempos que tienen costos, financiaciones, espacios diferentes teniendo en cuenta el tipo de obra y la forma de distribución o divulgación al público). Qué decir, de lo que corresponde al teatro frente al universo audiovisual.

Sin embargo, en todo su contenido el proyecto aplica raseros y mecanismos similares, lo que de entrada podría afectar a cada uno de estos campos artísticos e industriales.

2. El artículo 3° dispone que el actor es titular de los derechos patrimoniales de autor, lo que contradice las disposiciones en la materia –incluso las normas internacionales de las que es parte el país–, en donde los derechos morales de autor de la obra audiovi-

sual le pertenecen al director, autor del guión y de la música original y de los diseños (cuando se trata de obras animadas), mientras los derechos patrimoniales se radican en el productor. Entonces, el proyecto de manera errada radica derechos de esta naturaleza en los actores, lo que contraría disposiciones internacionales de obligatorio cumplimiento para Colombia. Es indispensable, en consecuencia, revisar conceptualmente los artículos que tratan materias autorales, toda vez que adicionalmente se encuentran contradictorios como los que a continuación se puntualizan:

Los artículos 1°, 2°, 3° y 25 hacen referencia al concepto de derechos de autor en relación con los actores, para establecer que estos serían titulares de derechos morales y patrimoniales de autor. Aunque la intención de estos artículos esté vinculada a asuntos de remuneración, su estructura conceptual es equivocada, pues los derechos de autor están dirigidos a los autores de obras científicas, artísticas o literarias, mientras que los actores –en calidad de intérpretes– cuentan con otros derechos específicos: los derechos conexos.

En Colombia los derechos conexos están en la Ley 23 de 1982 (Capítulo XII, modificado por la Ley 1520 de 2012) y han sido definidos por la Corte Constitucional como “aquellos de que son titulares, por ejemplo, artistas intérpretes y ejecutores de una obra original de otra autoría” (Sentencia C-912/11). Se trata de derechos que, a pesar de estar vinculados a los de autor, tienen una naturaleza jurídica diferente, porque los primeros protegen las obras como tal, mientras los derechos conexos protegen las interpretaciones o las ejecuciones de dichas obras. Por ende, la estructura de esta protección radica en que los autores tengan derecho sobre sus obras y, los intérpretes o ejecutantes, derecho sobre sus interpretaciones o ejecuciones.

Esta diferencia se observa en el artículo 8° de la Ley 23 de 1982, la cual define al autor como la “persona física que realiza la creación intelectual” (es decir, la obra en sí misma) y al artista intérprete o ejecutante como “el actor, cantante, músico, bailarín u otra persona que represente un papel, cante, recite, declame, interprete o ejecute en cualquier forma obras literarias o artísticas o expresiones del folclore”. Así las cosas, en las obras audiovisuales los actores son titulares de derechos conexos, mientras que los derechos de autor recaen en el productor, y en la perspectiva moral en las personas que ya hemos anotado.

Esta conformación comenzó a estructurarse internacionalmente en 1928 desde la conferencia diplomática de revisión del Convenio de Berna (celebrada en Roma). El primer instrumento específicamente enfocado en derechos conexos se materializó en la “Convención internacional sobre la protección de los artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión” (conocida como la Convención de Roma), firmada en 1961 y con adhesión de Colombia el 17 de junio de 1976. Los derechos conexos tienen además un amplio desarrollo normativo, el cual se encuentra en instrumentos posteriores como el “Acuerdo sobre los aspectos de los

derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio” (ADPIC) aplicable a los países miembros de la Organización Mundial del Comercio –incluido Colombia– y el “Tratado de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual sobre interpretación y fonogramas” (WPPT) del cual también Colombia hace parte.

Por ejemplo, la Ley 1403 de 2010 (Ley Fanny Mickey) modificó el régimen autoral y estableció una remuneración por comunicación pública para los artistas, intérpretes o ejecutantes de obras y grabaciones audiovisuales, pero respetó la estructura de esta legislación autoral y de los tratados internacionales haciendo siempre referencia al derecho sobre la interpretación o ejecución del artista.

3. Los artículos 4°, 9° y 12 del proyecto se refieren al “actor profesional”, para lo cual establecen requisitos de titulación y experiencia, la inscripción en un registro para poder trabajar, al paso que obligan a que las producciones cinematográficas cuenten con el 90% de actores profesionales cuando reciban estímulos públicos, respectivamente.

En el caso del cine esta errada iniciativa implicaría, por ejemplo, que grandes películas como las de Víctor Gaviria, por citar solo un ejemplo, no podrían hacerse pues no pueden acudir en lo sucesivo a actores internacionales.

La obra artística cinematográfica quedaría así circunscrita a una regulación pública, en donde el Estado (contrariando preceptos constitucionales de libertad de expresión y creación) obligaría a sujetar la creación a un tipo de contenido o exigencia que incide en el contenido mismo.

Diversos géneros cinematográficos (ficción, documental, largo y cortometraje, entre otros) tendrían aquí su fin. En adelante solo podrían hacerse películas en donde el insumo principal (la actuación) quedaría delimitada por el grupo de “actores profesionales” que estén registrados. La actuación natural desaparecería así de las posibilidades narrativas del cine, con lo cual Colombia izaría una bandera contraria a toda tendencia mundial en materia cinematográfica.

Consideramos, en consecuencia, que además de inconveniente este tipo de disposición es inconstitucional pues implicaría un modo de censura indirecta a los contenidos artísticos.

Es totalmente diferente que los actores se agremien y organicen para exigir una remuneración, unos horarios de trabajo o unos reconocimientos justos y merecidos, al hecho de imponer por vía legislativa que una película de cine tenga que contar necesariamente con unas personas registradas. Valga la comparación: tanto como si por ley se obligara a que cada cuadro que se pinte tenga que tener amarillo, azul y rojo.

4. Continuando con el punto anterior, en Colombia los requisitos de participación económica, artística y técnica para que una película de cine se considere nacional se encuentran fijados en las Leyes 397 de 1997 (Ley de Cultura) y en el Decreto número 1080 de 2015.

La exigencia que trae el proyecto de ley (90%) contradice toda posibilidad de hacer coproducción internacional. Hay que tener en cuenta que buena parte de los 210 largometrajes estrenados entre 2003 y 2016 (más de la tercera parte de todos los que se estrenaron entre 1915 y 2002) obedecen a los incentivos creados en la Ley de Cine, pero también al interés que logró despertarse para que otros países coproduzcan con Colombia –algo que antes era prácticamente nulo–.

Si ahora una ley incorpora exigencias de participación del 90%, se habrá afectado toda posibilidad de coproducción. Ningún país coproduce cuando otro le impone una cuota artística local excesiva. En este tema debe mantenerse lo previsto ya en la Ley 397 de 1997 y en el Decreto número 1080 que exige un porcentaje no menor del 20% nacional, lo que se traduce en múltiples participaciones del director, actores principales o secundarios de la obra, pero sin una imposición como la que hace ahora el artículo 12 del proyecto de ley.

Esto se torna aún peor en el artículo 22 del proyecto, según el cual sin mayor referente audiovisual las coproducciones nacionales (es decir las que se hacen entre dos coproductores locales o más o con la participación de un productor internacional) solo podrían contar con un actor extranjero.

Como ya se ha dicho esta sería una disposición que daría al traste con las posibilidades de coproducción internacional, toda vez que significaría una imposición local diametralmente opuesta o excesiva frente a la que otros países establecen respecto de sus propios actores y en donde lo primordial es que las películas puedan hacerse en coproducción para compartir narrativas, esfuerzos, recursos, visiones y, ante todo, mercados.

Las exigencias que se están imponiendo en el proyecto resultan, además, contrarias a los varios tratados de libre comercio que ha suscrito el país y generarían posiblemente costosas reclamaciones internacionales.

5. El artículo 6° del proyecto indica que las interpretaciones y actuaciones son bienes de “interés cultural”. Esta previsión es manifiestamente contraria al Sistema Nacional de Patrimonio Cultural que establece en la Ley 1185 de 2008 un tipo de manejo para las expresiones culturales en Listas Representativas de Patrimonio Inmaterial, respecto de otro diferenciado para los objetos muebles e inmuebles que sí pueden declararse como “Bienes de Interés Cultural” (BIC), en forma acorde con tratados internacionales y convenciones de la Unesco.

Hay claramente una confusión conceptual, ya que implicaría tratar las actuaciones actorales y artísticas con el régimen que opera para objetos e inmuebles declarados BIC, por cierto un régimen de restricción, uso y comerciabilidad bastante limitado y sujeto a intervenciones públicas.

Sin duda, el interés gremial, la búsqueda de mejores tratos económicos, laborales o de reconoci-

miento para los actores es un propósito que merece considerarse. Sin embargo, es evidente que la concepción del proyecto parte de fuertes errores conceptuales y descontextualización en lo que respecta a la actividad cinematográfica materia de nuestro trabajo.

Esperamos contribuir de esta manera a aportar otros elementos de análisis en la discusión de esta importante iniciativa.

Con toda atención,

  
Claudia Triana Soto  
Directora

C.C. Dirección de Cinematografía (Ministerio de Cultura); Dirección Nacional de Derecho de Autor; Miembros Consejo Nacional de Cine.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los doce (12) días del mes de mayo del año dos mil dieciséis (2016).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones.

**Concepto de:** Proimágenes.

**Refrendado por:** Claudia Triana Soto.

**Al Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado.**

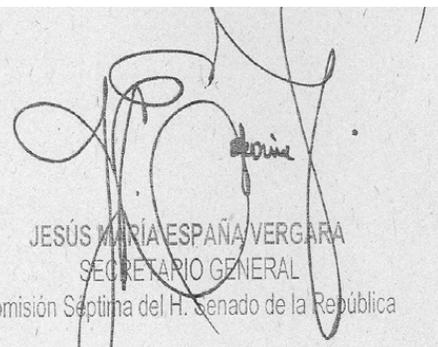
**Título del proyecto:** *por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales, culturales y de autor de los actores y actrices en Colombia.*

**Número de folios:** cinco (5)

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** jueves doce (12) de mayo de 2016.

**Hora:** 2:21 a. m. Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

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

## CONSIDERACIONES

### **CONSIDERACIONES DE LA ASOCIACIÓN DE PENSIONADOS DEL MUNICIPIO DE FLORENCIA, CAQUETÁ, (ASPEMFLOC) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 170 DE 2016 SENADO, 062 DE 2015 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2015 CÁMARA**

*por el cual se modifica la cotización mensual al Régimen Contributivo de Salud de los Pensionados.*

Florencia, 28 de junio de 2016

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA

Secretario Comisión Séptima del Senado

Bogotá

Reciba el atento saludo de nuestro Comité Ejecutivo Nacional, a la vez que con el presente queremos manifestar nuestra preocupación ante el concepto emitido por su Secretaria, con respecto a que el Gobierno “**no ha avalado el trámite legislativo del Proyecto de ley número 170 de 2016**, con respecto al descuento del aporte de la salud para los pensionados.

Respetuosamente nos permitimos aclararle, que las declaraciones del señor Presidente de la República, en los medios de comunicación no son aval del Gobierno, eso lo tenemos claro, pero consideramos que el **acuerdo del 30 de diciembre de 2013 (anexo fotocopia)** de la COMISIÓN PERMANENTE DE CONCERTACIÓN DE POLÍTICAS SALARIALES Y LABORALES “CPCPSL”, está con la firma del Primer Mandatario doctor Rafael Pardo, los Representantes de los empleadores, Representantes de las Centrales Obreras y nosotros los pensionados.

La composición de la CPCPSL, cumpliendo los objetivos de la Ley 278/96, y el contenido de ella, conllevan a que “... eliminar el aporte obligatorio de salud para la población pensionada...”, **sea una política pública** de Urgente implementación por parte del Congreso de la República, con el objetivo de restablecer el equilibrio económico y social de los pensionados.

Indica ello sobre la **obligatoriedad para el Gobierno y demás participantes de lo que se apruebe en la Mesa de Concertación.**

El **artículo 115** de nuestra Constitución Nacional establece: El Presidente de la República es Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

Por esta misma **Ley 278/96** que reglamenta el **artículo 56 de la C.N.**, establece en el literal e) del **Artículo Segundo**, fijar de manera concertada la política laboral ... Universalización de la Seguridad Social.

Indica el **Ministerio de Hacienda (sept./14)**, así como en **septiembre 1° de 2015** que esta fue una **Decisión Condicionante**...así no fue, porque fue el Resultado de una Concertación que dio paso a la expedición de la norma para el salario mínimo legal mensual de la época.

Este proyecto de ley, esperamos sea respaldado por la Comisión Séptima del Senado, por el tratamiento desigual dado a los pensionados por la Ley 1607 de 2012, al **no exonerarlos de la cotización** para la seguridad social en salud, tal como lo hizo con los empleadores.

En desarrollo de la nación del Estado Social de Derecho, implica que **los pensionados deban recibir un tratamiento igual al que recibieron los empleadores en la Reforma Tributaria** contenida en el artículo 31 de la Ley 1607 de 2012, mediante la cual adiciona un párrafo al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 que regula los aportes al régimen contributivo del sistema de salud.

El Ministerio de Hacienda en su posición argumenta que los pensionados tenemos que contribuir al sistema pensional, y no olvidemos que esta **obligación** se creó desde el mismo momento que se estableció **el sistema de salud**, por la misma Ley 100 de 1993 siendo **obligatorio** para trabajadores y **empleadores**.

**Entonces** así como fue posible con la Ley 1607 de 2012 “**Reforma Tributaria**” la eliminación del aporte a los empleadores ¿Por qué no es posible para los pensionados?

**Durante 20 años los pensionados realizamos los aportes dentro de la justicia y equidad.**

Frente a la **posición negativa del Ministerio de Hacienda** a los proyectos de ley, en la CDP consideramos que es inconstitucional **invocar la sostenibilidad fiscal** para menoscabar el monto de las pensiones mediante impuestos y cargas parafiscales, atendiendo los mandatos de la OCD y del Fondo Internacional, a los cuales hacen eco el Gobierno y los empleadores en Colombia.

No podemos olvidar el **Acto Legislativo 03 de 2011 [Artículo 334 de la Constitución Política]**.

...“, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, Legislativa o judicial, **podrá invocar la sostenibilidad fiscal** para Menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”.

Bien lo hemos manifestado por diversos foros donde hemos participado, consideramos que no es justo que brinden garantías a quienes durante tantos años lucharon contra la Democracia y a quienes hemos valorado la participación en la misma democracia, al participar en las elecciones, ahora desatienden nuestros planteamientos, que conllevan a mejor calidad de vida, para este grupo social.

Sin otro particular y esperando honorables Senadores su valioso apoyo en las sesiones del Congreso, nos suscribimos;

Cordialmente,

 CELESTINO TORRES PEREZ, Presidente (e)	 MIRIAM LASSO QUINO Secretaria General
---	---

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los once (11) días del mes de mayo del año dos mil dieciséis (2016).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones.

**Consideración de:** Asociación de Pensionados del municipio de Florencia, Caquetá, (Aspemfloc).

**Refrendado por:** Celestino Torres Pérez, Presidente (e), Miriam Lasso Quino, Secretaria.

**Al Proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, 062 de 2015 Cámara (Acumulado con el Proyecto de ley número 008 de 2015 Cámara).**

**Título del proyecto:** *por la cual se modifica la cotización mensual al Régimen Contributivo de Salud de los Pensionados.*

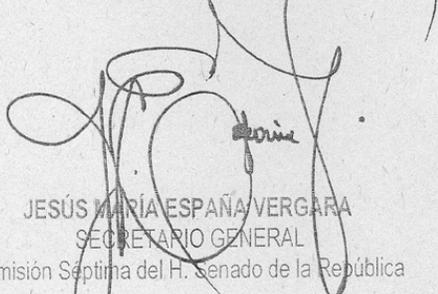
**Número de folios:** tres (3)

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** once (11) de julio de 2016.

**Hora:** 3:30 p. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



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

**CONTENIDO**

Gaceta número 507 - lunes 18 de julio de 2016

SENADO DE LA REPÚBLICA  
AUTOS DE SALA PLENA

Págs.

Informe de objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley número 125 de 2013 Cámara, 67 de 2014 Senado, por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones. .... 1

CONCEPTOS JURIDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para tercer debate al Proyecto de ley número 186 de 2016 Senado, 034 de 2015 Cámara, por medio de la cual se adopta la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral en Entidades Públicas y empresas privadas y se dictan otras disposiciones. .... 12

Concepto jurídico del Ministerio de Cultura al Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado, por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales, culturales y de autor de los actores y actrices en Colombia. .... 13

Concepto jurídico Autoridad Nacional de Televisión al Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado, por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales, culturales y de autor de los actores y actrices en Colombia. .... 14

Concepto jurídico de RCN Televisión al Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado, por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales, culturales y de autor de los actores y actrices en Colombia. .... 22

Concepto jurídico de proimágenes al Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado, por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales, culturales y de autor de los actores y actrices en Colombia. .... 24

CONSIDERACIONES

Consideraciones de la Asociación de Pensionados del Municipio de Florencia, Caquetá, (Aspemfloc) al Proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, 062 de 2015 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 008 de 2015 Cámara, por el cual se modifica la cotización mensual al Régimen Contributivo de Salud de los Pensionados ..... 27