



# 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 - N° 1033

Bogotá, D. C., lunes, 21 de noviembre de 2016

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### TEXTOS DE PLENARIA

#### TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 2 DE NOVIEMBRE DE 2016 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 45 DE 2016

*por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los 50 años de la fundación del departamento de Sucre y rinde homenaje a los sucreños.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de fundación del departamento de Sucre, los cuales se celebrarán el 1° de marzo de 2017, y rinde homenaje a los sucreños.

Artículo 2°. La Nación y el Congreso de la República rendirán honores al departamento de Sucre y su ciudad capital Sincelejo, en la fecha en que las autoridades locales así lo propongan y se presentarán con comisiones integradas por miembros del Gobierno nacional y el Congreso de la República.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para que de conformidad con los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para desarrollar las siguientes obras en beneficio de la comunidad sucreña:

a) Recuperación del Centro Histórico de Sincelejo, Tolú y Sucre, Sucre;

b) Impulsar los compromisos pactados en el proyecto Mojana y las obras de mitigación del riesgo;

c) Recuperación Costera del Golfo del Morrosquillo, con el fin de promover el turismo en esta zona;

d) Financiación de un Centro de Convenciones en Sincelejo;

e) Recuperación del denominado Arroyo Grande de Corozal.

Acueducto Regional de Sincelejo.

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

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República del día 2 de noviembre de 2016, al **Proyecto de ley número 45 de 2016**, *por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los 50 años de la fundación del departamento de Sucre y rinde homenaje a los sucreños.*

Cordialmente,

**LEON RIGOBERTO BARON NEIRA**  
Senador – Ponente

El presente Texto Definitivo, fue aprobado con modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 2 de noviembre de 2016, de conformidad con el articulado para segundo debate.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 17 DE NOVIEMBRE DE 2016 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 71 DE 2015 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el “Estatuto de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado”, adoptado en La Haya en la Séptima Sesión de la Conferencia, el 31 de octubre de 1951 y su enmienda adoptada el 30 de junio de 2005, durante la Vigésima Sesión de la Conferencia, aprobada por los miembros en fecha 30 de septiembre de 2006.*

El Congreso de Colombia

Visto el texto del “Estatuto de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado”, adoptado en La Haya en la Séptima Sesión de la Conferencia, el 31 de octubre de 1951 y su enmienda adoptada el 30 de junio de 2005, durante la Vigésima Sesión de la Conferencia, aprobada por los miembros en fecha 30 de septiembre de 2006,

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Estatuto de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado”, adoptado en La Haya en la Séptima Sesión de la Conferencia, el 31 de octubre de 1951 y su enmienda adoptada el 30 de junio de 2005, durante la Vigésima Sesión de la Conferencia, aprobada por los miembros en fecha 30 de septiembre de 2006.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Estatuto de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado”, adoptado en La Haya en la Séptima Sesión de la Conferencia, el 31 de octubre de 1951 y su enmienda adoptada el 30 de junio de 2005, durante la Vigésima Sesión de la Conferencia, aprobada por los Miembros en fecha 30 de septiembre de 2006, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República del día 17 de noviembre de 2016, al **Proyecto de ley número 71 de 2015 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Estatuto de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado”, adoptado en La Haya en la Séptima Sesión de la Conferencia, el 31 de octubre de 1951 y su enmienda adoptada el 30 de junio de 2005, durante la Vigésima Sesión de la Conferencia, aprobada por los miembros en fecha 30 de septiembre de 2006.

Cordialmente,

**CARLOS FERNANDO GALAN PACHON**  
Senador – Ponente

El presente Texto Definitivo, fue aprobado sin modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 17 de noviembre de 2016, de conformidad con el articulado para segundo debate.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 17 DE NOVIEMBRE DE 2016 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 72 DE 2015**

*por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgado a la Organización”, Adoptado en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgado a la Organización”, Adoptado en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgados a la Organización, adoptado en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República del día 17 de noviembre de 2016, al **Proyecto de ley número 72 de 2015 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgado a la Organización”, Adoptado en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.

Cordialmente,

**CARLOS FERNANDO GALAN PACHON**  
Senador – Ponente

El presente Texto Definitivo, fue aprobado sin modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 17 de noviembre de 2016, de conformidad con el articulado para segundo debate.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN  
PLENARIA EL DÍA 17 DE NOVIEMBRE DE 2016  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 108 DE 2015  
SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa, sobre el Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, a los 10 días del mes de julio de 2014.*

El Congreso de la República

Visto el texto del “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa, sobre el Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, a los 10 días del mes de julio de 2014.

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia fiel y completa del texto en español del acuerdo, certificado por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en los archivos de ese Ministerio y consta de siete (7) folios).

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa, sobre el Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, a los 10 días del mes de julio de 2014.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa, sobre el Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, a los 10 días del mes de julio de 2014, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República del día 17 de noviembre de 2016, al **Proyecto de ley número 108 de 2015 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa, sobre el Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, a los 10 días del mes de julio de 2014.

Cordialmente,

**JOSE DAVID NAME CARDOZO**  
Senador – Ponente

El presente Texto Definitivo, fue aprobado sin modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 17 de noviembre de 2016, de conformidad con el articulado para segundo debate.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO  
EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 17 DE  
NOVIEMBRE DE 2016 AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 192 DE 2015 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el “Tratado de Beijing sobre Interpretaciones y Ejecuciones Audiovisuales”, adoptado por la Conferencia Diplomática sobre la Protección de las Interpretaciones y Ejecuciones Audiovisuales en Beijing el 24 de junio de 2012.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Tratado de Beijing sobre Interpretaciones y Ejecuciones Audiovisuales”, adoptado por la Conferencia Diplomática sobre la Protección de las Interpretaciones y Ejecuciones Audiovisuales en Beijing el 24 de junio de 2012.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Tratado de Beijing sobre Interpretaciones y Ejecuciones Audiovisuales”, adoptado por la Conferencia Diplomática sobre la Protección de las Interpretaciones y Ejecuciones Audiovisuales en Beijing el 24 de junio de 2012, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República del día 17 de noviembre de 2016, al **Proyecto de ley número 192 de 2016 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Tratado de Beijing sobre Interpretaciones y Ejecuciones Audiovisuales”, adoptado por la Conferencia Diplomática sobre la Protección de las Interpretaciones y Ejecuciones Audiovisuales en Beijing el 24 de junio de 2012.

Cordialmente,

**LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES**  
Senador – Ponente

El presente Texto Definitivo, fue aprobado sin modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 17 de noviembre de 2016, de conformidad con el articulado para segundo debate.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se dictan normas de protección a la actividad artesanal sostenible, su promoción, fomento, desarrollo y la seguridad social integral del artesano y artesana productor en Colombia.*

Bogotá

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima del Senado

Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

**Referencia: Concepto al Proyecto de ley número 12 de 2016 Senado.**

Respetado doctor:

Cordialmente remito el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de ley número 12 de 2016 Senado, *por medio de la cual se dictan normas de protección a la actividad artesanal sostenible, su promoción, fomento, desarrollo y la seguridad social integral del artesano y artesana productor en Colombia.*

Solicito de manera atenta tener en cuenta las observaciones que el Ministerio hace sobre el proyecto de ley.

Cordialmente,



FRANCISCO JAVIER CARBONA ACOSTA  
VICEMINISTRO DE EDUCACIÓN SUPERIOR ENCARGADO DE LAS  
FUNCIONES DEL DESPACHO DE MINISTRO DE EDUCACIÓN NACIONAL,

c. c. honorable Senador Alexander López - Autor

Honorable Senadora Yamina Pestana Rojas – Coordinadora

Honorable Senador Carlos Enrique Soto – Ponente

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
NACIONAL

**Proyecto de ley número 12 de 2016 Senado**

*proyecto de ley por medio de la cual se dictan normas de protección a la actividad artesanal sostenible, su promoción, fomento, desarrollo y la seguridad social integral del artesano y artesana productor en Colombia.*

### 1. CONSIDERACIONES GENERALES

Dentro del análisis realizado al presente proyecto, en el entendido que se plantean regulaciones del ámbito de otros Ministerios; es pertinente indicar que se tendrá en cuenta únicamente lo que en razón a su competencia este Ministerio se puede pronunciar, así:

### 2. CONSIDERACIONES DE ORDEN CONSTITUCIONAL

**Artículos 4° (numeral 4) y 48.**

**“Artículo 4°. Finalidad de la presente ley**

(...)

4. *Profesionalizar los saberes intelectuales y actividad artesanal, emprendimiento cultural de los artesanos y artesanas creadores, productores empíricos, otorgándole un “Título profesional universitario”.*

**“Artículo 48. Docencia de Maestros Artesanos y Artesana Productores.** *El Ministerio de Educación, el Sena, el Ministerio de Cultura y el Consejo Nacional de Artesanos Productores, diseñarán las directrices para homologar el conocimiento empírico de maestros artesanos y artesanas productores con el fin de otorgarles un Título Profesional Universitario”.*

Como punto inicial, debemos decir que las disposiciones anteriormente transcritas parten de un supuesto errado cuando señalan que algunas autoridades de la Rama Ejecutiva del orden nacional tienen la competencia para evaluar las competencias que han adquirido las personas con el fin de otorgarles algún título académico de educación superior; aspecto que desconoce la legislación vigente según la cual, las instituciones de este nivel de formación son las únicas facultadas para desarrollar programas académicos y titular a quienes cumplan con los requisitos de grado que ellas mismas hayan determinado para tal efecto.

Estas facultades privativas señaladas en el párrafo anterior tienen su razón de ser, y es precisamente, que el Ordenamiento Jurídico colombiano atribuyó la competencia de prestar un servicio público a unas instituciones que por su forma de organización, experticia, planta de personal y objetivo misional resultan ser las idóneas para desarrollar las actividades de docencia, investigación y extensión, propias de la educación superior.

Ahora bien, para que las instituciones de este nivel de formación puedan cumplir con sus funciones, el artículo 69 de la Constitución Política les reconoce una autonomía la cual fue concebida con el propósito de *“asegurar para los asociados una formación independiente y libre de interferencias del poder público, tanto en el campo académico como en el manejo administrativo y financiero (...)”*<sup>1</sup>.

Dicha garantía institucional ha sido igualmente explicada por la Corte Constitucional, quien ha determinado su alcance y contenido, en los siguientes términos:

*“Así, teniendo en cuenta la filosofía jurídica que ampara el principio de autonomía universitaria, la Corte ha definido su alcance y contenido a partir de dos grandes campos de acción que facilitan la realización material de sus objetivos pedagógicos: (1) la autoregulación (sic) filosófica, que opera dentro del marco de libertad de pensamiento y pluralismo ideológico previamente adoptado por la institución para transmitir el conocimiento, y (2) la autodeterminación administrativa, orientada básicamente a regular lo relacionado con la organización interna de los cen-*

1 Sentencia C-829 de 2010.



tros educativos. A partir de tales supuestos, es posible afirmar, como ya lo ha hecho la Corte, que el derecho de acción de las universidades se concretan en la posibilidad de: (i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (iii) **desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales**; (iii) [sic] seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (iv) [sic] asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos” (resaltado fuera de texto)<sup>2</sup>.

En tal virtud, las instituciones de educación superior son las únicas facultadas para definir cuáles son las competencias que deben ser desarrolladas en sus estudiantes, que les permita ejercer con idoneidad su respectiva profesión u oficio.

Por lo tanto, para cumplir con este propósito, dichas instituciones son las encargadas de estructurar sus programas académicos y por ello, definen las asignaturas que harán parte de los mismos. Igualmente, tienen la capacidad de expedir los reglamentos internos en los que señalen los requisitos y procedimientos que deberán cumplir sus estudiantes, con el fin de que les sean reconocidos los contenidos curriculares que hayan desarrollado antes de su ingreso a la educación superior; reconocimiento que, vale la pena resaltar, solamente será procedente si estos contenidos contribuyen a que los estudiantes logren el perfil del egresado, el cual es proyectado por cada una de las instituciones.

En definitiva, no estamos de acuerdo con lo previsto en los artículos 4° (numeral 4) y 48 por las siguientes razones:

Primero, porque las autoridades administrativas no son competentes para reconocer u homologar conocimientos o habilidades, ni para expedir títulos académicos a las personas que hayan adquirido unas competencias por causa del ejercicio profesional de una ocupación.

Segundo, porque las instituciones de educación superior son las únicas facultadas para expedir títulos académicos a las personas que cursen satisfactoriamente un programa académico, sin perjuicio de que puedan reconocérseles asignaturas o contenidos curriculares que ellas hayan desarrollado previamente, lo cual dependerá exclusivamente de lo que dichas instituciones hayan previsto en sus reglamentos internos, en virtud de su autonomía reconocida en el artículo 69 Superior.

Por las razones antes explicadas, respetuosamente solicitamos eliminar el artículo 4° (numeral 4) y 48 del proyecto de ley analizado.

#### **Artículo 17 (literal a)**

*“Funciones de Consejo Nacional de Artesanos Productores y de Estabilidad Social. (Cnapes). Son funciones de Consejo Nacional de Artesanos y de Estabilidad Social. (Cnapes).*

*Proponer, diseñar, impulsar y aprobar la política artesanal del país y las normas nacionales y acciones de apoyo a dicha actividad. Para tal efecto y sin perjuicio de la iniciativa legislativa a cargo del ejecutivo, el Cnapes expedirá un aval oficial a las políticas públicas y a los planes cuatrianuales [sic] propuestos por*

*el Gobierno Nacional al Plan Nacional de Desarrollo* (resaltado fuera de texto).

Respetuosamente nos apartamos que las políticas públicas artesanales del país que vayan a ser formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo estén sujetas a aprobación de un consejo como es el Cnapes.

Al respecto, debemos recordar que la expedición del Plan Nacional de Desarrollo, por parte del Congreso de la República, permite concretar, en una ley, el plan de gobierno propuesto por el señor Presidente de la República durante su campaña electoral, y por el cual fue elegido por los ciudadanos que ejercieron su derecho al voto.

Eso significa que una ley ordinaria no podría establecer que las temáticas que deban ser tratadas en un Plan Nacional de Desarrollo deban estar sujetas a aprobación por parte de un órgano como sería el Cnapes, dado que eso afectaría el principio democrático, en la medida en que son los electores y el Congreso de la República quienes finalmente, deciden cuáles son las necesidades sociales en las que debe centrar sus esfuerzos el Gobierno Nacional; decisiones que se reitera, dependerán de lo que haya sido propuesto durante la campaña electoral, por parte del señor Presidente de la República.

Por otro lado, el literal en comento podría vulnerar el artículo 341 de la Constitución Política, el cual regula la manera como debe ser elaborado el Plan Nacional de Desarrollo:

*“El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación (...)”<sup>3</sup>.*

De lo anterior, es claro que la competencia privativa para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo es del Gobierno nacional, lo cual se traduce en la posibilidad de definir los objetivos del Estado colombiano en el mediano y largo plazo, los principales programas de inversión que se ejecutarán en los siguientes cuatro años y las demás reglas “*instrumentales*” que harán posible cumplir con todo lo anterior.

No obstante, dicha competencia se anula con disposiciones como la prevista en el literal analizado, dado que el Gobierno nacional no podría definir las políticas públicas y programas de inversión en materia artesanal, pues todo ello tendría que estar sometido al aval del Cnapes, quien finalmente, sería el encargado de definir las disposiciones que sobre la referida materia estarían incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

En todo caso, no sobra advertir que el precitado artículo 341 Superior admite que otras instancias colaboren en la formulación del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo, dichas instancias no pueden arrogarse la facultad para decidir el contenido del Plan, so pena de invadir la competencia privativa que, en ese punto, tiene el Ejecutivo.

Por último, el literal a) del artículo 17 de la iniciativa también podría contrariar lo dispuesto en el artículo 342 Superior que le ordena al Legislador orgánico definir el procedimiento para la elaboración del Plan, así:

<sup>2</sup> Sentencia C-1435 de 2000.

<sup>3</sup> Inciso 1°.

*“La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución”* (resaltado fuera de texto).

Entonces, en caso de que el Legislador tenga la intención de que los artesanos a través del Cnapes, participen y colaboren en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, dicha iniciativa implicaría adicionar los mecanismos de participación ciudadana que establece la Ley Orgánica 152 de 1994. Por lo tanto, el literal analizado debería estar contenido en una norma de igual jerarquía, pues de lo contrario, se correría el riesgo de que sea declarado inexecutable por la honorable Corte Constitucional.

En mérito de lo expuesto, respetuosamente solicitamos eliminar el literal a) del artículo 17 de la iniciativa.

#### **Artículo 17 (literal e)**

**“Artículo 17. Funciones de Consejo Nacional de Artesanos Productores y de Estabilidad Social. (Cnapes).** Son funciones de Consejo Nacional de Artesanos y de Estabilidad Social. (Cnapes).

(...)

*e) Diseñar y verificar las directrices o lineamientos de los recursos públicos y privados invertidos [sic] en: formación, capacitación, creación, transformación de materias primas, promoción, comercialización (ferias), encuentros, intercambio de saberes, becas profesionales y de maestría en el exterior, para los artesanos y artesanas creadores, productores e hijos con la afinidad artesanal de las organizaciones artesanales debidamente registrados en la Base de Datos Nacional”.*

A pesar de que la redacción no es muy clara, llama la atención que el citado literal le asigna al Cnapes la competencia de dar las instrucciones para la ejecución de los recursos públicos que se destinen, entre otras finalidades, a financiar programas académicos de posgrado en el exterior a favor de *“los artesanos y artesanas creadores, productores e hijos con la afinidad artesanal”*.

Analizado lo anterior, es de recordar que de conformidad con los artículos 303 y 307 de la Constitución Política, el Gobierno nacional es el encargado de la ejecución de la política económica general del Estado, por lo tanto, aquel cuenta con los conocimientos y la capacidad técnica necesaria para determinar el monto de los recursos con los que dispone la Nación para financiar responsablemente los gastos que hayan sido incluidos en la respectiva ley anual de presupuesto.

Lo anterior está en consonancia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha explicado el reparto de competencias que trae la Constitución Política en materia presupuestal:

*“En concordancia con lo anterior, al tenor de los artículos 151 y 352 la libertad de configuración legislativa se expresa en torno a la programación, aproba-*

*ción, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo. Vale decir, este espectro de verbos rectores comprende el procedimiento relativo a la elaboración y presentación del proyecto de ley anual de presupuesto por parte del Ministro de Hacienda; la discusión, modificación y aprobación del proyecto que le corresponde surtir al Congreso; la sanción de la ley correspondiente por parte del Presidente, y la ejecución presupuestal en cabeza de los ordenadores del gasto”*<sup>4</sup> (resaltado fuera de texto).

Por lo tanto, a diferencia de lo señalado en la disposición objeto del presente análisis, el Gobierno es el único facultado para determinar la manera como se efectuará el gasto público, para lo cual deberá observar la ley anual de presupuesto, el Plan Nacional de Desarrollo y las necesidades sociales específicas que sean prioritarias a atender.

Eso significa que, por ejemplo, en el evento en que el Gobierno nacional decida invertir recursos públicos para financiar estudios de posgrado a favor de *“los artesanos y artesanas creadores, productores e hijos con la afinidad artesanal”* (aspecto que dependerá de que la inversión corresponda a una política contenida en el Plan Nacional de Desarrollo y que se adelanten los estudios necesarios para garantizar la viabilidad financiera de la medida), será competencia exclusiva del Gobierno definir la manera como se aplicarán estos recursos, sin que dicha decisión deba estar sometida a las directrices que imparta un Consejo como el que propone la iniciativa.

Por tal motivo, en vez de utilizar los verbos *“diseñar y verificar”*, creemos que el literal en comento podría estar dirigido señalar que el Cnapes será el responsable de asesorar al Gobierno en la ejecución de los recursos públicos que se destinen para los planes y proyectos que allí mismo se autorizan realizar.

#### **Artículos 17 (literal i) y 45.**

**“Artículo 17. Funciones de Consejo Nacional de Artesanos Productores y de Estabilidad Social (Cnapes).** Son funciones de Consejo Nacional de Artesanos y de Estabilidad Social. (Cnapes).

(...)

*Implementar la modalidad de pasantías para los aprendices técnicos, tecnólogos del Sena y los estudiantes Universitarios de las diferentes Universidades del País”.*

**“Artículo 45. Pasantías.** El Ministerio de Educación, el Sena, El Consejo Nacional de Artesanos Productores y las Entidades de Educación Superior reconocidas por resultados en el país, diseñaran [sic] las herramientas que se aplican para los pasantes aprendices técnicos, tecnólogos del Sena y estudiantes Universitarios de las diferentes Entidades de Educación Superior del país y los convenios de cooperación para la realización de estas prácticas en los talleres de los artesanos; con el objetivo de fortalecer la formación en las diferentes áreas del conocimiento y las competencias requeridas de los aprendices y estudiantes en su práctica para el título”.

4 Sentencia C-821 de 2004.

Reiteramos las consideraciones efectuadas en el numeral 1 de este capítulo, en cuanto a la necesidad de respetar la autonomía que el artículo 69 de la Constitución Política le reconoce a las instituciones de educación superior.

En tal virtud, son ellas las facultadas para estructurar sus programas académicos y en ese orden de ideas, las que determinan si sus estudiantes deben o no realizar alguna pasantía en el marco de su plan de estudios o como requisito de grado. Además de considerarse precedentes dichas pasantías, son las mismas instituciones las que definen su término de duración, el lugar en donde pueden ser cumplidas y las actividades que deben ser desempeñadas; todo lo anterior con el fin de que los estudiantes puedan desarrollar las competencias que se tienen proyectadas, según lo definido en el respectivo programa académico.

Por lo tanto, nos apartamos de las disposiciones en comento ya que ni el Cnapes, ni ninguna autoridad administrativa están facultados constitucionalmente para determinar las modalidades de pasantías que deban adelantar los estudiantes de educación superior, o el lugar en donde estas deban ser desarrolladas, pues se repite, dichas decisiones son, exclusivamente, de las instituciones en las cuales cada uno de ellos se encuentran matriculados.

Lo anterior nos lleva a solicitar, respetuosamente, la eliminación del literal i) del artículo 17, al igual que el artículo 45 de la iniciativa.

#### Artículos 49 y 50

**“Artículo 49. Programas de investigación.** El Ministerio de Cultura, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colciencias, Entidades de Educación Superior reconocidas por resultados en el tema y el Consejo Nacional de Artesanos, así como los gobiernos regionales y locales, coordinarán con los organismos competentes de investigación, desarrollo tecnológico y competitividad del país, la **formulación de programas y proyectos específicos destinados a mejorar la competitividad de la producción artesanal**”.

**“Artículo 50. Tecnología e Innovación en la actividad artesanal.** El Estado, a través del Ministerio de Educación, el Ministerio de Cultura, Colciencias, el Sena, las Entidades de Educación Superior de reconocida trayectoria y el Consejo Nacional de Artesanos Productores, **coordinarán los diseños para desarrollar la tecnología e innovación de la artesanía colombiana**, teniendo en cuenta el conocimiento de maestros artesanos específico de una determinada técnica en desarrollo del producto, aplicando la innovación innata creativa del artesano y artesana productor, aprovechando los recursos naturales de su entorno, materias primas, talento humano y financieros para articular los procesos, utilizando la herramienta de cadena de valor interna y externa”.

Como se puede ver, el artículo 49 ordena a las instituciones de educación superior participar en la “formulación de programas y proyectos específicos destinados a mejorar la competitividad de la producción artesanal”. Por su parte, la siguiente disposición vincula a las mismas instituciones en la coordinación de “(...) los diseños para desarrollar la tecnología e innovación de la artesanía colombiana”, de acuerdo con los parámetros allí definidos.

Consideramos que con estos artículos, el Legislador, nuevamente, podría vulnerar la autonomía universitaria (artículo 69 Superior), pues obliga a ciertas instituciones de educación superior a participar en unas líneas de investigación con el fin de obtener unos resultados específicos (mejorar la competitividad de la producción artesanal y desarrollar tecnología e innovación de la artesanía colombiana).

Así pues, somos defensores de la idea de que las instituciones de educación superior son autónomas para definir los temas que deban abordar sus semilleros de investigación, lo cual dependerá no solo de la postura ideológica y filosófica que hayan adoptado dichas instituciones y de los campos de acción que en materia educativa hayan decidido desarrollar<sup>5</sup> (de acuerdo con lo previsto en sus estatutos), sino también del contexto en el que cumplen sus funciones, de las necesidades locales y regionales que hayan decidido tratar, y de su capacidad técnica y financiera para adelantar trabajos investigativos.

Nuestra postura se sustenta en el siguiente fallo de la Corte Constitucional en el cual se resalta la autonomía de las instituciones de educación superior para cumplir su función investigadora y en donde además se explica que, por su concepción, no es procedente exigir, de forma *a priori*, resultados específicos:

*“En esta perspectiva, sus funciones esenciales, la docencia, la investigación y las actividades de extensión, se cumplen de acuerdo con las definiciones y prioridades de quienes las ejecutan, no de las que impongan los directivos de la institución y mucho menos de las que provengan del poder central; esa tarea le corresponde a los actores que integran la institución, rectores y evaluadores de su propio quehacer, quienes aplican una singular y propia lógica en cada actividad, distinta a la aplicable al común de las actividades administrativas propias del Estado; esas funciones no pueden ser calificadas, porque no lo son, como funciones de carácter administrativo, dirigidas, la mayoría de las veces, a proveer de un bien o un servicio a los asociados (recreación, salud, agua, luz, transporte), cuyo diseño y programación en cada caso sí está centrado en una determinada autoridad, que encabeza una organización organizada jerárquicamente y de manera vertical.*

*La investigación científica, por ejemplo, constituye una actividad que solo puede ser definida autónomamente por quien la concibe y adelanta, ella puede calificarse como una “aventura”, que como tal no puede garantizar determinados resultados, cuyos “fracasos” se reivindican como importantes insumos para proseguir el camino de búsqueda de soluciones a los problemas propuestos, por eso la evaluación de la misma solo puede ser efectuada por pares, por quienes son reconocidos y están legitimados como integrantes de la respectiva comunidad científica; una actividad de esas características no puede estar orientada por la racionalidad que predomina en los administradores de la cosa pública, que buscan por lo general como objetivos fundamentales de su gestión, mayor calidad, mayor cobertura, menores costos y optimización, en el sentido*

<sup>5</sup> El artículo 7° de la Ley 30 de 1992 define los campos de acción de la educación superior de la siguiente forma: “Los campos de acción de la Educación Superior, son: El de la técnica, el de la ciencia, el de la tecnología, el de las humanidades, el del arte y el de la filosofía”.



*de reducción, de sus recursos, en pro de resultados específicos plenamente predecibles*<sup>6</sup>.

En definitiva, primordialmente solicitamos que los artículos 49 y 50 no incluyan dentro de sus respectivas regulaciones a las instituciones de educación superior. Además, sugerimos revisar el alcance de las mencionadas disposiciones, pues en nuestra opinión, si bien el Legislador está facultado para expedir normas tendientes a promover la investigación científica en determinadas áreas, dicha iniciativa no debería estar enfocada a definir previamente los objetivos de dichas investigaciones, pues eso restringiría las distintas clases de trabajos que podrían ser realizados.

### 3. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA

#### Artículo 20

**“Fondo de Promoción Artesanal y Estabilidad Social (Fpaes).** Con el objetivo de reconocer, fortalecer, formalizar, proteger, promocionar y mejorar la productividad, la competitividad y garantizar la protección, seguridad integral de los artesanos y artesanas creadores, productores y de la actividad artesanal; el Ministerio de Cultura creará el Fondo de Promoción Artesanal y de Estabilidad Social, destinado a la protección de la actividad artesanal y de la seguridad social integral y el Gobierno Nacional mediante decreto regulará la materia.

*Créase el Fondo de Promoción Artesanal y de Estabilidad Social (Fpaes) como una cuenta especial del Ministerio de Cultura, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*”.

En nuestra opinión, debe revisarse la redacción del artículo en comento porque se notan ciertas contradicciones. Así mientras que el 1° inciso encomienda al Ministerio de Cultura crear el “Fondo de Promoción Artesanal y de Estabilidad Social”, el 2° inciso señala que dicho Fondo será creado por imperio de la ley.

Adicionalmente, del 1° inciso se infiere que el Fondo sería una cuenta del Ministerio de Cultura, en cambio el siguiente, consagra expresamente que se trataría de una cuenta, no solo de la mencionada entidad, sino también del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

#### Artículo 44

**“Plan Especial de Desarrollo Artesanal.** El Ministerio de Educación, el Ministerio de Cultura, el Sena y el Consejo Nacional de Artesanos Productores, diseñarán los lineamientos del Plan Especial de Desarrollo Artesanal especializado, basado en el desarrollo de competencias básicas, laborales, ciudadanas, patrimonio cultural inmaterial, las NTIC, idioma extranjero, empresariales entre otras, que buscan promover el desarrollo integral fortaleciendo sus competencias y desarrollando sus habilidades y capacidades de los artesanos y artesanas productores, orientándolos hacia el mundo productivo. Se trata de una formación enfocada en potenciar las características o atributos para que puedan ser desarrolladas no solo en el contexto de la organización, producción, comercialización sino también en los ámbitos público, social y cultural; fomentando la réplica de sus conocimientos en los niños, niñas y jóvenes de las diferentes regiones me-

**diante el rescate del patrimonio cultural inmaterial de la nación**”.

Sin perjuicio de las consideraciones de conveniencia que pueda presentar el Departamento Nacional de Planeación (DNP) sobre la propuesta de articular al Plan Nacional de Desarrollo un “Plan Especial de Desarrollo Artesanal” (tal como lo propone el artículo 17, literal h), por el momento, el Ministerio se aparta de lo consagrado en el artículo 44 ya que su redacción impide determinar su verdadero alcance; aspecto que de por sí, genera duda sobre su conveniencia frente al sector educativo.

De forma preliminar, simplemente podemos decir que el Legislador debería precisar cuál es la formación que al parecer, sería fomentada por el Plan Especial de Desarrollo Artesanal. Sin embargo, advertimos que el proyecto tendría una limitante en lo que tiene que ver con la educación superior, dado que ni el Congreso, ni ninguna autoridad administrativa, puede definir el contenido curricular de los programas académicos que ofrezcan las instituciones en este nivel de formación, así como tampoco se pueden definir lineamientos para la estructuración de dichos programas, por respeto al principio de la autonomía universitaria<sup>7</sup> (artículo 69 Superior).

### 4. CONCLUSIONES

En opinión del Ministerio, es justificable que el Congreso de la República adopte medidas en aras de promover, exaltar y reconocer las distintas actividades artesanales que se realizan dentro del territorio colombiano, de las cuales emanan distintas manifestaciones culturales que contribuyen en el proceso de creación de la identidad nacional, y que por eso, son objeto de protección especial por parte de la Constitución Política<sup>8</sup>.

Sin embargo, a pesar de la intención loable que tiene el **Proyecto de ley número 12 de 2016 Senado**, el Ministerio solo podría apoyarlo en su trámite ante el honorable Congreso de la República, siempre y cuando se acojan las consideraciones efectuadas en este escrito.

\* \* \*

#### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 16 DE 2016 SENADO

*por la cual se restablece el derecho a salario-pensión de los educadores.*

Bogotá

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario General

Comisión Séptima del Senado de la República

Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

**Referencia: Concepto al Proyecto de ley número 16 de 2016 Senado**

Respetado doctor España:

<sup>7</sup> Ver numeral 1 del Capítulo denominado “Consideraciones de orden Constitucional”.

<sup>8</sup> Cfr. artículo 70 Superior.

<sup>6</sup> Sentencia C-220 de 1997.



Adjunto remito el **Concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de ley número 16 de 2016 Senado**, por la cual se restablece el derecho a salario-pensión de los educadores.

Solicito de manera atenta tener en cuenta las observaciones que el Ministerio hace sobre el proyecto de ley.

Cordialmente,



FRANCISCO JAVIER CARDONA ACOSTA  
Viceministro de Educación Superior Encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Educación Nacional

Copia: honorable Senador Senén Niño Avendaño - Autor

Honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar - Ponente

Honorable Senador Luis Évelis Andrade Casamá - Coordinador Ponente

#### CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

#### AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 16 DE 2016 SENADO

por la cual se restablece el derecho a salario-pensión de los educadores.

#### I. CONSIDERACIONES DE CONSTITUCIONALIDAD

##### Respecto del artículo 1°:

“**Artículo 1°.** La obtención de la jubilación, pensión de vejez, gracia o similares, es compatible con el ejercicio de empleos docentes para todos los educadores sin excepción.

##### 1. Principio de iniciativa legislativa reservada

El Ministerio de Educación Nacional considera que el presente proyecto de ley puede estar desconociendo el principio de iniciativa legislativa reservada el cual se encuentra consagrado en el segundo inciso del artículo 154 de la siguiente manera:

“No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150; ...” Subrayado fuera de texto.

Como puede observarse del postulado constitucional antes citado, el constituyente fue enfático en indicar las facultades exclusivas del Gobierno nacional en relación con la presentación de ciertos proyectos de ley ante el órgano legislativo, suponiendo así un límite a las iniciativas de proyectos de ley que pueden presentar los Congresistas. Por lo tanto cuando una iniciativa legislativa incumpla este principio constitucional, descrito en el inciso 2° del artículo 154 Superior<sup>1</sup> puede acarrear su posterior declaratoria de inexecutable por parte de la honorable Corte Constitucional.

Así las cosas, y de acuerdo con lo anterior, los proyectos de ley que versen sobre los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el ré-

gimen salarial y prestacional de los empleados públicos (artículo 150, numeral 19, literal e), deben en principio, ser tramitados por el Congreso de la República a iniciativa del Gobierno nacional.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el siguiente sentido:

“Sin embargo, la Constitución ha reservado la capacidad de presentar proyectos de ley sobre ciertos temas al Gobierno, con el fin de asegurar el cabal cumplimiento de las funciones que le han sido otorgadas al Gobierno nacional e igualmente, lograr una colaboración armónica entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Con ello, se ha mantenido el criterio aplicado por el artículo 79 de la Constitución de 1886, emergido de la reforma constitucional de 1968, en el sentido de procurar mantener un cierto orden institucional que, en lo que toca con las competencias propias del Presidente de la República (C.P. artículo 189), facilite la continuidad y uniformidad de las políticas que este haya venido promoviendo y desarrollando, impidiendo con ello que, como resultado de la improvisación o la simple voluntad legislativa unilateral, tales políticas puedan ser modificadas o suprimidas sin su iniciativa o consentimiento expreso.

Así las cosas, de conformidad con lo ordenado por el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las siguientes leyes: (i) las que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas; (ii) las que determinan la estructura de la administración nacional y crean, suprimen o fusionan Ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional (...)(ix) las que fijen el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública (...)<sup>2</sup> Negrillas fuera de texto.

No obstante, la Ley Orgánica 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso de la República), establece lo siguiente en el parágrafo del artículo 142:

“**Parágrafo.** El Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”.

En desarrollo de la anterior disposición, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado en reiteradas ocasiones, que la iniciativa legislativa reservada del Gobierno nacional, no consiste únicamente en la mera presentación inicial de propuestas al Congreso, sino que también comprende el aval o la coadyuvancia que el mismo Ejecutivo, a través del Ministro del ramo, manifieste respecto de los proyectos de ley que trate sobre materias de su exclusiva potestad, saneando con esta expresión de consentimiento la inconstitucionalidad que se hubiere producido por no haberse originado por iniciativa gubernamental.

Observemos lo señalado al respecto por la Corte Constitucional:

“... debe aclararse que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad,

1 Ver por ejemplo, Sentencia C-663 de 2013.

2 Sentencia C-821 de 2011.

teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”.

En relación con este tema, la Corte, a partir de una interpretación amplia y flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones parlamentarias, ha considerado que el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y su participación activa en el proceso formativo de la ley, subsanan la restricción legislativa impuesta al Congreso por el precitado inciso 2° del artículo 154 Superior<sup>3</sup>.

Así las cosas, entendemos que el presente proyecto de ley, al estar legislando acerca del régimen salarial y prestacional de los docentes regidos por el Decreto-ley 1278 de 2002, y con ello modificando tácitamente la Ley 4ª de 1992, puede estar vulnerando el artículo 154 Superior, por cuanto el mismo no es de iniciativa gubernamental, y desde esta Cartera tampoco podemos coadyuvar el proyecto, por las razones de constitucionalidad que a continuación presentamos en este concepto.

## 2. Sobre la razón de ser de la iniciativa

Con el proyecto de ley analizado, se busca eliminar la presunta desigualdad que existe entre los docentes regidos por el Decreto-ley 1278 de 2002 respecto a los que se encuentran regidos por el Decreto-ley 2277 de 1979, atendiendo a que en el actual estatuto de profesionalización docente se consagra para los educadores vinculados a partir de su vigencia y a los asimilados que opten por ello (artículos 2° y 65), la incompatibilidad de desempeñar simultáneamente cualquier otro cargo o servicio público retribuido, ni gozar de pensión de jubilación, vejez, gracia o similares, según lo establecido en el literal b) del artículo 63 ibidem.

En nuestra consideración, la modificación planteada no es procedente, puesto que, contrario a lo argumentado en la exposición de motivos de la iniciativa legislativa, no se puede predicar que con el Decreto-ley 1278 de 2002, actualmente existan educadores en condiciones inequitativas.

Precisamente, el literal b) del artículo 63 del mencionado decreto ley, al establecer como causal de retiro del servicio que el educador obtenga la “jubilación o pensión de vejez, gracia o invalidez”; recoge la prohibición establecida en el artículo 128 de la Constitución, según la cual, “Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley”. Además, debe anotarse que la citada disposición constitucional fue desarrollada mediante la Ley 4ª de 1992 que consagra las excepciones a la prohibición contenida en el artículo 128 Superior y en la que se destacan para el caso que nos ocupa, las asignaciones que al momento en que entró en vigencia dicha ley se encontraran percibiendo los servidores públicos docentes según lo establecido en el artículo 19, literal g).

De esta forma, podemos ver que algunos docentes regidos por el Decreto 2277 de 1979 tienen la autorización de devengar simultáneamente salario y pensión atendiendo a lo dispuesto en la Ley 4ª de 1992, lo cual fue explicado por la Sala en la Consulta y servicio civil<sup>4</sup> mediante concepto emitido en los siguientes términos:

“Consecuencialmente la excepción prevista por el literal g) del artículo 19 de la Ley 4ª de 1992 no es aplicable a los funcionarios oficiales docentes que no hubieren reunido la totalidad de los requisitos que prescribía la ley para obtener el derecho a la pensión en el momento en que entró en vigencia la Ley 4ª por cuanto los alcances del literal g) son claros en su texto; además, porque atendiendo principios de hermenéutica las excepciones previstas en normas jurídicas no son extensibles a casos semejantes, por analogía.

‘Siendo ello así, los docentes que no reunían los requisitos legales indispensables para obtener el reconocimiento de la pensión al entrar en vigencia la Ley 4ª de 1992, no pueden recibir dos asignaciones del tesoro público, aunque una de estas tenga el carácter de pensión’.

Teniendo en cuenta este antecedente, así como la legislación expedida con posterioridad a la Ley 4ª de 1992, la Sala considera que si bien es cierto ella estableció, como criterio para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores aludidos, el respeto a los derechos adquiridos por los servidores del Estado -tanto de régimen general “como de los regímenes especiales”, como era natural-, también lo es que el literal g) no estableció una excepción a la prohibición, atendiendo un criterio subjetivo, derivado de la locución “beneficien a los servidores oficiales docentes pensionados”, sino uno de carácter objetivo supeditado a la expresión “exceptúense las siguientes asignaciones”: que remite a las disposiciones de la legislación anterior que consagraban las excepciones ya mencionadas, esto es, la compatibilidad de devengar pensión y sueldo, o dos pensiones -ordinaria y gracia-.

(...)

De esta manera, un docente se beneficia de la excepción dicha, cuando al cumplir las exigencias legales accede a la pensión y simultáneamente tiene la

3 Sentencia C-1707 de 2000.

4 Consejo de Estado, Sala de consulta y Servicio Civil. Rad. 1459 del 29 de agosto de 2002.

posibilidad jurídica de devengar sueldo u otra pensión, en los términos ya señalados.

*Esta hermenéutica, no restrictiva de los derechos consagrados a favor de los docentes por el legislador, resulta concordante por la materia y excluye cualquier aplicación analógica, pues resulta adecuado que las excepciones a la prohibición contenida en el artículo 128 constitucional, sean reguladas por la ley marco del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva nacional - 4ª de 1992”.*

Con esto es claro que frente a la prohibición consagrada en el artículo 128 superior, la protección de derechos adquiridos es la que soporta la diferenciación que se hace en el tema de las incompatibilidades de los docentes del sector educativo estatal. Por eso, es constitucionalmente admisible que los docentes que se rigen por el Decreto-ley 1278 de 2002, no puedan simultáneamente desempeñar cualquier otro cargo o servicio público retribuido, ni gozar de pensión de jubilación, vejez, gracia o similares, a diferencia de aquellos inscritos en el escalafón de que trata el Decreto-ley 2277 de 1979, los cuales pueden recibir una doble asignación con cargo al Tesoro Público, siempre y cuando se encuentren bajo el supuesto de hecho previsto en el literal g) del artículo 19 de la Ley 4ª de 1992.

Por lo demás, y teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, la restricción que se aplica a los docentes a quienes se aplica el Decreto-ley 1278 de 2002, la cual no aplica para alguno de los docentes regidos por el Decreto-ley 2277 de 1979, no conlleva a que se esté afectando el derecho a la igualdad, como se aduce en la exposición de motivos del presente proyecto de ley, toda vez que vía jurisprudencia Constitucional se ha establecido que la igualdad comporta un criterio relacional y no matemático, que permite otorgar un trato diferente a situaciones de hecho semejantes, precisamente, cuando la distinción tiene un fundamento objetivo y razonable a su vez ajustado al marco de los principios, deberes y derechos reconocidos por la Constitución Política.

Por lo tanto, si bien en el presente caso, el ordenamiento jurídico da un trato diferencial a favor de algunos educadores inscritos en el escalafón regulado en el Decreto-ley 2277 de 1979, ello no significa que se esté discriminando al resto de educadores (principalmente los regidos por el Decreto-ley 1278 de 2002), pues se reitera, estos últimos se encuentran comprendidos dentro de la prohibición general que hace el artículo 128 Superior, la cual también persigue uno fines constitucionalmente válidos. Respecto de este tema, el Consejo de Estado en concepto del 10 de mayo de 2001 - Rad. 1344, se pronunció en los siguientes términos:

*“El objeto de esta disposición es el de evitar el acaparamiento de las posiciones remuneradas y el imprimir un sello de austeridad y decoro a las actividades de quienes directa o indirectamente sean funcionarios oficiales. (...) Se deduce, entonces, que el bien jurídico constitucional tutelado por los artículos 128 de la C.P. y 19 de la Ley 4ª de 1992 es la moralidad administrativa considerado en el ámbito propio de la función pública...”.*

En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional, la cual mediante Sentencia C-133 de 1993, señaló lo siguiente:

*“Esta disposición apareció por primera vez en la Constitución Política de 1886 cuando el constituyente de esa época prescribió: “Nadie podrá recibir dos sueldos del tesoro público, salvo lo que para casos especiales determinen las leyes” (artículo 64). Este precepto, como se lee en los antecedentes legislativos obedeció al deseo del constituyente de evitar posibles abusos por parte de los empleados públicos, al permitírseles la acumulación de cargos y, por ende, de sueldos.*

*Como se puede apreciar, en la Constitución de 1991 se conserva el precepto antes vigente en su integridad, agregándole la prohibición que tiene toda persona de desempeñar más de un cargo público, y adecuando su texto a la nueva normatividad, al extenderse la definición de tesoro público, también al patrimonio correspondiente a las entidades descentralizadas”.*

En conclusión, revisada la exposición de motivos, encontramos que el proyecto de ley analizado está orientado a resolver un trato desigual injustificado que realmente no existe, y deja de lado los argumentos constitucionales que sustentan lo previsto, tanto en la Ley 4ª de 1992, como en el literal b) del artículo 63 del Decreto-ley 1278 de 2002.

### **3. Derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos**

Frente a la intención que tiene el proyecto de ley analizado de introducir una excepción al artículo 128 de la Constitución Política, consideramos que esto podría ser contrario a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 40 ibídem, el cual implícitamente consagra el derecho a acceder a cargos públicos, atendiendo al relevo generacional.

Respecto a esto, es importante señalar que la prohibición establecida en el artículo 128 de la Constitución busca entre otros aspectos, permitir que otras personas puedan acceder a los cargos públicos, protegiendo el derecho al trabajo de las nuevas generaciones, sin que se pueda aducir que con esto se discrimina a los docentes que obtienen su pensión, ya que precisamente la función de dicha pensión es reconocer y compensar una vida de trabajo, con la garantía de disfrutar de su justo retiro con una compensación económica; plantear lo contrario, sería desnaturalizar la figura de la pensión.

Sobre el particular, es importante remitirnos a la Sentencia C-351 de 1995, en la cual la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

*“Los cargos públicos no pueden ser desarrollados a perpetuidad, ya que la teoría de la institucionalización del poder público distingue la función del funcionario, de suerte que este no encarna la función, sino que la ejerce temporalmente. La función pública es de interés general, y en virtud de ello, la sociedad tiene derecho a que se consagren garantías de eficacia y eficiencia en el desempeño de ciertas funciones. Por ello es razonable que exista una regla general, pero no absoluta, que fije una edad máxima para el desempeño de funciones, no como cese de oportunidad, sino como mecanismo razonable de eficiencia y renovación de los cargos públicos.*

*Finalmente, en cuanto a la supuesta violación del artículo 13 Superior por parte de la norma acusada, hay que anotar que el artículo 31 del Decreto 2400 de 1968 no deja en estado de indefensión a los mayores de 65 años, ni los discrimina, porque los hace acreedores a la pensión por vejez, dándoles lo debido en justicia.*



Por otra parte, el Estado no deja de protegerlos, por que les puede brindar apoyo de otras maneras, y sería absurdo que en aras de proteger la vejez, consagrara el derecho de los funcionarios mayores de 65 años a permanecer en sus cargos, sin importar los criterios de eficiencia y omitiendo el derecho de renovación generacional que por lo demás, está también implícito en el artículo 40-7 de la Constitución.

(...)

*Ante todo, hay que aclarar que una cosa es el derecho al trabajo in genere, que abarca la facultad de trabajar, y otra la vocación legal hacia un cargo específico, que puede ser, perfectamente, determinada por el legislador, en virtud de la voluntad general que representa y del interés común que busca. En el supuesto bajo estudio, no se viola el derecho in genere al trabajo, porque la facultad del sujeto para trabajar queda intacta. Lo que ocurre es que para el cargo público específico, no reúne los requisitos adecuados, según el legislador para ejercerlo. Sería totalmente absurdo que, bajo el argumento de una vocación ilimitada hacia cualquier cargo público, se dijera que es inconstitucional cualquier requisito que determine condiciones y limitaciones para el desempeño de ese cargo” (Subrayado fuera de texto).*

Con esto se puede ver que el derecho a la estabilidad laboral, es al menos, equivalente a la promoción de la igualdad que se genera al liberar una plaza pública para que sea ocupada por un nuevo ciudadano cuando a su titular se le ha reconocido su pensión de vejez o jubilación, pues de esta forma se fomenta la igualdad de oportunidades y los derechos de participación política, además de constituir una forma eficaz de distribución del empleo público, con todas las consecuencias económicas que ello implica.

#### **4. Respeto al principio de solidaridad**

Es importante recordar que el principio de solidaridad consagrado en la Carta Política, es uno de los pilares fundamentales del derecho a la seguridad social contemplado en el artículo 48 superior, según el cual: *“La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley”*.

Sin embargo a nuestro juicio, establecer una nueva excepción a la prohibición establecida en el artículo 128 superior, como la que propone la iniciativa legislativa, podría contravenir el principio constitucional de la solidaridad, por los motivos que a continuación se exponen:

La Corte Constitucional en la Sentencia C-584 de 1997 expuso que las distinciones que se relacionan con órbitas constitucionalmente protegidas, deben ser analizadas, conforme a una *“prueba intermedia del respeto a la igualdad”*, en virtud de la cual, resultan legítimas las diferenciaciones útiles y necesarias para lograr una finalidad constitucionalmente importante. Este fallo es de gran utilidad para el caso que nos ocupa, pues precisamente la Corte determinó que resultaba procedente a la luz del principio de solidaridad impedir que una persona pudiera beneficiarse simultáneamente de un empleo público y de una pensión de jubilación, indicando al respecto lo siguiente:

*“La norma estudiada busca impedir que una persona pueda gozar, simultáneamente, del derecho a la estabilidad en un cargo público y de la pensión de jubilación. Con ello, se pretende liberar una de las dos fuentes de provisión de los recursos involucrados, a fin de destinarlos a satisfacer necesidades de terceras personas. En efecto, si el servidor público opta por continuar trabajando hasta cumplir la edad de retiro forzoso, se disminuye temporalmente la presión financiera sobre los fondos que deben orientarse al pago del pasivo laboral. Si de otra parte decide hacer efectiva la pensión, se libera una plaza pública que deberá ser provista por una nueva persona en edad de trabajar.*

(...)

*Tanto los cargos públicos como los recursos que, hoy por hoy, se destinan al pago del pasivo pensional de los servidores públicos, constituyen bienes escasos que deben ser distribuidos con criterio de equidad y siguiendo los imperativos del principio de solidaridad. En particular, el régimen de carrera administrativa consagra una serie de disposiciones que, como la edad de retiro forzoso, definen límites al derecho de estabilidad laboral, a fin de lograr una distribución más equitativa de los cargos públicos y de patrocinar el acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública”* (Subrayado fuera de texto).

En consecuencia, con fundamento en el precitado fallo, no sería procedente constitucionalmente establecer la regulación planteada en la iniciativa, por cuanto los recursos públicos que se destinan a la financiación de la pensión de jubilación, de vejez y gracia de los educadores oficiales, así como los empleos que conforman el sistema especial de carrera administrativa docente, se consideran bienes escasos *“que deben ser distribuidos con criterio de equidad y siguiendo los imperativos del principio de solidaridad”*.

En otras palabras, es admisible desde el punto de vista constitucional que los educadores que opten por recibir alguna de las pensiones a las que alude el artículo 1° de la iniciativa deban ser retirados del servicio, i) porque se están destinando recursos públicos para financiar unas prestaciones sociales que garantizan la satisfacción de sus necesidades básicas, y ii) teniendo claro lo anterior, es razonable que bajo estas circunstancias, se permita que haya un cambio generacional de quien es titular del empleo, con el fin de que este sea asumido por alguien que, reuniendo todos los requisitos legamente exigidos, pueda cumplir de manera idónea las funciones previstas para el respectivo cargo. De esta forma además, se abre la posibilidad para que más personas puedan acceder al mercado laboral y ejercer su derecho político consagrado en el artículo 40 (numeral 7) Superior.

## **II. CONCLUSIÓN**

El Ministerio de Educación Nacional reconoce la intención loable de la iniciativa. Sin embargo, de acuerdo con los argumentos esgrimidos que evidencian razones de inconstitucionalidad, no es posible coadyuvar el mismo atendiendo a que el mismo puede ir en contravía al derecho al trabajo de los nuevos docentes, la protección de los recursos públicos con los que se cuenta actualmente, aunado al tema de la iniciativa legislativa reservada, por lo cual se solicita al honorable Congreso de la República el archivo del **Proyecto de ley número 16 de 2016 Senado, por la cual se restablece el derecho a salario - pensión de los educadores.**

Basado en el concepto emitido por la Subdirección de Recursos Humanos del Sector Educación del MEN.

# COMENTARIOS

## COMENTARIOS DE LA ALCALDÍA DE MEDELLÍN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se regula el Trabajo Autónomo Económicamente Dependiente en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Remite: Verónica de Vivero Acevedo

Secretaria General

Alcaldía de Medellín

Calle 44 52 - 165 CAM, Piso 10

La Alpujarra

Tel.: 385 51 30, 385 51 02

Dirigido a doctor

Óscar Mauricio Lizcano Arango

Presidente del Senado

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8 - 68

Bogotá, D. C.

ORIGEN MEDELLÍN	DESTINO BOGOTÁ	FECHA 2016-10-31	HORA 15:46:45	900 151 122 - 2 CERTIPOSTAL.COM							
DE: MUNICIPIO DE MEDELLÍN ARCHIVO TAQUILLA 6		PARA: OSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO CONGRESO DE LA REPUBLICA		Guía No. 12							
Dirección: CALLE 44 N 52 165		Dirección: CR 7 8 68 [CP: NP]									
Ciudad - País: MEDELLÍN - ANTIOQUIA - COLOMBIA		Ciudad - País: BOGOTÁ - BOGOTÁ - COLOMBIA									
Teléfono: 444 41 44	N. CC-Cod: 225980920 390 905 211	Teléfono:		Nit-CC-Cod:							
CONTENEDOR: GEN549370		<input type="radio"/> Caja <input type="radio"/> Sobre <input type="radio"/> Paquete <input type="radio"/> Otro	LARGO 8	ANCHO 6	ALTO 8	PESO / VOLUMEN / KILOS 0.2 Kilos 8 Unidades	Valor Declarado \$0	Período Seguro \$0	Otros Valores \$0	Filete \$0	Valor Total \$0
EMITENTE-NOMBRE LEGIBLE SELLO		DESTINATARIO O PERSONA QUE RECIBE		<input type="radio"/> Destinatario Desconocido <input type="radio"/> Dirección Incompleta <input type="radio"/> Falta Información <input type="radio"/> Teléfono <input type="radio"/> Desarrollo <input type="radio"/> Refusado <input type="radio"/> No Hay Cuentas Rucitas		OFICINA 1 900 151 122 CARRERA 7 528 65 84 - CERTIPOST OPERACIÓN					
NOMBRE, FIRMA Y SELLO (FECHA / HORA)		*ONS: 1.6018 / Contorno de Intercambio - Bogotá									

Medellín, octubre 19 de 2016

Doctor

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente del Senado

Congreso de la República

Carrera 7 número 8 - 68

Bogotá, D. C.

**Radicado 201600549370**

Asunto: **Proyecto de ley número 110 de 2016 Senado**, por medio de la cual se regula el Trabajo Autónomo Económicamente Dependiente en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor Lizcano Arango:

El municipio de Medellín a través de la Secretaría General, viene realizando un seguimiento a la Agenda Legislativa Nacional, en relación con los proyectos de ley que pueden ser vinculantes para el Ente Municipal. En desarrollo de esta fundamental tarea, una vez se tuvo conocimiento

del **Proyecto de ley número 110 de 2016 Senado**, se requirió a las Secretarías de Despacho con competencias asociadas al tema propuesto en la iniciativa, a efectos de valorar su incidencia en las actuaciones propias de la Administración Municipal.

Luego de revisar el contenido del proyecto de ley, no se evidenció condicionamientos que demanden obligaciones directas para las entidades públicas; no obstante, consideramos importante compartir con usted algunas observaciones y sugerencias formuladas por uno de los despachos consultados, con la finalidad de que sean tenidas en cuenta durante el trámite de discusión de la iniciativa legislativa.

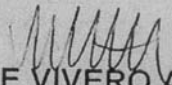
En ese orden, la Secretaría de Desarrollo Económico del Municipio de Medellín, a quien le corresponde *“fortalecer la productividad, la competitividad y la sostenibilidad mediante mecanismos de desarrollo empresarial, asociatividad, intermediación laboral, alianzas sociales público-privadas, internacionalización e innovación, con el fin de favorecer el desarrollo económico de la ciudad y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”*; frente al **Proyecto de ley número 110 de 2016 Senado**, planteó lo siguiente:

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2016 SENADO

Artículo	Observaciones	Sugerencias
2°	Es clara la definición de lo que se entiende como plataforma de economía colaborativa, sin embargo, no se especifica qué tipo de plataformas podrán existir o sus características.	Será necesario definir qué tipos de plataformas pueden establecerse dentro de la economía colaborativa, pues dependiendo del tipo de servicio que se llegare a brindar, podrá cambiar los alcances y obligaciones que deberán cumplir; no es lo mismo hablar de plataformas para prestar servicios de transporte que plataformas para banca, turismo y demás categorías.
4°	En su párrafo 2° niega la posibilidad que la relación sea considerada una prestación de servicios, lo cual iría en contradicción con lo que precisa el artículo 3° en su definición, pues allí habla de una actividad independiente y sin subordinación, los cuales son elementos del contrato civil.	Iguales sugerencias que para el artículo pasado, adicionalmente, que el mismo párrafo 2° da a entender tácitamente que estamos más ante una relación de orden laboral.
5°	Los numerales del presente artículo pueden generar confusiones respecto a los alcances de ciertas plataformas en los cuales no sea viable que las mismas generen las tarifas de los servicios, sin embargo, es claro que deberán adquirir un porcentaje respecto al servicio de intermediación del servicio a prestar. Por otra parte, es clara la intención de definir lo roles de plataformas de economía colaborativa, pero sería más coherente definir que las plataformas deberán tener su reglamentación interna a la cual el trabajador autónomo económicamente independiente deberá ceñirse si desea utilizarla como medio de intermediación para generar beneficio propio. Cabe anotar que será necesario que dichas plataformas respeten el ordenamiento jurídico específico del tema a desarrollar.	Modificar el artículo en el sentido de no dividirlos en roles; bastará manifestar que quien desee utilizar la plataforma deberá respetar la reglamentación interna de la misma para su utilización.

Artículo	Observaciones	Sugerencias
6°, 7° y 9°	Si se habla de afiliación al Sistema General de Seguridad Social, debe precisarse en qué calidad se hace, lo cual depende directamente del tipo de relación que se tenga; una cosa es hacerlo mediante un contrato laboral, donde el empleador, en este caso el dueño de la plataforma colaborativa, tiene unas obligaciones de afiliación y aportes al Sistema, y otra es mediante un contrato civil, donde es el trabajador independiente quien asume el pago de los mismos, salvo el Sistema de Riesgos Laborales cuando se trata de actividades calificadas como de alto riesgo. Asimismo, en el párrafo de dicho artículo menciona que los aportes del TAED serán asumidos equitativamente entre la plataforma de economía colaborativa y el TAED, no siendo consecuente con lo dispuesto en la normativa respecto del pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social, pues deberá ser asumido dependiendo del vínculo que se tenga.	Deberá partirse del tipo de relación o vínculo que una al propietario de la plataforma y el TAED, pues de ello derivan sus consecuencias para la afiliación y pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social. Ello con fundamento en lo dispuesto por el Decreto-ley 1562 de 2012, artículos 2° y siguientes.
8°	Habla este artículo que será potestad de la plataforma de economía colaborativa la selección de la Administradora de Riesgos Laborales, en virtud de la cual se realizará el plan de salud ocupacional, pero no tiene en cuenta que ello depende del tipo de vinculación que tenga el TAED, pues cuando estamos frente a una laboral, se afilia a aquella administradora en la cual estén afiliados los trabajadores, mientras que en una relación civil de prestación de servicios, es el trabajador independiente quien decide a cuál administradora desea afiliarse. Todo ello en concordancia con lo dispuesto en el Decreto-ley 1562 de 2012.	Deberá partirse del tipo de relación o vínculo que una al propietario de la plataforma y el TAED, pues de ello derivan sus consecuencias para la afiliación y pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social. Ello con fundamento en lo dispuesto por el Decreto-ley 1562 de 2012, artículos 2° y siguientes.

Cordialmente,



VERÓNICA DE VIVERO ACEVEDO  
Secretaria General

\* \* \*

**COMENTARIOS DE LA CÁMARA  
COLOMBIANA DE LA INFRAESTRUCTURA  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2015  
CÁMARA**

*por medio de la cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., martes, 15 de noviembre de 2016

P1.1-00742-2016

Doctora

RUTH LUENGAS PEÑA

Jefe Sección Leyes

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Traslado de comentarios al Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara recibido con radicado número 15662**

Respetada doctora:

Por instrucciones del Presidente de la Cámara de Representantes, doctor Miguel Ángel Pinto Hernández, me permito hacer llegar a su Despacho para su conocimiento y fines pertinentes, comunicación suscrita por el doctor Juan Martín Caicedo Ferrer, Presidente Ejecutivo de la Cámara Colombiana de la Infraestructura en la cual presenta sus comentarios al **Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.**

Del trámite dado a la presente agradezco informar a este Despacho.

Cordialmente,



NELSON FELIPE VIVES CALLE.  
Secretario Privado de la Presidencia  
Cámara de Representantes

Adjunto: Lo enunciado a dos (2) folios.

Bogotá, D. C., 8 de noviembre de 2016

Honorable Representante

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad

**Ref.: Preocupaciones al Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara, que modifica algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo**

Estimado Presidente,

De la manera más respetuosa en nombre del gremio de la infraestructura, queremos expresar nuestras preocupaciones frente al **Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 de Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.**

Como gremio de la infraestructura no solo propendemos por los intereses de nuestros empresarios afiliados, sino que también tenemos el deber de responder a iniciativas que beneficien a los trabajadores en el marco de la competitividad. Es por lo anterior, que si bien consideramos loable la iniciativa de la referencia, es necesario precisar que esta genera algunos puntos que pueden dificultar el desarrollo de los proyectos de infraestructura que actualmente se están ejecutando en el país.

El sector de la infraestructura según el estudio de caracterización realizado en el marco del convenio celebrado entre el Sena y la CCI, es generador de em-



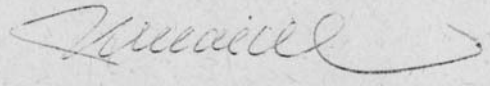
pleo formal y de calidad con altos beneficios laborales, lo que ha sido materializado, entre otros factores, con ocasión a la modificación realizada por la Ley 789 de 2003, la cual guarda armonía con algunas normas internacionales como el Convenio 171 de la OIT. En este orden, preocupa a la CCI una iniciativa que modifique la referida ley, en la medida que esta ha servido como soporte jurídico y económico para estructurar proyectos competitivos, determinando unos valores adecuados para la mano de obra requerida en la ejecución de contratos de obra pública, concesión, consultoría en ingeniería y demás asociados al sector de la infraestructura.

De esta manera y teniendo en cuenta el proyecto de reforma tributaria estructural que cursa en el Congreso, resulta inconveniente e inesperado continuar con esta iniciativa de reforma al CST, pues generaría impactos considerables a nuestro sector, desconociendo la realidad económica y los desafíos empresariales que se

han asumido en virtud de las grandes inversiones en infraestructura de transporte que ha realizado el Gobierno nacional y los financiadores de proyectos. En este sentido, el gremio reitera la necesidad de seguridad jurídica para la ejecución de los contratos.

Así las cosas, dejamos en estos términos nuestra preocupación de cara al impacto en el sector de la infraestructura, con el fin de que sea tenida en cuenta durante el trámite de la iniciativa.

Con todo comedimiento,



JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER  
Presidente Ejecutivo

## CONSIDERACIONES

### CONSIDERACIONES DE LA CÁMARA COLOMBIANA DE LA INFRAESTRUCTURA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 06 DE 2016

*por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre consulta popular.*

Comisión Primera

CPR-CS-0682-2016

Bogotá, D. C., 18 de noviembre de 2016

**Para:** Doctora Ruth Luengas Jefe Leyes Senado

**De:** Secretaria Comisión Primera

**Asunto:** Remisión Documento Preocupaciones frente al **Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2016**, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre consulta popular.

Respetada doctora:

Por medio de la presente, me permito remitir a usted el documento sobre las preocupaciones frente al Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2016 Senado, firmado por el doctor Juan Martín Caicedo Ferrer, Presidente Ejecutivo de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, para que sea anexado al expediente.

Cordialmente,



GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL  
Secretario General Comisión Primera  
Senado de la República

Bogotá, D. C., 11 de noviembre de 2016

Honorables Senadores

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente Senado de la República

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente Comisión Primera

Senado de la República de Colombia

Ciudad

**Ref.: Preocupaciones frente al Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2016.**

Estimados Senadores y amigos,

De la manera más respetuosa en nombre del gremio de la infraestructura, queremos expresar nuestras preocupaciones frente al **Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2016**, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre consulta popular.

Preliminarmente, la CCI considera de gran importancia el desarrollo constitucional de garantías a favor de las comunidades campesinas, además de estar convencidos de que estas tienen un particular relacionamiento con la tierra, fundamentado en la producción de alimentos como eje de la economía. Sin embargo, después de analizar de manera detallada la iniciativa de la referencia, para el gremio es importante poner de presente un punto de inconveniencia, que puede afectar de manera directa la ejecución de los proyectos de infraestructura.

Sin perjuicio de que el propósito de la iniciativa pueda considerarse como loable, a juicio del gremio es innecesario contemplar dentro del proyecto de acto legislativo el inciso quinto, que se propone para el artículo 64 constitucional. Dicha propuesta haría obligatoria la realización de consultas populares frente al desarrollo de proyectos que impliquen la intervención o afectación de territorios campesinos, de tierras destinadas a la agricultura basada en la economía campesina o de recursos naturales existentes en estos territorios.

Esta situación nos parece delicada, debido a que la referida consulta popular no estaría regulada de inmediato sino que sería un mecanismo de participación *sui generis* que necesitaría de reglamentación particular, tal y como lo

dispone el párrafo primero del artículo propuesto. Ello significaría la necesidad de expedir una ley de naturaleza estatutaria que reglamente el mecanismo de consulta, sin embargo, teniendo en cuenta experiencias anteriores con temas ciertamente relacionados, es claro que en algunos casos el Congreso no ha tramitado las normas que la Constitución le ha ordenado o que la Corte Constitucional le ha exhortado.

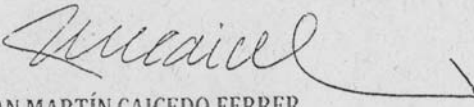
Actualmente las disposiciones del Convenio 169 de la OIT y diversas sentencias de la Corte Constitucional han establecido el derecho fundamental a la consulta previa a favor de las comunidades indígenas, afrodescendientes, rom, entre otras. No obstante, la referida garantía fundamental a la fecha no ha sido reglamentada mediante la correspondiente ley estatutaria, hecho que ha perjudicado gravemente el desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte y de la industria extractiva. De esta manera, consideramos que la situación derivada del tema de la ausencia de regulación de la consulta previa ha perjudicado el normal desarrollo de proyectos de grandes inversiones públicas y privadas, razón por la cual la presente iniciativa, cuyo propósito es similar, podría tener efectos contraproducentes.

Consideramos inconveniente establecer este instrumento a nivel Constitucional y dejar a la deriva la reglamentación que permita su materialización, lo que en la práctica implicaría para los estructuradores y ejecutores de proyectos de infraestructura una incertidumbre frente al proceder en los casos donde i) se intervengan o afecten territorios campesinos o tierras destinadas a la agricultura basada en la economía campesina, y ii) se utilicen los recursos naturales existentes en estos territorios; causales que, a nuestro juicio, están compuestos por conceptos que carecen definición jurídica concreta.

Por lo anterior, el gremio de la infraestructura cree que dicha iniciativa, en los términos que se propone y que ha sido aprobada en primer debate, traería como consecuencia el aumento de los plazos contractuales, generaría dilaciones innecesarias e inseguridad jurídica a los proyectos de infraestructura, que han sido impulsados por el Gobierno nacional. Se destaca que este tipo de proyectos atienden al interés general, toda vez que son indispensables para el progreso del país, el crecimiento de la economía, la competitividad y, por supuesto, el desarrollo del campo.

Los argumentos expuestos recogen nuestra preocupación con ocasión de la iniciativa de la referencia, los cuales amablemente solicitamos sean tenidos en cuenta durante el trámite legislativo. Asimismo, comedidamente agradecemos su valiosa colaboración consistente en transmitir este mensaje a los miembros de la plenaria y la comisión que presiden.

Con todo comedimiento,



**JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER**  
Presidente Ejecutivo

C.C. Alexander López Maya - Senador autor de la iniciativa.

Jorge Eduardo Rojas Giraldo - Ministro de Transporte.

Aurelio Iragorri Valencia - Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

Juan Fernando Cristo Bustos - Ministro del Interior.

Álvaro Echeverri Londoño - Director de Consulta Previa.

**CONTENIDO**

Gaceta número 1033 - Lunes, 21 de noviembre de 2016  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
TEXTOS DE PLENARIA Págs.

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 2 de noviembre de 2016 al Proyecto de ley número 45 de 2016, por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los 50 años de la fundación del departamento de Sucre y rinde homenaje a los sucreños..... 1

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 17 de noviembre de 2016 al Proyecto de ley número 71 de 2015 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Estatuto de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado”, adoptado en La Haya en la Séptima Sesión de la Conferencia, el 31 de octubre de 1951 y su enmienda adoptada el 30 de junio de 2005, durante la Vigésima Sesión de la Conferencia, aprobada por los miembros en fecha 30 de septiembre de 2006. .... 2

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 17 de noviembre de 2016 al Proyecto de ley número 72 de 2015, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre Privilegios, Inmunities y Facilidades otorgado a la Organización”, Adoptado en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014. .... 2

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 17 de noviembre de 2016 al Proyecto de ley número 108 de 2015 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa, sobre el Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones”, suscrito en la ciudad de Bogotá, a los 10 días del mes de julio de 2014. .... 3

**CONCEPTOS JURIDÍCOS**

Concepto jurídico del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de ley número 12 de 2016 Senado, por medio de la cual se dictan normas de protección a la actividad artesanal sostenible, su promoción, fomento, desarrollo y la seguridad social integral del artesano y artesana productor en Colombia..... 4

Concepto jurídico del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de ley número 16 de 2016 Senado, por la cual se restablece el derecho a salario-pensión de los educadores..... 8

Comentarios de la Alcaldía de Medellín al Proyecto de ley número 110 de 2016 Senado, por medio de la cual se regula el Trabajo Autónomo Económicamente Dependiente en Colombia y se dictan otras disposiciones..... 13

**COMENTARIOS**

Comentarios de la Cámara Colombiana de la Infraestructura al Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones..... 14

**CONSIDERACIONES**

Consideraciones de la Cámara Colombiana de la Infraestructura al Proyecto de acto legislativo número 06 de 2016, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre consulta popular..... 15