



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1460

Bogotá, D. C., martes, 17 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 38 DE 2024 SENADO

por la cual se regula el ejercicio de cabildeo, se crea el registro público y se garantiza el proceso de toma de decisiones en el sector público.

Bogotá, 11 septiembre 2024

Respetado
ARIEL FERNANDO ÁVILA
Presidente
Comisión Primera Constitucional
Senado de la República
Ciudad

REF: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 038 de 2024 Senado "Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo, se crea el registro público y se garantiza el proceso de toma de decisiones en el sector público".

Respetado Presidente,

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 174, 175 y 176 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva mediante Acta MD- como ponente para primer debate, presento informe de ponencia positiva para primer debate en Senado al Proyecto de Ley 038 de 2024 Senado "Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo, se crea el registro público y se garantiza el proceso de toma de decisiones en el sector público".

Cordialmente,

ALFREDO DELUQUE ZULETA
Ponente Único

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 038 de 2024
Senado "Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo, se crea el registro público y se garantiza el proceso de toma de decisiones en el sector público"

I. TRÁMITE DEL PROYECTO.

El día 24 de julio de 2024 se radicó el Proyecto de Ley 038 de 2024 en la Secretaría General del Senado de la República con autorización de los Senadores Alfredo Deluque Zuleta, Ariel Ávila Martínez, Angélica Lozano Correa, Humberto De La Calle Lombana, Aida Marina Quilcue Vivas, y los Representantes Catherine Juvinao Clavijo, Carolina Giraldo Botero, Cristian Danilo Avendaño Fino, Jennifer Pedraza Sandoval, Daniel Carvalho Mejía, Alirio Uribe Muñoz Este fue un esfuerzo concertado de las versiones anteriores del proyecto:

- En la legislatura pasada 02 de agosto de 2022 fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de Ley No. 87 de 2022 Senado "Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el registro público de cabilderos", publicado en la gaceta 893 de 2022, es de autorización de los Senadores: Angélica Lozano Correa, Ariel Ávila, Humberto De La Calle Lombana, Jonathan Ferney Pulido, Inti Raul Asprilla Reyes, Iván Leonidas Name Vasquez, Ana Carolina Espitia Jerez. Y los representantes a la cámara: H.R: Catherine Juvinao Clavijo, Duvalier Sánchez Arango, Juan Sebastián Gómez González, Santiago Osorio Marin, Cristian Danilo Avendaño Fino, Jaime Raúl Salamanca Torres, Juan Diego Muñoz Cabrera, Daniel Carvalho Mejía, Carolina Giraldo Botero, Alejandro García Ríos.
- El Proyecto de Ley 120 de 2022 "Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo y se garantiza el principio de transparencia en el proceso de toma de decisiones en el sector público" fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 16 de agosto de 2022 por el Senador Alfredo Deluque y el Representante Jorge Cercharo.
- Conforme a las disposiciones contempladas en la Ley 3 de 1992, se remiten las iniciativas a la Comisión Primera Constitucional para realizar su estudio y discusión. Por solicitud de los autores y ponentes se realiza la acumulación de los proyectos y se procede a unificar las iniciativas. Los días 08 y 19 de septiembre se realizan Mesas Técnicas para escuchar los comentarios frente al proyecto de ley.

El día 23 de noviembre se aprueba en la Comisión Primera Constitucional con proposiciones presentadas por los Senadores Paloma Valencia, María Fernanda Cabal, David Luna, Jorge Benedetti, Jonathan Pulido, Alfredo Deluque y Ariel Ávila. Sin embargo, por tránsito de legislatura fue archivado.

<p>II. OBJETO DEL PROYECTO</p> <p>El presente proyecto de ley busca crear una herramienta para aumentar la transparencia y fomentar la participación y el control ciudadano de las decisiones y discusiones de las autoridades públicas, por medio de la regulación del cabildeo y de la creación del Registro Público de Cabilderos, en el cual deberán inscribirse todas las personas que gestionen intereses particulares ante tales autoridades, tanto del orden nacional como territorial.</p> <p>Con lo anterior se pretende que, mediante una herramienta virtual, gratuita y de fácil acceso, todos los ciudadanos puedan conocer quién se reúne con las autoridades públicas, para qué y bajo cuáles circunstancias.</p> <p>III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Ley 055/1995S "Por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo". Senador German Vargas Lleras • Proyecto de Ley 044/1996S "Por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo". Senador German Vargas Lleras • Proyecto de Ley 049/1999S - 219/1999C "Por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo". Senador German Vargas Lleras • Proyecto de Ley 046/2001S "Por la cual se reglamenta las actividades de cabildeo". Senador German Vargas Lleras • Proyecto de Ley 171/2001S "Por la cual se reglamenta las actividades de cabildeo". Senador German Vargas Lleras • Proyecto de Ley 171/2003S "Por la cual se reglamenta la actividad profesional de cabildeo". Senador Ciro Ramirez • Proyecto de Ley 073/2003 S -183/2003C "Por la cual se reglamenta las actividades de cabildeo". Senador German Vargas Lleras • Proyecto de Ley 095/2005S "Por la cual se reglamenta las actividades de cabildeo". Senador German Vargas Lleras • Proyecto de Ley 068/2009S "Por la cual se desarrolla el artículo 144 de la constitución política y se reglamenta las actividades de cabildeo". Senadora Elsa Gladys Cifuentes • Proyecto de Ley 67/2010 C "Por la cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones". Senadores Javier Enrique Cáceres Leal, Juan Manuel Galán Pachón y Manuel Guillermo Mora Jaramillo, y Representantes Miguel Amin Escaf, Fabio Raúl Amin Saleme, Ángel Custodio Cabrera Baez, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Simón Gaviria Muñoz, Rosmery Martínez Rosales y Alfonso Prada Gil • Proyecto de Ley 94/2014S "Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos". Senador Carlos Fernando Galán • Proyecto de Ley 150/2014C "Por la cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones". Representante Alfredo Deluque. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Ley 97/2016S– 296/2017C "Por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se dictan otras disposiciones" Senadores Carlos Fernando Galán Iván Duque, Rosmery Martínez, Juan Manuel Galán y Angélica Lozano. • Proyecto de Ley 150/2018S: "Por medio del cual se regula el cabildeo y se crea el registro público nacional de cabilderos". Senadores Rodrigo Lara y Jose David Name • Proyecto de Ley 185/2018C "Por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones". Representantes: Fabio Fernando Arroyave Rivas, Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, Harry Giovanni González García, Alejandro Alberto Vega Pérez, Andres David Calle Aguas, Juan Fernando Reyes Kuri, Julian Peinado Ramirez, Rodrigo Arturo Rojas Lara Carlos Julio Bonilla Soto, Victor Manuel Ortiz Joya, Alexander Harley Bermudez Lasso, John Jairo Cárdenas Moran, Juan Carlos Reinales Agudelo, Elizabeth Jay-Pang Diaz, Juan Diego Echavarría Sanchez, Nilton Córdoba Manyoma, Jose Luis Correa Lopez, Henry Fernando Correal Herrera, Flora Perdomo Andrade, Edgar Alfonso Gómez Román y otras firmas. • Proyecto de Ley 015/2020C. "Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas". Senadores Andrés García Zuccardi, Jose David Name, Daira Galvis y los Representantes Alfredo Deluque y Andrés Calle. • Proyecto de Ley 410/2021S "Por medio del cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el registro público de cabilderos". Senadores Angelica Lozano, Andrés García Zuccardi, Iván Marulanda, Jorge Guevara, Guillermo García, Jorge Londoño, Antonio Sanguino. Representantes: Juanita Goebertus, Cesar Zorro, Jose Luis Correa, Freddy Muñoz. • Proyecto de Ley 001/2021S "Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas". Senadores Andrés García Zuccardi y Miguel Amin. Representantes: Jorge Tamayo, Oscar Lizcano y Christian Moreno. • Proyecto de Ley 193/2021S. "Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el registro público de cabilderos". Senadores: Angélica Lozano Correa, Iván Marulanda Gómez, Maritza Martínez Aristizábal, Jorge Enrique Robledo, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Temístocles Ortega Narváez, Luis Fernando Velasco Chaves y Representantes: Mauricio Andrés Toro Orjuela, Catalina Ortiz Lalinde, José Daniel López, Jorge Gómez Gallego, Wilmer Leal Pérez, Juanita Goebertus Estrada. • Proyecto de Ley 87/2022S acumulado con el 120/2022S. <p>IV. MARCO NORMATIVO EN COLOMBIA</p> <p>La necesidad de regular la actividad del cabildeo obedece al cumplimiento de lo consagrado en el artículo 144 de la Constitución Política: "<i>Artículo 144. Las sesiones de las Cámaras y de sus comisiones permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento. El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley.</i>"</p> <p>Si bien en Colombia no existe una regulación integral en materia de cabildeo, varias normas se han referido al tema:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley 1474 de 2011, Capítulo IV: <i>CAPÍTULO IV - Regulación del lobby o cabildeo</i> Artículo 61. Acceso a la información. La autoridad competente podrá requerir, en cualquier momento, informaciones o antecedentes adicionales relativos a gestiones
<p><i>determinadas, cuando exista al menos prueba sumaria de la comisión de algún delito o de una falta disciplinaria.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Resolución MD-2348 de 2011 de la Cámara de Representantes, "<i>por la cual se establece el registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas</i>". • Resolución MD-0813 de 2012 de la Cámara de Representantes, "<i>por la cual se modifica la Resolución MD-2348 de 2011 - registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas</i>". • Ley estatutaria 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. • Ley 2013 de 2019 "Por medio de la cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes y rentas y el registro de los conflictos de interés". • Decreto Sectorial de TIC 1078 de 2015, por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia • Lo anterior sumado a la Política Pública Integral Anticorrupción y los tres Planes Nacionales de Acción de Gobierno Abierto. <p>Desde el 2012 Colombia hace parte de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) una iniciativa multilateral voluntaria en la que participan más de 70 países, creada el 20 de septiembre de 2011 en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la Declaración sobre Gobierno Abierto, que busca mejorar el desempeño gubernamental, fomentar la participación efectiva y mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia sus ciudadanos, mediante la implementación de estrategias en materia de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y uso de nuevas tecnologías, que logren generar cambios concretos y visibles.</p> <p>Colombia se encuentra en el marco del IV Plan de Estado Abierto (2020-2022), el cual tiene un enfoque de Estado que abarca a las entidades del ejecutivo a nivel nacional y local, órganos de control y las altas cortes para recuperar la confianza ciudadana en la institucionalidad pública¹. En los diferentes análisis que se han realizado frente a la reducción del riesgo por corrupción en los Estados, encontramos que la OCDE formuló en 2018 el Plan de Acción: "Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe" en el cual presentan una serie de acciones para avanzar en un esfuerzo coordinado para mejorar la confianza en las instituciones públicas en toda la región, aumentar la rendición de cuentas de los Estados hacia sus ciudadanos, y establecer una cultura de integridad entre los sectores público, privado y la sociedad en general.</p> <p>Este Plan de acción OCDE-LAC sobre integridad y anticorrupción es el resultado de la Tercera Reunión de Alto Nivel del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe, celebrada en Lima, Perú, del 18 al 19 de octubre de 2018, titulada "Integridad para el buen gobierno: de los compromisos a la acción", la cual reunió a altos funcionarios de Alemania, Argentina, Austria, Bahamas, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Israel, Italia, México, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Dominicana, Suecia, Suiza, Uruguay y representantes de la</p> <p>¹ Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Colombia (2020-2022) https://observatorioplanning.cepal.org/es/planes/cuarto-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-colombia-2020-2022#:~:text=Por%20esto%2C%20el%20Cuarto%20Plan,ciudadana%20en%20la%20institucionalidad%20p%C3%BAblica.</p>	<p>Unión Europea, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del Banco Mundial, del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), de la Secretaría Iberoamericana (SEGIB), de IDEA Internacional y del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).</p> <p>Entre las acciones que se ejemplifican para mitigar el riesgo de la captura política encontramos las siguientes frente a la regulación del Cabildeo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la definición de los grupos de cabildeo y de sus actividades (y legislar consecuentemente) para garantizar que el marco sea sólido y exhaustivo y que se eviten las malas interpretaciones. • Hacer pública la información sobre las actividades de cabildeo, incluyendo quiénes son los lobistas, en nombre de quién actúan, sobre quiénes cabildean, qué problemas tratan y qué resultados esperan obtener. • Reforzar el cumplimiento de los reglamentos sobre las actividades de cabildeo y los códigos de conducta de los lobistas. Aplicar sanciones tanto a funcionarios públicos como a lobistas por conductas indebidas. • Realizar una evaluación periódica de los costos y beneficios para los gobiernos y los lobistas. Esto podría contemplarse en el marco jurídico. La recolección de datos es crucial para garantizar que el marco de actividades de los grupos de cabildeo cumpla su objetivo previsto. • Sensibilizar sobre la normativa relativa a los grupos de cabildeo en el sector público, el sector privado y la sociedad en su conjunto para abordar la percepción negativa de las actividades de los lobistas y promover la transparencia en sus actividades. <p>El Índice de Percepción de la Corrupción 2021² revela que una importante cantidad de países han hecho poco o ningún progreso para contrarrestar el círculo vicioso entre corrupción, violación de Derechos Humanos, y el deterioro democrático. El análisis sugiere que, para frenar la corrupción, es esencial reducir la influencia de los grandes capitales en la política y promover la inclusión en los procesos de toma de decisiones. Colombia obtuvo un puntaje de 39 sobre 100 ocupando el puesto 87 entre 180 países evaluados.</p> <p>El informe incluye las siguientes recomendaciones generales para todos los países para combatir la corrupción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Defender los derechos que permiten rendir cuentas al poder • Restituir y reforzar la supervisión del poder • Combatir la corrupción transnacional • Defender la información al gasto estatal <p>Los gobiernos deben promover un acceso transparente y amplio a los procesos de toma de decisiones, y consultar a una diversidad de grupos, más allá de los lobistas acudados y de unos pocos intereses privados. Por tanto, la información sobre las actividades de lobby debe ser pública y accesible.</p> <p>² Informe disponible en: https://transparenciacolombia.org.co/2022/01/25/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2021/</p>

Así mismo Colombia se encuentra comprometida con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en este caso, el presente proyecto de Ley se relaciona directamente con el #16 que plantea la promoción de la “Paz, Justicia e Instituciones sólidas”. Siendo así la transparencia y el acceso a la información, pilares de los sistemas democráticos, que guían la gestión de las instituciones públicas, que habilitan la participación ciudadana y un control efectivo, reduciendo los riesgos de la corrupción al interior de las entidades.

En este mismo sentido, la organización Transparency International en 2019 generó el documento *Recommendation on Lobby for OGP Action Plans*, en el cual hacen énfasis en que al regular el lobby, los gobiernos pueden proteger la integridad de la democracia y renovar la confianza pública en el Estado y que, el verdadero reto, es prohibir actividades injustas y poco éticas mientras se facilita un acceso público transparente y equitativo a la formulación de políticas. Para esto recomiendan tres acciones principales:

- Establecer un registro público obligatorio de datos abiertos de registros de interacciones entre cabilderos y funcionarios públicos.
- Crear canales abiertos, equitativos y receptivos para la consulta pública de las políticas públicas.
- Introducir códigos de conducta obligatorios para funcionarios y grupos de presión y garantizar que existan sanciones apropiadas para el incumplimiento.

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

De acuerdo con el documento de “Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby” publicados en 2015 como resultado de dos años de trabajo conjunto de la sociedad civil e impulsado por Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge, la regulación del lobby o cabildeo busca:

“(…)asegurar que haya transparencia respecto al impacto que tiene el lobby en los procesos de toma de decisiones, así como rendición de cuentas sobre las políticas y las leyes que se adoptan. La regulación del lobby debe procurar generar un terreno más equilibrado, que permita a todos los actores participar en el proceso de toma de decisiones en condiciones de igualdad, y es necesario que existan mecanismos específicos para evitar que posibles conflictos de intereses influyan en el proceso de toma de decisiones. Así mismo, es importante destacar que la regulación es solamente uno de los elementos que debe reunir una estrategia para garantizar un lobby justo: el cumplimiento de cualquier regulación pero también la voluntad de todos los actores involucrados de tener un comportamiento ético, serán cruciales para propiciar un entorno donde el lobby y las decisiones sobre asuntos públicos se lleven a cabo de manera ética y justa”.

Además, señala una serie de principios que recogen el sentir del presente proyecto de ley, estos son:

- *El lobby es una actividad legítima y un aspecto importante del proceso democrático.*

- *Existe un interés público significativo en asegurar la transparencia e integridad del lobby, así como la diversidad en la participación y la contribución a los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos.*
- *Todas las medidas regulatorias que se adopten para asegurar estos objetivos deberán ser proporcionadas, adecuadas para el fin perseguido y no obstaculizar los derechos individuales de reunión, libertad de expresión y petición al gobierno.*

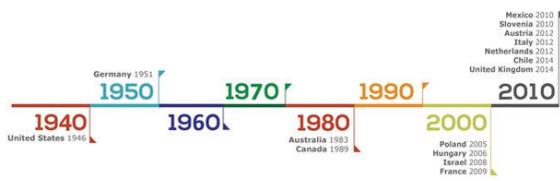
Asimismo, la OCDE también ha desarrollado una guía de principios para la transparencia y la integridad del cabildeo, los cuales están principalmente dirigidos a los miembros que componen esta organización, como es el caso de Colombia. En un documento de diez (10) principios, la OCDE determinó una definición del cabildeo o *lobby* entendida como la comunicación oral o escrita con un funcionario público para influir en la legislación, las políticas o las decisiones administrativas, que a menudo se centran en el poder legislativo a nivel nacional y subnacional. Sin embargo, también tiene lugar en el poder ejecutivo, por ejemplo, para incidir en la adopción de normativas o en el diseño de proyectos y contratos. En consecuencia, el término funcionarios públicos incluye a los servidores públicos y civiles, empleados y titulares de cargos públicos en los poderes ejecutivo y legislativo, sean electos o designados³.

Asimismo, este ha sido un asunto que ha tratado la Comisión Europea. Dicho organismo reconoce la importancia de este proyecto de cara a fortalecer los índices de transparencia en los países que integran la comisión. El cabildeo es necesario, pero un elemento indispensable al mismo es la necesidad de que haya apertura y amplio acceso a la información para garantizar que la transparencia pueda materializarse en formas de participación democrática amparadas por el Estado Social de Derecho. Al respecto la Comisión determinó que, “cuanto mayor es la apertura, más fácil resulta garantizar una representación equilibrada, evitar presiones abusivas y el acceso ilegítimo o privilegiado tanto a la información como a los responsables de la toma de decisiones. La transparencia es, a su vez, un elemento clave para fomentar la participación activa de los ciudadanos ... en la vida democrática...”⁴

Experiencias internacionales⁵

Línea temporal de regulación del Lobby a nivel internacional:

³ Al respecto, revisar OECD *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*. Disponible en línea: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>
⁴ Al respecto revisar: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>
⁵ Al respecto revisar: <http://revista.ibd.senado.gov.mx/index.php/Pluralidad/Consenso/article/viewFile/132/132>



Fuente: OCDE.

• **Estados Unidos.** El Lobbying Disclosure Act (LDA) tiene como objetivo principal hacer transparente la actividad de los cabilderos profesionales. Esta obliga a registrarse a más tardar 45 días después de haber realizado un contacto de lobby o estar empleado o contratado para hacer un contacto de cabildeo. Las empresas especializadas en cabildeo deben obtener un registro para cada cliente, identificando a la persona que será designada para practicar el cabildeo, así como el objeto de la misma.

Asimismo, se prevé la obligación de presentar un informe trimestral, el cual contiene: el nombre del titular del registro, el nombre del cliente, y cualquier cambio o actualización de la información facilitada en el registro inicial; una lista de los empleados del solicitante de registro que actuaron como grupos de presión en nombre del cliente, una descripción de los intereses, si los hubiere, de cualquier entidad extranjera, en el caso de una firma de cabildeo, un estimado de buena fe de la cantidad total de todos los ingresos del cliente (incluido el pago al titular de cualquier otra persona para actividades de cabildeo en nombre del cliente). Las sanciones establecidas por violaciones al LDA son una multa civil de no más de 200 mil dólares, dependiendo de la magnitud y la gravedad de la violación, y prisión de hasta 5 años.

• **Perú.** Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública (LGI) firmada el 11 de julio de 2003, así como el Reglamento de la Ley No. 28024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública (RLGI). En esta Ley se prevé la creación de un Registro Público de Gestión de Intereses, el cual se encuentra a cargo de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, el cual otorga un número de registro con duración de dos años, previo pago. Los actos de gestión que se realicen deben quedar inscritos obligatoriamente. Cada seis meses, el gestor profesional acreditado deberá presentar un informe escrito con carácter de declaración jurada, que en términos generales deberán contener la relación de actos de gestión y actividades posteriores, indicando los funcionarios con capacidad de decisión pública ante quienes haya ejercido la gestión de intereses, así como el nombre, denominación o razón social del titular del interés a favor de quien ha actuado, datos de los contratos y de los honorarios, remuneraciones o compensaciones pactadas por el ejercicio de su actividad de gestor profesional. Se realizarán informes semestrales en donde se incluirá la relación actualizada de sus representantes autorizados. Dichos informes deberán ser presentados al Registro durante los meses de mayo y noviembre de cada año, a más tardar hasta el último día hábil de los meses mencionados. Las sanciones establecidas prevén amonestación, multa, suspensión de licencia, cancelación de licencia e inhabilitación perpetua

⁶ Al respecto revisar: <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>

• **México.** En 2010 se incluye en el Reglamento del Senado en el Capítulo Cuarto del Título Noveno que comprende Otras Actividades del Senado, en los artículos 298 y 299, regula las prácticas de cabildeo que se presenten ante los senadores, ya sea de forma individual o en su conjunto. Se establece o establece la obligación por parte de las comisiones y los senadores, de informar por escrito a la Mesa Directiva de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses. Por otra parte se prohíbe tanto a los senadores como a su personal de apoyo, aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado, toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.

De igual manera, encontramos la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*⁷ la cual establece los procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, con excepciones sobre los temas que competen a la seguridad nacional y a la protección de datos personales.

- Se incluyen también los 38 estándares internacionales para la regulación del Lobby, los cuales reflejan el trabajo en conjunto de la sociedad civil y liderado por Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge International.⁸

El presente proyecto de Ley y sus definiciones se basan en la exposición de motivos de los proyectos de ley: **015 de 2020** “Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas” de autoría de los Senadores Andrés García Zuccardi, Jose David Name, Daira Galvis y los Representantes Alfredo Deluque y Andrés Calle; y **001/2021S** “Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas” de autoría de los Senadores Andrés García Zuccardi y Miguel Amin. Representantes: Jorge Tamayo, Oscar Lizcano y Christian Moreno. Asimismo cuenta con las modificaciones sugeridas luego de las audiencias públicas que tuvieron lugar el 25 de septiembre de 2020⁹ en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de la audiencia pública que se realizó el día 24 de agosto de 2021¹⁰ sobre los proyectos mencionados anteriormente.

V. **MESAS TÉCNICAS** Los días 08 y 19 de septiembre de 2022 se realizan Mesas Técnicas para fortalecer y ajustar el articulado con el apoyo del Instituto de Ciencia Política, los comentarios recibidos al proyecto de Ley se utilizaron para la acumulación y modificación del texto.

⁷ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf
⁸ Estándares internacionales para la regulación del lobby - Hacia una mayor transparencia, integridad y participación. Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge. 2015. Disponible en: http://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf
⁹ Consultar anexos sobre la audiencia pública 2020 disponible en: <https://www.camara.gov.co/audiencia-publica-proyecto-de-ley-no-015-de-2020-camara>
¹⁰ Información de de la audiencia pública disponible en: <https://www.andresgarciazuccardi.com/audiencia-publica-para-regular-cabildeo-y-lobby-en-colombia/>

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS ADICIONALES.

- Regulación del lobby en América Latina - Entre la transparencia y la participación. Nueva Sociedad. 2018. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/regulacion-del-lobby-en-america-latina/>
- Análisis internacional del cabildeo y su regulación: una meta de transparencia. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. 2018. Disponible en: https://centrogiibertobosques.senado.gob.mx/docs/AI_Reg-Cabildeo_161018.pdf
- Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado. Revista Chilena de Derecho, vol. 35 N°1, pp. 107-134 [2008]. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-3437200800010005

VII. IMPACTO FISCAL

El Proyecto ordena la creación del Registro Público de Cabilderos, lo cual implica destinación de recursos del presupuesto general. En ese sentido, para realizar una estimación de los rubros que deberán destinarse y del plazo en el cual se implementaría lo previsto en el presente proyecto de ley se hace necesario un concepto de impacto fiscal. En ese sentido, el ponente solicita a la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado requerir del Ministerio de Hacienda concepto en este sentido.

En todo caso, se recuerda a la honorable Comisión Primera del Senado que en trámites anteriores de esta iniciativa, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió concepto sobre el impacto fiscal que tendrá la creación del Registro Público de Cabilderos, el cual mencionó que:

“En caso de insistirse en la propuesta, la sección presupuestal correspondiente deberá priorizar y asignar los correspondientes recursos con base en las apropiaciones presupuestales con las que cuente en la respectiva vigencia fiscal, de acuerdo con la autonomía presupuestal que les fue otorgada a las entidades en virtud del artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, y atendiendo al mandato en materia presupuestal según el cual las entidades son las que realizan el proceso de priorización de acuerdo con la disponibilidad de recursos con la que se cuente en cada vigencia.”

VIII. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificada por la ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto con el fin de ser criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que se puedan encontrar.

Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la

ley 2003, según los cuales se debe confirmar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente políticas públicas y marcos normativos por autoridades públicas, estableciendo un régimen de vigilancia por la Procuraduría General de la Nación, y el cual termina potencializando la participación ciudadana, genera un beneficio que redunde en un interés general y sobre el cual tiene acceso el grueso de la sociedad sin discriminación alguna. Así las cosas, y tal como lo establece el artículo 286 del reglamento del Congreso, no habrá conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. De manera que, para ningún caso, considero que se generen conflictos de interés.

IX. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento con los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992 presento ponencia positiva y solicito a los miembros de la Honorable Plenaria del Senado dar primer debate al Proyecto de Ley 038 de 2024 Senado **“Por la cual se regula el ejercicio de cabildeo, se crea el registro público y se garantiza el proceso de toma de decisiones en el sector público”**, de conformidad con el texto radicado originalmente.

Cordialmente,


ALFREDO DEL VALLE ZULETA
 Ponente Único

OBJECIONES PRESIDENCIALES

OBJECIONES GUBERNAMENTALES – PROYECTO DE LEY NÚMERO 11 DE 2022 SENADO – 249 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 8° de la Ley 982 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 5 de agosto de 2024

Doctor
EFRAIN CEPEDA SARABIA
 Presidente
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 E. S. D.

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 E. S. D.

REFERENCIA: Objeciones gubernamentales - Proyecto de Ley 011 de 2022 Senado - 249 de 2023 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 8 de la Ley 982 de 2005 y se dictan otras disposiciones".

ASUNTO: Objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad e inconveniencia

Respetados presidente y secretario general del Honorable Senado de la República,

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia el Proyecto de Ley No. 011 de 2022 Senado - 249 de 2023 Cámara **“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 8 DE LA LEY 982 DE 2005 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**.

Las objeciones se formulan de manera parcial contra el contenido del Proyecto de Ley que pretende establecer disposiciones legales que permitan garantizar en todo momento el servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas, respectivamente, en las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local.

I. COMPETENCIA

El artículo 165 de la Constitución establece que, *“aprobado un proyecto por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción (...)”*. Sin embargo, podrá objetarlo, evento en el cual *“lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen”*. En consecuencia, el Gobierno nacional tiene la competencia para formular objeciones a este proyecto de ley, por *“razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia”*.

II. OPORTUNIDAD

Las objeciones por inconstitucionalidad o por inconveniencia se deben presentar dentro de los plazos fijados en el artículo 165 de la Constitución Política. De acuerdo con esta norma, el Gobierno dispone del término constitucional de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez (10) días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta. La norma citada dispone también que: *“Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos”*.

Teniendo en cuenta: (i) que el Proyecto de Ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 26 de julio de 2024; y que (ii) el precitado proyecto de ley tiene cinco (5) artículos, el término para objetar es de seis (06) días hábiles, esto es hasta el 5 de agosto de 2024.

III. OBJECCIÓN POR INCONSTITUCIONALIDAD

El inciso 5 del artículo 2 tiene una medida regresiva respecto la atención de personas sordas y sordociegas y representa una inconstitucionalidad.

La redacción actual del artículo 8 de la Ley 982 de 2005 pone en el mismo estándar de obligación a las entidades sin ánimo de lucro y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, pues establece que la obligación de garantizar el servicio de intérprete resulta imperativa para organizaciones gubernamentales y no gubernamentales “de igual manera”.

La modificación propuesta en este proyecto de ley flexibiliza la vinculatoriedad de dicho mandato frente a las organizaciones no gubernamentales, pues cambia una obligación imperativa por una discrecional y facultativa, ya que, en adelante, las organizaciones no gubernamentales “podrán” implementar los servicios de interpretación y no tendrán la obligación de hacerlo de la misma manera en que lo hacen las entidades del sector público, una medida que representa una regresión en la garantía de los derechos de las personas

sordas y sordociegas, pues no existirá disposición exigible respecto del sector privado para la prestación del servicio de intérprete.

Establecer de manera facultativa la obligación de atender, en igualdad de condiciones a las personas sordas y permitir que sean atendidas en horarios y lugares diferentes, es una disposición que atenta contra el artículo 13 superior, contra la Ley Estatutaria 1618 de 2013 "Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad" y a la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, ratificada mediante la Ley 1346 de 2009, ya que estos instrumentos internacionales, que forman parte del bloque de constitucionalidad, obligan a prestar el servicio en igualdad de condiciones e imponen el deber al Estado de asegurar que el sector privado tenga en cuenta todos los aspectos de accesibilidad para las personas sordas y sordociegas.

Por ejemplo, la Observación No. 1 del Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad establece que el apoyo a las personas con discapacidad puede incluir medidas relacionadas con la accesibilidad, como, por ejemplo, "la exigencia de que las entidades privadas y públicas, como los bancos y las instituciones financieras, proporcionen información en un formato que sea comprensible y ofrezcan interpretación profesional en lengua de señas", por lo que es razonable y ajustado a nuestro ordenamiento jurídico exigir al sector privado ajustes que no resultan cargas excesivas para la atención de las personas sordas y sordociegas.

En palabras del INSOR:

[...] Debemos traer a colación lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1346 de 2009, que establece las siguientes obligaciones para el Estado colombiano:

1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales¹.
2. Los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para:

¹ https://tinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2F2FC%2FGC%2F1&Lang=en

(...)
b) Asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad;
(...)
f) Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información; (...)

Asimismo, vale transcribir el artículo 21 de la misma ley estatutaria que sobre el tema de la accesibilidad a la información señala:

«Los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información e ideas en igualdad de condiciones con las demás y mediante cualquier forma de comunicación que elijan con arreglo a la definición del artículo 2o de la presente Convención, entre ellas:

(...)
b) Aceptar y facilitar la utilización de la lengua de señas, el Braille, los modos, medios, y formatos aumentativos y alternativos de comunicación y todos los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas con discapacidad en sus relaciones oficiales.

También para sustentar nuestro primer reparo, podemos hacer alusión al artículo 14 de la Ley estatutaria 1618 de 2013, que sobre el tema de la accesibilidad a favor de las personas con discapacidad señala lo siguiente:

«Como manifestación directa de la igualdad material y con el objetivo de fomentar la vida autónoma e independiente de las personas con discapacidad, las entidades del orden nacional, departamental, distrital y local garantizarán el acceso de estas personas, en igualdad de condiciones, al entorno físico, al transporte, a la información, y a las comunicaciones, incluidos los sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, el espacio público, los bienes públicos, los lugares abiertos al público y los servicios públicos, tanto en zonas urbanas como rurales. Para garantizarlo se adoptarán las siguientes medidas:

1. Corresponde a las entidades públicas y privadas encargadas de la prestación de los servicios públicos, de cualquier naturaleza, tipo y nivel, desarrollar sus funciones, competencias, objetos sociales, y en general, todas las actividades, siguiendo los postulados del diseño universal, de manera que no se excluya o limite el acceso en condiciones de igualdad, en todo o en parte, a ninguna persona en razón de su discapacidad. Para ello, dichas entidades deberán diseñar, implementar y financiar todos los ajustes razonables que sean necesarios para cumplir con los fines del artículo 9° de la Ley 1346 de 2009. [...]

(...)
[...] Desde el año 2005, las entidades públicas y privadas con servicios de atención al ciudadano debían incorporar progresivamente los servicios de intérprete de la LSC español y de guía intérprete para la población sorda y sordociega, respectivamente, con lo cual, debería esperarse que, en el año 2024, se estuviera garantizando en su integralidad estos ajustes razonables.

No obstante, se reitera que el inciso en comento ahora facultará a las entidades públicas y privadas para fijar horarios especiales de atención a la población sorda y sordociega, abriendo la posibilidad para que dichos servicios no sean garantizados de manera continua y permanente.

De esta forma, es claro que el referido inciso implica una desmejora al nivel de protección que hasta este momento el Estado colombiano ha alcanzado a favor de estas poblaciones; y por tal motivo, al ser regresiva y no contar con razones objetivas, precisas y razonables que sustenten su aplicación, la misma debe ser considerada inconstitucional.

En resumen, es necesario que todas las entidades públicas y privadas que ofrezcan el servicio de atención al ciudadano adopten los ajustes razonables para que las personas sordas usuarias de la LSC puedan acceder y beneficiarse de este servicio, por lo tanto, todas estas entidades deberían implementar el plan gradual de implementación al que hace referencia el inciso 1° del mismo artículo 8, sin que sea dable establecer horarios especiales de atención para la población sorda."

IV. OBJECCIÓN POR INCONVENIENCIA

La expresión "diseño universal del lenguaje de señas" utilizada en el inciso primero del artículo 2 es inconveniente.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009, define el concepto de "diseño universal" como el diseño de productos, entornos y servicios para ser usados por todas las personas, al máximo posible, sin adaptaciones o necesidad de un diseño especializado, y el "lenguaje de señas" hace referencia a la lengua natural de una comunidad de sordos, por lo cual el legislador confundió dos términos que son disímiles y que repercutirán en una difícil interpretación de la Ley.

Este punto es relevante, puesto que justamente la adecuación del lenguaje es fundamental para el entendimiento, debido a los modismos propios de cada país, reconociéndose las diferencias intrínsecas entre el español que puede utilizarse en Argentina o México respecto

del que se habla en Colombia, por tal razón, resulta inconveniente restringir la Ley al diseño universal del lenguaje de señas ya que este no necesariamente se refiere a la lengua de señas colombiana y podría, en la práctica, representar un inconveniente en la atención de las personas sordas y sordociegas.

Lo anterior ha sido recomendado en la observación No. 4 de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación inclusiva², en la que se reconoce que los Estados, además de eliminar las barreras y promover la accesibilidad de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones, deben adoptar medidas pertinentes para el acceso a la educación de dichas personas, medidas que deben reconocer la identidad cultural y lingüística específica "incluida la lengua de señas y la cultura de los sordos".

De los honorables congresistas, con el debido respeto,

LA MINISTRA DE IGUALDAD Y EQUIDAD,

Francisca Elena Marquez Mina

FRANCISCA ELENA MARQUEZ MINA

² <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-4-article-24-right-inclusive>

**OBJECCIÓN GUBERNAMENTAL POR INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA
PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2022 SENADO – 365 DE 2024 CÁMARA**

por medio del cual se establece la legislación permanente de los Decretos Legislativos números 560 y 772 de 2020, Decretos Reglamentarios números 842 y 1332 de 2020 en materia de insolvencia empresarial y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá, D.C. 15 AGOSTO 2024</p> <p>Doctor EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA Presidente SENADO DE LA REPÚBLICA CONGRESO DE LA REPÚBLICA E. S. D.</p> <p>Referencia: Proyecto de Ley No. 106 de 2023 Senado - 365 de 2024 Cámara "por medio del cual se establece la legislación permanente de los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, Decretos Reglamentarios 842 y 1332 de 2020 en materia de insolvencia empresarial y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Asunto: Objeción gubernamental por inconstitucionalidad e inconveniencia</p> <p>Respetado presidente del Honorable Senado de la República,</p> <p>Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia el Proyecto de Ley 106 de 2023 Senado - 365 de 2024 Cámara "por medio del cual se establece la legislación permanente de los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, Decretos Reglamentarios 842 y 1332 de 2020 en materia de insolvencia empresarial y se dictan otras disposiciones".</p> <p>El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene como objeto incorporar como legislación permanente el Decreto Legislativo 560 de 2020, excepto los artículos 1, 3, 7, 15, 16, Numeral 3 del Parágrafo Primero del artículo 8 y Título III del mencionado decreto; como también el Decreto Legislativo 772 de 2020, excepto los artículos 1, 7, 8, 13, 15, 16, y 17. Sin embargo, es necesario precisar, que el artículo 7 del Decreto 772 de 2020, si fue incluido por el legislador como legislación permanente en el proyecto de Ley en referencia.</p>	<p>Las objeciones por inconstitucionalidad se formulan sobre los apartes tachados, que fueron declarados inexequibles por la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-378 de 2020, relacionados a continuación:</p> <p>(i) El parágrafo 3 del artículo 18, en su integridad:</p> <p>"ARTÍCULO 18. Proceso de reorganización abreviado para pequeñas insolvencias. Con el fin de poder atender los procesos de reorganización y dar una solución rápida a las pequeñas insolvencias, los deudores destinatarios del régimen de insolvencia empresarial contenido en la Ley 1116 de 2006 cuyos activos sean inferiores o iguales a cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 SMMLV), sólo podrán ser admitidos a un proceso de reorganización abreviado.</p> <p>[...] PARÁGRAFO 3. El Gobierno nacional podrá disponer que el monto de activos previsto en esta Ley para la aplicación obligatoria del proceso de reorganización abreviado sea diferente."</p> <p>(ii) El parágrafo 3 del artículo 19, en su integridad:</p> <p>"ARTÍCULO 19. Proceso de liquidación judicial simplificado para pequeñas insolvencias. Con el fin de poder atender la proliferación de procesos de liquidación judicial y dar una solución rápida a las pequeñas insolvencias, los deudores destinatarios del régimen de insolvencia empresarial contenido en la Ley 1116 de 2006, cuyos activos sean inferiores o iguales a cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 SMMLV) sólo podrán ser admitidos a un proceso de liquidación simplificado.</p> <p>[...] PARÁGRAFO 3. El Gobierno nacional podrá disponer que el monto de activos previsto en la presente Ley para la aplicación obligatoria del proceso de liquidación simplificada sea diferente."</p> <p>I. COMPETENCIA</p> <p>El artículo 165 de la Constitución establece que, "aprobado un proyecto por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción (...)". Sin embargo, podrá objetarlo, evento en el cual "lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen". En consecuencia, el Gobierno nacional tiene la competencia para</p>
<p>formular objeciones a este proyecto de ley, por "razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia"¹.</p> <p>II. OBJECCIÓN POR INCONSTITUCIONALIDAD</p> <p>Vulneración del artículo 243 de la Constitución Política – Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible</p> <p>A juicio del Gobierno, el Proyecto de ley desconoce el inciso segundo del artículo 243 de la Constitución Política, según el cual "Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución".</p> <p>Adicionalmente, la Ley 137 de 1994 "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia", establece en su artículo 19 lo siguiente:</p> <p>"ARTÍCULO 19. PROHIBICIÓN DE REPRODUCIR NORMAS. Ningún decreto declarado inconstitucional podrá ser reproducido por el Gobierno; a menos que con posterioridad a la sentencia o decisión, hayan desaparecido los fundamentos que la originaron."</p> <p>Lo anterior debe analizarse en línea con lo expuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-149 de 2003² en relación con la cosa juzgada material durante los estados de excepción, así:</p> <p>"[...] El inciso segundo del artículo 243 de la Carta Política, que establece los efectos de los fallos de la Corte Constitucional, dispone lo siguiente:</p> <p>Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras</p>	<p>subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.</p> <p>De conformidad con la disposición constitucional citada, para determinar si un "acto jurídico" del legislador constituye una reproducción contraria a la Carta, es preciso examinar cuatro elementos:</p> <p>Que exista una declaración de inexequibilidad.</p> <p>Que se trate de un mismo sentido normativo, esto es, que el contenido material del texto examinado sea similar a aquel que fue declarado inexequible por razones de fondo, teniendo en cuenta el contexto dentro del cual se inscribe la norma examinada, ya que su significado y sus alcances jurídicos pueden variar si el contexto es diferente.³</p> <p>Que el texto legal, supuestamente reproducido, haya sido declarado inconstitucional por "razones de fondo", lo cual hace necesario analizar la ratio decidendi del fallo anterior.⁴</p> <p>Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de referencia en la sentencia anterior de la Corte.⁵</p> <p>³ [5] Ver entre otras las sentencias C-427 de 1996, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte señaló que el fenómeno de la cosa juzgada material se da cuando se trata, no de una norma cuyo texto normativo es exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino cuando los contenidos normativos son iguales; C-551 de 2001, MP: Alvaro Tafur Galvis, donde la Corte declaró que había ausencia de cosa juzgada formal o material respecto de los artículos 16 numeral 1º y artículo 17 inciso 2º de la Ley 599 de 2000, pues no se trataba de contenidos normativos idénticos; C-1064/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, donde la Corte examinó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en relación con omisiones legislativas.</p> <p>⁴ [6] Corte Constitucional, C-774 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil, donde la Corte analizó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.</p> <p>⁵ [7] En la sentencia C-447 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte sostuvo que "la cosa juzgada material no debe ser entendida como una petrificación de la jurisprudencia sino como un mecanismo que busca asegurar el respeto al precedente. Todo tribunal, y en especial la Corte Constitucional, tiene la obligación de ser consistente con sus decisiones previas. Ello deriva no sólo de elementales consideraciones de seguridad jurídica - pues las decisiones de los jueces deben ser razonablemente previsibles- sino también del respeto al principio de igualdad, puesto que no es justo que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez. (...) Por ello la Corte debe ser muy consistente y cuidadosa en el respeto de los criterios jurisprudenciales que han servido de base (ratio decidendi) de sus precedentes decisiones. Esto no significa obviamente que, en materia de jurisprudencia constitucional, el respeto al precedente y a la cosa juzgada constitucional deban ser sacralizados y deban prevalecer ante cualquier otra consideración jurídica, puesto que ello no sólo puede petrificar el ordenamiento jurídico sino que, además, podría provocar inaceptables injusticias."</p>

¹ Artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, "Por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes".

² Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-149/03, expediente RE-127, Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

Cuando estos cuatro elementos se presentan, se está ante el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material, en sentido estricto, y, en consecuencia, la norma reproducida, debe ser declarada inexecutable, pues la cosa juzgada material limita la competencia del legislador para reproducir el contenido material de la norma contraria a la Carta Fundamental. Cuando el legislador desconoce esta prohibición, la Corte debe proferir un fallo de inexecutable por la violación del mandato dispuesto en el artículo 243 de la Constitución Política.¹⁹

No obstante, el sentido de la cosa juzgada constitucional durante los estados de excepción adquiere un significado particular. Ello se debe a que el control constitucional de las normas excepcionales obedece a características específicas. En primer lugar, se trata de un control abstracto pero vinculado al contexto particular de cada estado de excepción declarado, puesto que la executable de una norma depende de que se respete el principio de conexidad entre la medida exceptiva y las causas que justificaron tal declaración. En segundo lugar, además de la conexidad material con las causas de un determinado estado de excepción, las medidas deben respetar varios principios enunciados en la ley estatutaria (principios de finalidad, necesidad, motivación de incompatibilidad y proporcionalidad) dentro de los cuales se destaca, para estos efectos, el de finalidad que puede llevar a que una norma en sí misma compatible con la Carta sea inexecutable por contener una medida que no está directa y específicamente encaminada a atacar las causas que justificaron la declaración de un determinado estado de excepción. En tercer lugar, como el grado de severidad de las medidas exceptivas puede ser mayor que el de las ordinarias, una norma executable en el contexto de cierto estado de excepción puede ser demasiado gravosa en tiempos de normalidad y, viceversa, una norma inconstitucional en tiempos ordinarios puede ser executable precisamente porque ésta solo puede adoptarse durante un estado de excepción.

Por lo tanto, **pueden distinguirse las siguientes hipótesis respecto de una norma previamente declarada inexecutable:** (i) que una medida dictada para situaciones de normalidad y declarada inexecutable en el régimen ordinario, pueda eventualmente ser executable, si es adoptada como mecanismo para superar las causas de perturbación durante un estado de excepción; (ii) que una norma dictada durante un estado de excepción específico y declarada inexecutable en ese estado de excepción, no sea contraria a la Constitución bajo un nuevo estado de excepción; (iii) **que una medida adoptada durante un estado de excepción, sea declarada**

¹⁹ [8] Ver entre otras, las sentencias C-039 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

inexecutable durante ese estado por razones de fondo, caso en el cual no podrá ser reproducida, mientras subsistan las razones que llevaron a su inexecutable.

En efecto, en la primera hipótesis mencionada no existe necesariamente cosa juzgada constitucional, pues una norma considerada inexecutable en el régimen ordinario puede eventualmente no serlo durante un estado de excepción, porque le es dado al legislador establecer limitaciones más gravosas a los derechos y libertades durante estos estados. Por ello, una medida declarada inexecutable para tiempos de normalidad, puede ser executable en un estado de excepción, si respeta todos los límites que la Carta, los tratados internacionales y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción establecen.

En la segunda hipótesis señalada tampoco existe cosa juzgada constitucional, pues una norma declarada inexecutable en un estado de excepción específico, puede eventualmente ser executable en otro estado de excepción, si en el nuevo contexto se cumplen los principios de finalidad, necesidad, motivación de incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación, salvo que la norma haya sido invalidada porque su contenido en sí mismo, sin importar el contexto excepcional en que fue adoptado, sea contrario a una disposición constitucional específica.

En la tercera hipótesis indicada seguramente existirá cosa juzgada constitucional. No obstante, para determinar si existe o no cosa juzgada material, de una norma dictada al amparo de alguno de los estados de excepción, que supuestamente reproduce otra previamente declarada inexecutable dentro del mismo estado de excepción, debe hacerse un examen de su contenido a la luz del contexto que determinó la declaratoria del estado de excepción y de las razones que llevaron a la Corte a declarar la inexecutable de la norma supuestamente reproducida. [...]” – La negrilla fuera del texto original –

En el mismo sentido, se realizó pronunciamiento en la Sentencia C-039/03⁷:

“(…) Cuando estos cuatro elementos se presentan, se está ante el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material, en sentido estricto, y, en consecuencia, la norma reproducida, debe ser declarada inexecutable, pues la cosa juzgada material limita la competencia del legislador para

⁷ Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-039/03, expediente D-4156, Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

reproducir el contenido material de la norma contraria a la Carta Fundamental. Cuando el legislador desconoce esta prohibición, la Corte debe proferir un fallo de inexecutable por la violación del mandato dispuesto en el artículo 243 de la Constitución Política.

Esta disposición constitucional cumple varias funciones. Así, por ejemplo, propende por la seguridad jurídica en la medida en que la norma declarada inexecutable no puede ser reintroducida en el ordenamiento jurídico. Además, garantiza el respeto por el Estado Social de Derecho puesto que el legislador ordinario o extraordinario debe respetar los límites fijados en la Constitución absteniéndose de reproducir lo que se ha considerado incompatible con ella. Igualmente, preserva la supremacía de toda la Constitución ya que “ninguna autoridad” constituida puede insistir en contradecir la Carta mediante la expedición de actos cuya inconstitucionalidad ya ha sido declarada. Finalmente, limita a la propia Corte Constitucional, puesto que exige que ésta sea consistente en las decisiones que impidieron al legislador adoptar determinada norma jurídica por ser contraria a la Constitución y, además, requiere que ésta sea explícita respecto a la ratio decidendi de sus sentencias, así como al fundamento constitucional de las mismas.

El antecedente de esta norma se encuentra en el Informe presentado en la Asamblea Nacional Constituyente por el Delegatario José María Velasco Guerrero, en el cual se dijo lo siguiente:

“Y ya desde entonces los fallos que el plenario de la Corte emite en ejercicio del control jurisdiccional, producen efectos universales, “erga omnes” y hacen tránsito a la (sic) juzgada constitucional. Por ello, el Gobierno ni el Congreso pueden reproducir el contenido material jurídico del acto declarado inexecutable en el fondo, mientras subsistan en la Carta las mismas normas que sirvieron para confrontar la norma ordinaria en el texto superior. Si así no fuere, la Corte, por virtud de los imperativos universales que emanan de sus fallos de inexecutable, se convertiría en una pequeña asamblea nacional constituyente, en función permanente.”¹⁹

No obstante, la prohibición de reproducción del contenido material de una norma declarada inexecutable no petrifica el derecho.¹⁹ El legislador puede

¹⁹ Cfr. Gaceta Constitucional N° 36, de abril 4 de 1991, página 26.

¹⁹ Los casos de reproducción material de normas declaradas inexecutable son excepcionales. Ver, por ejemplo, las sentencias C-311 de 2002, MP: Manuel José Cepeda; C-255 de 1995, MP: Jorge Arango Mejía.

insistir en solucionar los problemas o en buscar los objetivos que lo llevaron a expedir una norma declarada inexecutable, pero para hacerlo debe acudir a contenidos normativos diferentes a los declarados inexecutable que sean compatibles con la normatividad superior.¹⁹ También puede el Congreso, cuando actúe como constituyente derivado, modificar las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento al fallo previo, como en efecto lo ha hecho en varias ocasiones,²⁰ lo cual representa, además, un control ejercido por el constituyente a las decisiones de la Corte Constitucional.”

De acuerdo con lo señalado en precedencia, durante los estados de excepción las medidas adoptadas mediante los decretos legislativos son objeto de un examen material por parte de la H. Corte Constitucional, en el cual deben ser considerados los siguientes juicios: (i) juicio de finalidad; (ii) de conexidad material; (iii) de motivación suficiente; (iv) de ausencia de arbitrariedad; (v) de intangibilidad; (vi) de no contradicción específica; (vii) de incompatibilidad; (viii) de necesidad; (ix) de proporcionalidad y (x) de no discriminación.

En relación con el juicio de contradicción específica, este tiene por “objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 48 y 50 de la LEE.”²¹

La Sentencia C-378 de 2020 declaró inexecutable los parágrafos 3 de los artículos 11 y 12 del Decreto Legislativo 772 de 2020, “[p]or el cual se dictan medidas especiales en materia de procesos de insolvencia, con el fin de mitigar los efectos de la emergencia social, económica y ecológica en el sector empresarial”, por conceder al Gobierno nacional competencias que no le corresponden en la fijación del régimen judicial de liquidación empresarial y, en esa medida, no satisfacer el juicio de no contradicción específica.

A juicio de la Corte, la habilitación prevista en dichas disposiciones para que el Gobierno nacional modificara el monto de los activos previsto en ese decreto legislativo para la aplicación obligatoria del proceso de

²⁰ [6] Ver, por ejemplo, la sentencia C-551 de 2001, MP: Álvaro Tafur Galvis, ya citada.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-378/20.

reorganización abreviado y del proceso de liquidación simplificada es un asunto que le corresponde definir al legislador, de conformidad con lo previsto en el Artículo 150 de la Constitución. Dicho de otro modo, la definición de esa cuantía tiene reserva de ley y, por tanto, tal facultad no puede trasladarse al Ejecutivo.

En el presente asunto, el párrafo 3 del artículo 18 y el párrafo 3 del artículo 19 del proyecto de ley reproducen, respectivamente, los contenidos normativos del párrafo 3 del artículo 11 y del párrafo 3 del artículo 12 del Decreto Legislativo 772 de 2020, declarados inexecutable en la Sentencia C-378 de 2020.

Así las cosas, en el caso bajo estudio es claro que se configuran los supuestos de la cosa juzgada constitucional y, por tanto, se consolida la prohibición de reproducir la norma declarada inexecutable, por las siguientes razones:

1. El párrafo 3 del artículo 18 del Proyecto de Ley 106 de 2023 Senado - 365 de 2024 Cámara prevé que "El Gobierno nacional podrá disponer que el monto de activos previsto en esta Ley para la aplicación obligatoria del proceso de reorganización abreviado sea diferente". Por su parte, el párrafo 3 del artículo 19 del mismo proyecto de ley prevé que "El Gobierno nacional podrá disponer que el monto de activos previsto en la presente ley para la aplicación obligatoria del proceso de liquidación simplificada sea diferente."
2. La Sentencia C-378 de 2020 declaró inexecutable el párrafo 3 del artículo 11 del Decreto Legislativo 772 de 2020 que disponía que "El Gobierno nacional podrá disponer que el monto de activos previsto en este Decreto Legislativo para la aplicación obligatoria del proceso de reorganización abreviado sea diferente". Así mismo, declaró inexecutable el párrafo 3 del artículo 12 del mismo decreto legislativo, que disponía que "El Gobierno nacional podrá disponer que el monto de activos previsto en este Decreto Legislativo para la aplicación obligatoria del proceso de liquidación simplificada sea diferente".

una cosa es establecer esta y otras categorizaciones para diferentes tipos de actividades relacionadas con supervisión, vigilancia y control, e incluso para que, a partir de allí, haya un enfoque de política pública en materia empresarial; y otra cosa es dejar en manos del ejecutivo la determinación de los destinatarios de uno u otro proceso, dado que este es un asunto que corresponde a la reserva judicial legislativa, de conformidad con lo previsto en el Artículo 150 de la Constitución¹⁴, y con los límites que debe tener en cuenta el legislador: al fijar un régimen de insolvencia (fundamento jurídico No. 108 y siguientes). Por lo anterior, esta habilitación es **inconstitucional**.

329. Pese a que la anterior razón sería suficiente para adoptar la decisión de inexecutable, la Sala estima oportuno esgrimir dos argumentos adicionales. El primero consiste en que no puede perderse de vista que el régimen especial para pequeñas insolvencias está configurado pensando, precisamente, en la condición de su categoría empresarial y, además, las razones de su creación están asociadas a sus específicas necesidades (al hecho de que las empresas más pequeñas requieren de trámites más expeditos), por lo cual esta habilitación al Gobierno nacional, que no es meramente operativa sino que determina cuál es el proceso judicial destinado a un sujeto o grupo de sujetos, genera dilemas constitucionales. Esto, en la medida en que el Ejecutivo contaría con la posibilidad de ampliar el universo de sujetos a los que se aplica un proceso diseñado, en sus términos, para la discusión de los intereses jurídicos y económicos inmersos en pequeños capitales, lo cual no es trasladable de manera automática a otros escenarios.

empresa, se podrá utilizar uno o varios de los siguientes criterios: // 1. Número de trabajadores totales. // 2. Valor de ventas brutas anuales. // 3. Valor activos totales. // Para efectos de los beneficios otorgados por el Gobierno nacional a las micro, pequeñas y medianas empresas el criterio determinante será el valor de ventas brutas anuales. // PARÁGRAFO 16. El Gobierno Nacional reglamentará los rangos que aplicarán para los tres criterios e incluirá especificidades sectoriales en los casos que considere necesario. // PARÁGRAFO 20. Las definiciones contenidas en el artículo 20 de la Ley 590 de 2000, continuarán vigentes hasta tanto entren a regir las normas reglamentarias que profiera el Gobierno Nacional en desarrollo de lo previsto en el presente artículo.

¹⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA: ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

21. Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica:

ARTICULO 334. <Artículo modificado por el artículo 10, del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos o privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

3. Estas disposiciones fueron declaradas inexecutable por las siguientes razones:

3.1 El párrafo 3 del artículo 11 del Decreto Legislativo 772 de 2020, porque no superó el **juicio de contradicción específica**¹², bajo las consideraciones señaladas a continuación:

"327. Por último, queda por determinar si la habilitación que le concede el párrafo 3 al Gobierno nacional para modificar la cuantía de 5.000 SMLMV y, así, determinar los destinatarios del proceso de reorganización abreviado es constitucional. Al respecto, en su intervención en este trámite constitucional, la Superintendencia de Sociedades consideró que (i) la crisis actualmente existente era inédita y, aún, generadora de mucha incertidumbre, por lo cual (ii) era imperioso contar con la posibilidad de que el Gobierno nacional actuara rápidamente para ajustar estos trámites a la coyuntura. Agregó que "[e]ste tipo de prácticas no son inéditas en el derecho comercial. Como ejemplo de lo anterior tenemos la determinación de cuales sociedades se encuentran sometidas a vigilancia de la Superintendencia de Sociedades, en donde el monto de activos e ingresos que determinan si una sociedad se encuentra sometida a ese tipo de supervisión fue fijado en el artículo 1 del Decreto 4350 de 2006... A su vez, en el caso particular de los procesos concursales la clasificación entre categorías también se hizo por medio del Decreto 2130 de 2015... porque claramente se trata de un asunto que puede y debe ser objeto de las facultades reglamentarias del ejecutivo."

328. Al respecto, encuentra la Sala que, en efecto, el Gobierno nacional cuenta con competencias para establecer la categorización de empresas. En este sentido, se encuentra la potestad conferida en el párrafo 1 del Artículo 2 de la Ley 590 de 2000, "Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas"¹³. No obstante,

¹² Sentencia C-378/2020: "66. El juicio de no contradicción específica¹² tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 48 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el Artículo 215." – Negrilla fuera del texto original.

¹³ 1993 "ARTICULO 20. DEFINICIONES. <Artículo modificado por el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011. Ver párrafo 20, sobre entidad en vigencia. El nuevo texto es el siguiente:> Para todos los efectos, se entiende por empresa: toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, en el área rural o urbana. Para la clasificación por tamaño empresarial, enténdase micro, pequeña, mediana y gran

330. En esta misma línea argumentativa, la configuración de un trámite como este, por ejemplo a las empresas más grandes, podría exigir una ponderación diferente. Así, la valoración que la Sala realiza en esta oportunidad atiende a unas características de las pequeñas insolvencias, que no podrían implantarse sin previa reflexión a otro tipo de deudores.

331. El segundo argumento tiene que ver con el hecho de que la Sala comprende que las consecuencias económicas de las medidas de confinamiento con el objeto de contrarrestar los efectos de la pandemia del Covid-19 constituyen una razón para considerar la existencia de un escenario inestable. No obstante, lo cierto es que, de un lado, la regulación aquí expedida se funda en un estudio que, en el peor escenario, evidencia que las micro y pequeñas insolvencias son las más afectadas en la crisis y, de otro lado, el Gobierno nacional en caso de considerarlo pertinente y ante el cambio de perspectivas económicas, tiene opciones democráticas para promover las transformaciones que, considere, sean pertinentes.

332. Al respecto, al analizar el Artículo 1 de este decreto legislativo la Sala dio cuenta de las razones de constitucionalidad de las medidas generales aquí previstas, haciendo énfasis en dos aspectos: las específicas condiciones de la crisis empresarial que el Gobierno nacional logró acreditar y la temporalidad de las medidas adoptadas por el legislador excepcional, en una materia en la que la deliberación democrática es fundamental. Siguiendo esta misma dirección, en consecuencia, la facultad que se concede al Gobierno nacional desconoce que la vía democrática debería ser la que se active ante la necesidad de modificar la cuantía a la que se hace referencia en el párrafo 3 aquí analizado, o de adoptar otro tipo de decisiones relacionadas con el régimen de insolvencia empresarial. Por los motivos antes expuestos, en consecuencia, se declarará la inexecutable del párrafo 3 del Artículo 11, dado que no supera el juicio de no contradicción específica." – La negrilla y subraya fuera del texto original.

3.2 El párrafo 3 del artículo 12 del Decreto Legislativo 772 de 2020, porque no superó el **juicio de contradicción específica**, en los siguientes términos:

"345. En relación con la constitucionalidad del párrafo 3 de esta misma disposición, la Sala se remite a las razones por las cuales se declaró la inconstitucionalidad del párrafo 3 de la anterior disposición, dado que posee el mismo contenido normativo y, por lo tanto, son predicables las mismas

razones para considerar que no cumple con el requisito de no contradicción específica [...]” - La negrilla y subraya fuera del texto original -

4. Los parágrafos 3 de los artículos 18 y 19 del Proyecto de Ley 106 de 2023 Senado - 365 de 2024 Cámara reproducen textualmente los contenidos normativos que fueron declarados inexequibles en la Sentencia C-378 de 2020 por las razones de fondo anteriormente señaladas.

De esta manera, se puede sostener que el proyecto de ley reproduce materialmente el contenido del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, a pesar de que subsiste la disposición constitucional que sirvió de referencia para declarar la inexequibilidad, esto es, la reserva constitucional de Ley, prevista en el artículo 150 de la Constitución Política. En virtud de este mandato superior, la facultad para disponer del factor objetivo de asignación de competencia en los procesos de reorganización abreviado y de liquidación judicial simplificado para pequeñas insolvencias corresponde de manera exclusiva al Congreso de la República. De manera que el monto definido en el proyecto de Ley, esto es, que los "activos sean inferiores o iguales a cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 SMLMV)", no puede ser modificado por el Ejecutivo, tal como lo señaló la H. Corte Constitucional en la Sentencia C-378 de 2020.

III. OBJECCIÓN POR INCONVENIENCIA

El Gobierno nacional considera inconveniente el Proyecto de Ley 106 de 2023 Senado - 365 de 2024 Cámara, en particular las disposiciones que buscan establecer una legislación permanente para los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020 en materia de insolvencia empresarial, debido a que el mismo no contempla de manera adecuada la protección de las garantías laborales de los trabajadores frente a procesos de insolvencia de empresas.

La inclusión de un proceso de reorganización abreviado y un proceso de liquidación judicial simplificado para pequeñas insolvencias puede generar un riesgo significativo para la estabilidad laboral y la protección de los derechos de los trabajadores. Estos procesos simplificados permiten a las empresas en situaciones de insolvencia someterse a procedimientos que, si bien son más ágiles y menos costosos, no ofrecen las mismas garantías de

protección de los derechos laborales que pueden brindar los procedimientos ordinarios con sus solemnidades.

Durante la pandemia de 2020, los Decretos Legislativos 560 y 772 respondieron a una situación excepcional, donde la celeridad y flexibilidad en los procesos de insolvencia fueron primordiales para preservar el tejido empresarial. Sin embargo, en un contexto post-pandemia, la conversión de estas medidas temporales en legislación permanente sin considerar las implicaciones para los trabajadores podría llevar a situaciones de abuso donde los derechos laborales son sacrificados en favor de la eficiencia empresarial.

Necesidad de una protección adecuada:

En este sentido, es fundamental que cualquier legislación en materia de insolvencia empresarial garantice un equilibrio entre la viabilidad financiera de las empresas y la protección de los derechos laborales. Los procedimientos simplificados, al reducir el tiempo y las formalidades, pueden comprometer la capacidad de los trabajadores para defender sus derechos, especialmente en lo que respecta a la recuperación de salarios adeudados, liquidaciones y otras compensaciones.

Al respecto, es pertinente traer a colación lo consagrado en el Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 9:

"El trabajo goza de la protección del Estado, en la forma prevista en la Constitución Nacional y las leyes. Los funcionarios públicos están obligados a prestar a los trabajadores una debida y oportuna protección para la garantía y eficacia de sus derechos, de acuerdo con sus atribuciones."

En este contexto, la Corte Constitucional, en la sentencia T-074 de 2023, expresó que:

"54. Según la Constitución Política, el trabajo es un fin del ordenamiento constitucional (preámbulo); uno de los fundamentos del Estado (art. 1º); un derecho y una obligación social (art. 25). Así mismo, el texto superior impone al Congreso la obligación de respetar

algunos principios en el estatuto del trabajo y prevé ciertos límites que la ley, los acuerdos y los convenios no pueden soslayar (art. 53). En particular, la Constitución reconoce que toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (art. 25) y que cualquier regulación legal o contractual del trabajo debe respetar la libertad, la dignidad humana y los derechos de los trabajadores (art. 53)."

Por las razones expuestas, el Gobierno nacional objeta el proyecto de Ley 106 de 2023 Senado - 365 de 2024 Cámara, solicitando que se revise la inclusión de procedimientos simplificados de insolvencia, para asegurar que estos no se conviertan en un mecanismo que comprometa las garantías laborales de los trabajadores. Se propone que cualquier modificación a los procesos de insolvencia contemplen la implementación de salvaguardias efectivas que protejan los derechos de los trabajadores y aseguren su justa participación en los procesos, garantizando el respeto a sus derechos adquiridos.

De los honorables congresistas, con el debido respeto,

[Signature]

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO,

[Signature]
LUIS CARLOS REYES HERNÁNDEZ

LA MINISTRA DE TRABAJO,

[Signature]
GLORIA INÉS RAMÍREZ RÍOS

CONTENIDO

Gaceta número 1460 - martes, 17 de septiembre de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley número 38 de 2024 Senado, por la cual se regula el ejercicio de cabildeo, se crea el registro público y se garantiza el proceso de toma de decisiones en el sector público. 1

OBJECIONES PRESIDENCIALES

Objeciones gubernamentales – proyecto de ley número 11 de 2022 Senado – 249 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 8º de la Ley 982 de 2005 y se dictan otras disposiciones..... 4

Objeción gubernamental por inconstitucionalidad e inconveniencia proyecto de ley número 106 de 2022 Senado – 365 de 2024 Cámara, por medio del cual se establece la legislación permanente de los Decretos Legislativos números 560 y 772 de 2020, Decretos Reglamentarios números 842 y 1332 de 2020 en materia de insolvencia empresarial y se dictan otras disposiciones..... 6