



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 785

Bogotá, D. C., martes 11 de noviembre de 2008

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 059 DE 2008 SENADO

por la cual se reglamenta el artículo 56 de la Constitución Política y se define el concepto de "servicios públicos esenciales".

Bogotá, D. C., 6 de noviembre de 2008

Doctor

RICARDO ARIAS MORA

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 059 de 2008 Senado.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación para ser uno de los ponentes, presento, en forma individual, el informe para primer debate al Proyecto de ley número 059 de 2008 Senado, por la cual se reglamenta el artículo 56 de la Constitución Política y se define el concepto de "servicios públicos esenciales", para efectos de lo cual agrego:

#### 1. ANTECEDENTES

El 29 de julio de 2008 fue radicado en la Plenaria del Senado el proyecto de ley de la referencia por el Senador Jesús Bernal Amorocho. Antes y con la misma orientación del presente, fueron radicados los proyectos de ley números 91 de 2003, Senado, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 459 del jueves 4 de septiembre de 2003 y 036 de 2007, radicado en la Secretaría General del Senado el 24 de julio de 2007 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 346 del jueves 26 de julio de 2007. En ambos casos la iniciativa fue archivada en primer debate, el primero en sesión del 4 de mayo de 2004 y, el segundo, en sesión del veinte (20) de mayo de dos mil ocho (2008).

Es de anotar, también, que el artículo 5° de la Ley 1210 de 2008, publicada en el *Diario Oficial* número 47.050 del 14 de julio de 2008, es del siguiente tenor:

Artículo 5°. En concordancia con el literal h) del artículo 2° de la Ley 278 de 1996, la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, dentro de los seis (6) meses siguientes a la vi-

gencia de esta ley, presentará un informe al Gobierno Nacional respecto de la preparación que haya efectuado de proyectos de ley relacionados con las materias a que hacen referencia los artículos 39, 55 y 56 de la Constitución Política.

#### 2. ORIENTACION GENERAL DE LA PRESENTE PONENCIA

Al considerar que siguen vigentes los argumentos presentados en la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 036 de 2007, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 554 del martes 6 de noviembre de 2007, la presente ponencia reitera los lineamientos de la misma.

#### 3. OBJETO Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El proyecto en mención busca corregir, según el criterio de su autor, las fallas de que adolece la legislación colombiana sobre el ejercicio del derecho a la huelga en los servicios públicos esenciales, pues las normas actuales datan de 1956 y necesitan ser actualizadas para ser armonizadas con la Constitución Política de 1991, además de ser integradas con los tratados públicos internacionales de la OIT, suscritos por Colombia.

En su contenido, esta iniciativa legislativa propone modificar la redacción de los artículos 430, 450, 452, 453 y 459 del Código Sustantivo de Trabajo y le incorpora un artículo nuevo que prohíbe el cierre patronal y la suspensión de actividades por decisión de la empresa que preste servicios públicos esenciales.

En cuanto al artículo 1°, que modifica el 430 del Código Sustantivo de Trabajo, define, invocando la Constitución Nacional y las normas internacionales del trabajo, como servicio público esencial aquel cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona, en toda o parte de la población y restringe el derecho de huelga a quienes ejercen funciones en dichos servicios, así como para los funcionarios que ejercen autoridad en nombre del Estado, enlistándolos en forma taxativa. De otra parte considera como servicios públicos esenciales las siguientes actividades:

- a) La prestación de servicios de salud en el sector de hospitalización, cirugía y urgencias;
- b) Los servicios de abastecimiento de agua;
- c) El servicio telefónico;
- d) Los servicios de electricidad;
- e) El control de tráfico aéreo.

El artículo 2° del proyecto modifica el 450 del Código Sustantivo de Trabajo, al incorporarle la definición de servicio público esencial de que trata el anterior artículo a los casos en que la suspensión colectiva del trabajo se considera ilegal. De otra parte, actualiza el nombre del Ministerio de la Protección Social y tiene incidencia respecto de la aplicación del artículo 52 citado en el numeral 3 del artículo, referente a solicitud de suspensión o cancelación de la personería jurídica del sindicato, una vez declarada la ilegalidad de la suspensión colectiva del trabajo. Más adelante se incluye cuadro comparativo entre el artículo 450, del Código Sustantivo de Trabajo, vigente y el texto propuesto.

El artículo 3° modifica el artículo 452 del Código Sustantivo de Trabajo, suprimiéndole el literal c), relativo a la procedencia del arbitramento respecto de conflictos colectivos de trabajo de sindicatos minoritarios siempre y cuando la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa no haya optado por la huelga cuando esta sea precedente.

Por su parte, el artículo 4° introduce cambios al artículo 453 del Código Sustantivo de Trabajo al adicionarle la figura del tribunal de arbitramento paritario para los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en los servicios públicos esenciales.

El artículo 5° modifica el artículo 459 del Código Sustantivo de Trabajo, incluyéndole dos numerales, relacionado el primero con el término con que cuenta el Tribunal de Arbitramento para proferir el fallo en los casos de conflicto colectivo de trabajo que se presenten en los servicios públicos esenciales. El segundo numeral circunscribe a los puntos de la convención colectiva que hayan sido denunciados por el sindicato o los sindicatos correspondientes, los aspectos sobre los cuales pueden pronunciarse los tribunales de arbitramento ya mencionados.

Finalmente, el artículo 6° del proyecto es un artículo nuevo para ser incorporado al Código Sustantivo de Trabajo y que, como ya se dijo, prohíbe el cierre patronal y la suspensión de actividades por decisión de la empresa que preste servicios públicos esenciales.

#### 4. MARCO JURIDICO DEL PROYECTO

El proyecto de ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140, numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata de una iniciativa Congressional presentada individualmente por el Senador Jesús Bernal Amorochó, quien tiene la competencia para tal efecto.

#### 5. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

De la misma manera que fue hecho en la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 036 de 2007, antes citada, hacemos referencia al concepto de bloque de constitucionalidad por cuanto en el artículo 1° del proyecto leemos: “De conformidad con la Constitución Nacional y las normas Internacionales del Trabajo contempladas por la Organización Internacional del Trabajo, OIT”. De lo anterior creemos deducir que el fundamento básico para lo anterior está en la exposición de motivos cuando se considera que “La legislación colombiana sobre el ejercicio del derecho de huelga en los denominados servicios públicos esenciales, adolece de tres graves fallas (...) las normas actuales están desactualizadas con relación a las normas constitucionales, en cuanto estas hablan de servicios esenciales y la legislación laboral vigente se refiere a servicios públicos en general. Por último la normatividad nacional se encuentra en total desacuerdo con los Convenios y Recomendaciones de la OIT, de obligatorio acatamiento para los países signatarios de los acuerdos internacionales. Esta propuesta persigue modernizar y poner a tono las normas laborales pertinentes con el marco constitucional establecido en 1991 y los conceptos emitidos por la Organización Internacional del Trabajo, OIT”.

Al entender que en la vigencia de la Constitución Política de 1991 que derogó la anterior vigente con todas sus reformas y, dentro de lo anterior, en el alcance y vigencia de los tratados internacionales del trabajo, debidamente ratificados, radica la esencia del análisis que se deriva del proyecto objeto de esta ponencia, pasamos a detenernos en el asunto, así:

5.1 El artículo 56 Constitucional indica que “Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador”. “La ley reglamentará este derecho”.

5.2 En la Sentencia C-191 de 1998<sup>1</sup>, en el fundamento 5 de la misma leemos: “Resulta posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. En un primer sentido de la noción, que podría denominarse bloque de constitucionalidad *estricto sensu*, se ha considerado que se encuentra conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional, los que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagren Derechos Humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción (C. P., artículo 93). (...) Más recientemente, la Corte ha adoptado una noción *lato sensu* del bloque de constitucionalidad, según la cual estaría compuesta por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetros para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución, sino entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias”.

5.3 Posteriormente, otras sentencias, como la C-582 de 1999<sup>2</sup>, retoman esa misma distinción. Parece consolidarse así en la práctica jurisprudencial de la Corte y se piensa que las anteriores precisiones metodológicas llevaron a la misma a establecer que ciertas normas, consideradas por algunos operadores jurídicos como incorporadas en el bloque de constitucionalidad, en realidad no forman parte del mismo por cuanto no existe ninguna disposición constitucional que remitiera a esas normas o principios. En la Sentencia C-358 de 1997<sup>3</sup>, fundamento 6°. Leemos que “la Constitución Colombiana no señala en ninguna de sus disposiciones que el conjunto de los tratados ratificados por Colombia debe ser tenido en cuenta por la Corte al examinar la constitucionalidad de las leyes”.

5.4 La enumeración del párrafo 544 de la recopilación de Decisiones de la OIT de actividades que pueden ser consideradas como servicios públicos esenciales, no es restrictiva y esta enumeración parece ser la base de las actividades contenidas en el artículo 1° del proyecto objeto de la presente ponencia.

5.5 En Sentencia T-568 de 1999 fue señalado que los convenios de la OIT hacen parte del bloque de constitucionalidad y que, además, las resoluciones de los organismos de control, como el Comité de Libertad Sindical y el Consejo de Administración de la OIT, tenían obligatoriedad interna. Al respecto es de anotar que solicitada, como fue la nulidad de esta sentencia, la Corte, por Auto 078-A de 1999, la rechazó pero hubo dos Magistrados que se apartaron de la decisión. En la salvedad leemos que “Aunque no puede excluirse que algunas normas relativas al derecho internacional del trabajo puedan, por su contenido y alcance, ser consideradas fuentes directas de Derechos Humanos no restringibles en los estados de excepción, definitivamente ese no es el caso de la regulación atinente a la calificación de los servicios públicos como esenciales o a la designación del órgano interno llamado a resolver sobre la ilegalidad de un determinado cese de actividades. La generalidad del derecho internacional del trabajo, de impronta universal, no es compatible con esta suerte de normativa que se desarrolla a nivel interno de los países, desde luego con sujeción a los principios generales consagrados en los convenios...”<sup>4</sup>.

5.6 Anotamos que en la Sentencia C-468/97, M. P. Alejandro Martínez Caballero, hay referencia a las diferencias entre los Convenios y las Recomendaciones de la OIT. Al respecto citamos el siguiente aparte: “Las recomendaciones, a diferencia de los convenios, no son entonces tratados, pues no generan, modifican o extinguen obligaciones internacionales para los Estados. Esa diversa naturaleza jurídica se manifiesta incluso en el distinto lenguaje empleado por la OIT, según el caso. Así,

<sup>1</sup> Sentencia C-191/98 M. P. Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>2</sup> Sentencia C-582/99 M. P. Doctor Alejandro Martínez Caballero.

<sup>3</sup> Sentencia C-358/97 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>4</sup> Sentencia T-568 de 1999 M. P. Carlos Gaviria Díaz. Salvedad de los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa.

las recomendaciones tienden a ser redactadas como sugerencias o invitaciones a los Estados a desarrollar determinadas políticas, por lo cual se usa en general el modo condicional. La mayor parte de los artículos de estos documentos simplemente señalan que los Estados, los patronos o los trabajadores “deberían” efectuar determinada conducta, tal y como se puede observar mediante la lectura de las recomendaciones aprobadas por medio de la ley bajo revisión. Esto muestra que las recomendaciones no son, en estricto sentido, verdaderas normas jurídicas sino exhortaciones políticas a los Estados. En cambio, los convenios se formulan con el lenguaje preceptivo de las normas jurídicas, para lo cual basta revisar cualquiera de esos documentos jurídicos en donde se señala que los Estados “deberán” o se “comprometen” a efectuar determinadas políticas. Y no podía ser de otra forma pues mediante los convenios los Estados adquieren compromisos jurídicos internacionales”.

5.7 En el Convenio número 154 de la OIT, sobre el fomento de la negociación colectiva, que de acuerdo con el numeral 1 “Se aplica a todas las ramas de actividad económica” el numeral 3 contempla que “3. En lo que se refiere a la administración pública, la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este Convenio”. Al respecto, en la Sentencia C-636/2000, M. P. Antonio Barrera Carbonell, leemos que: “El carácter no absoluto del derecho de huelga se explica por la repercusión que su ejercicio puede causar, hasta el punto de que llegue a afectar los derechos y libertades fundamentales de las personas que no son actoras del conflicto. De esta manera no es posible concebir la huelga como una simple afirmación de la libertad sindical ni como una relación privada entre trabajadores y empleadores, porque normalmente sus objetivos, la magnitud del conflicto, y las características de su ejecución, rebasan los aludidos ámbitos, de manera tal que se pueden ver vulnerados o amenazados los derechos e intereses de la comunidad y del propio Estado, como ocurre cuando se afecta el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

Las circunstancias anotadas explican las razones por las cuales el artículo 56 Superior defiende al legislador la reglamentación del ejercicio del derecho de huelga y la definición de los servicios públicos esenciales en los cuales la huelga no se garantiza.

La determinación de dichos servicios comporta la necesidad de sopesar el derecho de los trabajadores a interrumpir el trabajo y los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales en que se mantenga la continuidad de la prestación de los mismos, conforme lo observó la Corte en la aludida Sentencia C-473/94”<sup>5</sup>.

5.8 En concordancia con todo lo anterior se considera que si bien hay restricciones superiores al legislador en relación con la reglamentación prevista en el artículo 56 de la Constitución Política, esta restricción no coincide con la aplicación propuesta en el artículo primero del proyecto, de la cual en alguna forma se desprenden los restantes artículos.

## 6. CASOS EN QUE LA HUELGA PUEDE SER OBJETO DE RESTRICCIONES O INCLUSO DE PROHIBICION Y GARANTIAS COMPENSATORIAS (DERECHO DE HUELGA)

A partir de recopilaciones publicadas por la OIT, encontramos:

6.1 “El derecho de huelga puede limitarse o prohibirse:

1. En la función pública sólo en el caso de funcionarios que ejerzan funciones de autoridad en nombre del Estado, o

2. En los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población)<sup>6</sup>.

6.2 “El reconocimiento del principio de la libertad sindical a los funcionarios públicos no implica necesariamente el derecho de huelga”<sup>7</sup>.

6.3 “El Comité admitió que el derecho de huelga puede ser objeto de restricciones, incluso de prohibiciones, cuando se trate de la función pública o de servicios esenciales, en la medida en que la huelga pudiere

<sup>5</sup> Sentencia C-473/94 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>6</sup> Véase 294, O INFORME CASO NÚM. 1629 (República de Corea), Párrafo 262, y RECOPIACIÓN D 1985, Párrafo 394.

<sup>7</sup> Véase Recopilación de 1985, párrafo 365.

causar graves perjuicios a la colectividad nacional y a condición de que estas restricciones vayan acompañadas de ciertas garantías compensadas”<sup>8</sup>.

6.4 Los funcionarios de la administración de justicia son funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, por lo que su derecho de huelga puede ser objeto de restricciones o incluso de prohibición”<sup>9</sup>.

6.5 “Lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto de la palabra depende en gran medida de las condiciones propias de cada país. Por otra parte, este concepto no es absoluto puesto que un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto período o cierto alcance y pone así en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda o parte de la población”<sup>10</sup>.

Así, es por lo menos recomendable mirar las circunstancias propias del país y, de igual manera los pronunciamientos jurisprudenciales que avalan límites al derecho de huelga y decisiones relacionadas con la clasificación de servicio público esencial.

En la Sentencia C-473/94, M. P. Alejandro Martínez Caballero, leemos: “El derecho comparado muestra que este tipo de restricciones a la huelga se encuentra en la mayoría de los países. Así sucede, por ejemplo, en Italia, en donde la Ley 146 del 12 de junio de 1990 autoriza la huelga en los servicios esenciales pero con limitaciones a fin de proteger los derechos constitucionales de los usuarios de tales servicios: así, como en Italia ha predominado el principio de la autodisciplina sindical, la ley establece que los códigos de auto reglamentación sindical deben prever en estas actividades preavisos no inferiores a diez días y garantizar un nivel de prestaciones mínimas compatible con la protección de los derechos constitucionales fundamentales de los usuarios”<sup>11</sup>. La regulación constitucional, legal y jurisprudencial española tiene orientaciones similares: se autoriza también la huelga en los servicios esenciales a la comunidad pero se establece un sistema de garantías para el mantenimiento de un mínimo de servicios que evite la vulneración de los derechos fundamentales de los usuarios”<sup>12</sup>. Según el Tribunal Constitucional español debe buscarse “un razonable equilibrio entre los sacrificios impuestos a los huelguistas y los sacrificios soportados por los usuarios del servicio”<sup>13</sup>. En Francia, el Consejo Constitucional ha señalado que corresponde al legislador, bajo el control del juez constitucional, conciliar el derecho de huelga con la continuidad del servicio público, puesto que ambos son principios constitucionales de igual valor”<sup>14</sup>.

## 7. CAPACIDAD DEL LEGISLADOR PARA DEFINIR LOS SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES

La Sala Plena de la Corte Constitucional en Sentencia C-663 de 2000, M. P. Antonio Barrera Carbonell, se pronunció respecto de demanda que solicitaba declarar inexecutable algunos apartes normativos contenidos en los artículos 4º y 14 de la Ley 142 del 11 de julio de 1994 “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”. La demanda estaba referida a la expresión “todos los servicios públicos, de que trata la presente ley, se considerarán servicios públicos esenciales” contenida en el artículo 4º. De la norma antes citada. De igual manera contra una de las definiciones para interpretar y aplicar la Ley, contenida en el artículo 14, así: “14.2 Actividad complementaria

<sup>8</sup> Véase Recopilación de 1985, párrafo 393.

<sup>9</sup> Véase 291, e informe, caso número 1706 (Perú), párrafo 485.

<sup>10</sup> Véase Recopilación de 1985, párrafo 400.

<sup>11</sup> Ver Temistocle Martines. *Diritto Costituzionale* (7 Ed). Milano: Giuffré Editore, 1992. pp 747 y ss.

<sup>12</sup> Ver los artículos de Fernando Valdés Dal-Re. “El derecho de la huelga en los servicios esenciales de la comunidad” y de Manuel Alarcón Caracul “Un posible modelo de regulación de la huelga que afecte a servicios esenciales de la comunidad” en VV.AA. *Los derechos fundamentales y libertades públicas*. Madrid: Ministerio de Justicia, 1993, Tomo pp 953 y ss.

<sup>13</sup> Ver, entre otras, Tribunal Constitucional. Sentencia 53/86 del 5 de mayo de 1986.

<sup>14</sup> Ver Consejo Constitucional, decisión 105 del 25 de julio de 1979 en Louis Favoreu. *Loic Philip. Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*. Paris: Sirey, 1991, pp 391 y ss.

de un servicio público. Son las actividades a las que también se aplica esta ley, según la precisión que se hace adelante, al definir cada servicio público. Cuando en esta ley se mencionen los servicios públicos, sin hacer precisión especial, se entienden incluidas tales actividades”.

La Corte en su pronunciamiento declaró exequible el artículo 4° de la Ley 142 de 1994 y se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo acerca del artículo 14.2 de la Ley 142 de 1994. Al respecto se transcribe la siguiente parte de la sentencia:

“2. El problema jurídico planteado. Según los términos de la demanda, las intervenciones registradas en el curso del proceso y el concepto emitido por el Procurador General de la Nación, habrá la Corte de establecer, si la norma acusada, en cuanto dispone que, para los efectos de la correcta aplicación del artículo 56 de la Constitución, “todos los servicios públicos, de que trata la presente ley, se consideran servicios públicos esenciales”, infringe o no la Constitución habida consideración de que, según la opinión del actor, dicha disposición amplió indebidamente el ámbito de la concepción de dichos servicios, al incluir actividades que materialmente no corresponden a ella.

“3. La solución al Problema. 3.1. La Corte<sup>15[2]</sup>, en diferentes oportunidades se ha ocupado de analizar la naturaleza, alcance y restricciones constitucionales y legales de la huelga. En cuanto este último aspecto, ha expresado que en aquellos casos en que se presenta una colisión entre los derechos de los trabajadores que han acudido a la huelga con el fin de presionar unas mejores condiciones laborales y los beneficiarios de los servicios públicos, debe prevalecer el interés general de los últimos, sin perjuicio de que los trabajadores puedan acudir a otros medios legales para obtener mejores logros salariales<sup>16[3]</sup>.

La Corte, en las Sentencias C-473/94<sup>17[4]</sup> y C-450/95<sup>18[5]</sup>, ha trazado ciertos criterios que sirven para delimitar la restricción establecida por el artículo 56 de la Constitución.

En efecto, la Corte ha establecido dos condiciones para que se pueda restringir el derecho de huelga: “En primer término es necesario que esta sea materialmente un servicio público esencial. Y, en segundo término, desde el punto de vista formal, es necesario que el Legislador haya expresamente definido la actividad como servicio público esencial y restringido el derecho de huelga en ella”<sup>19[6]</sup>.

3.2. La Corte en la Sentencia C-450/95 reiteró las ideas expuestas, en el sentido de que aun cuando el legislador goza de cierta libertad para hacer la definición de los servicios públicos esenciales, ella encuentra su límite en la necesidad de que se evalúe materialmente, con arreglo a los criterios de utilidad, racionalidad, razonabilidad y finalidad y frente a los valores, principios, derechos y deberes constitucionales, la esencialidad o no del servicio y consecuentemente, la justificación de la restricción de la huelga. Dijo la Corte en la aludida sentencia:

“...la definición de los servicios públicos esenciales, atendiendo a su materialidad, debe consultar, entre otros, los siguientes criterios, no taxativos o exhaustivos, sino meramente indicativos”:

“La esencialidad del servicio no debe considerarse exclusivamente por el servicio mismo, esto es, por su naturaleza intrínseca, ni por la importancia de la actividad industrial, comercial o prestacional en la economía global del país y consecuentemente en relación con la magnitud del perjuicio que para esta representa su interrupción por la huelga. Tampoco, aquella puede radicar en la invocación abstracta de la utilidad pública o de la satisfacción de los intereses generales, la cual es consustancial a todo servicio público”.

<sup>15</sup> [2] Se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias: T 443/92 M.P. José Gregorio Hernández; C-473/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-450/95 M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-432/96; C-075/97 M.P. Hernando Herrera Vergara; C-567/2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>16</sup> [3] T-423/96. M.P. Hernando Herrera Guevara.

<sup>17</sup> [4] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>18</sup> [5] M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>19</sup> [6] Sentencia C-473/94, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

“El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. Ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad”.

“El concepto de servicios públicos esenciales necesariamente comporta una ponderación de valores e intereses que se suscita entre los trabajadores que invocan su derecho a la huelga y los sacrificios válidos que se pueden imponer a los usuarios de los servicios”.

“El derecho de los trabajadores a hacer la huelga con el fin de mejorar sus condiciones de trabajo y sociales, si bien representa un derecho constitucional protegido, en el sentido de que contribuye a la realización efectiva de principios y valores consagrados en la Carta, no es oponible a los derechos fundamentales de los usuarios de los servicios públicos, por el mayor rango que estos tienen en el ordenamiento constitucional. Además, es mayor el perjuicio que se causa en sus derechos fundamentales a los usuarios, cuando aquellos son afectados, que los beneficios que los trabajadores derivan de la huelga para mejorar sus condiciones de trabajo. Es obvio que la balanza de los intereses y derechos en conflicto debe inclinarse en favor de los derechos fundamentales”.

“De lo dicho se infiere que, al valorar los intereses en conflicto, a efectos de hacer la definición de los servicios públicos esenciales, el Legislador debe partir de bases serias, objetivas y razonables, de modo que la respectiva regulación guarde proporcionalidad entre el respeto a los derechos fundamentales de los usuarios y el derecho de los trabajadores a la huelga”<sup>20[7]</sup>.

3.3. Hechas las precisiones anteriores, procede la Sala a contestar los cargos del demandante de la siguiente manera:

“a) La Corte, en Sentencia C-636/2000<sup>21[8]</sup> se pronunció en los siguientes términos:

“Es de la esencia de la filosofía política que inspira al Estado Social de Derecho la de asegurar, como cometido básico de este, inherente a su finalidad social, la atención y satisfacción de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, y otras, que aseguren el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, con el fin de hacer efectiva la igualdad material entre todos los integrantes de la comunidad. De este modo, la realización y la eficacia sustantiva del Estado Social de Derecho se mide por la capacidad de este para satisfacer, a través de la prestación de los servicios públicos, las necesidades vitales de la población, mediante el suministro de concretas prestaciones que tiendan a ello y, consecuentemente, de lograr por esta vía la igualación de las condiciones materiales de existencia de las personas.

“La prestación del servicio, que debe cubrir las necesidades de ‘todos los habitantes del territorio nacional, a quienes se les debe asegurar su prestación eficiente’, tiene como destinatarios a los usuarios, esto es, a quienes son titulares de dichas necesidades y demandan por consiguiente su satisfacción”.

“b) El carácter no absoluto del derecho de huelga se explica por la repercusión que su ejercicio puede causar, hasta el punto de que llegue a afectar los derechos y libertades fundamentales de las personas que no son actoras del conflicto. De esta manera, no es posible concebir la huelga como una simple afirmación de la libertad sindical ni como una relación privada entre trabajadores y empleadores, porque normalmente sus objetivos, la magnitud del conflicto, y las condiciones y características de su ejecución, rebasan los aludidos ámbitos, de manera tal que se pueden ver vulnerados o amenazados los derechos e intereses de la comunidad y del propio Estado, como ocurre cuando se afecta el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

<sup>20</sup> [7] C-450/95. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>21</sup> [8] M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Las circunstancias anotadas explican las razones por las cuales el artículo 56 superior defiere al legislador la reglamentación del ejercicio del derecho de huelga y la definición de los servicios públicos esenciales en los cuales la huelga no se garantiza.

La determinación de dichos servicios comporta la necesidad de sopear el derecho de los trabajadores a interrumpir el trabajo y los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales en que se mantenga la continuidad de la prestación de los mismos, conforme lo observó la Corte en la aludida Sentencia C-473/94”;

“c) Conforme con lo anterior, el artículo 4° de la Ley 142/94 objeto de impugnación se ajusta a la Constitución, porque el legislador no hizo cosa diferente que desarrollar, tanto el mandato del artículo 56 en cuanto lo habilita para definir los servicios públicos esenciales en los cuales la huelga no está garantizada, como los artículos 365 y 366, según los cuales, los servicios públicos domiciliarios constituyen instrumentos adecuados para asegurar las finalidades sociales del Estado, en lo que atañe con el bienestar general y el mejoramiento de las condiciones de vida de los integrantes de la comunidad. En tales circunstancias, es evidente que los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, larga distancia nacional e internacional, gas combustible, contribuyen al logro de los mencionados cometidos sociales, y a la realización efectiva de ciertos derechos fundamentales de las personas. Por lo tanto, ningún reparo constitucional encuentra la Corte a la decisión del legislador de calificarlos como esenciales”;

“d) No es cierto, como lo asevera el demandante, que la determinación de los servicios públicos esenciales es una competencia que sólo puede ejercitar el legislador mediante la expedición del Estatuto del Trabajo, previsto en el artículo 53 de la Constitución, porque este goza de la facultad que le otorga específicamente el artículo 56 para hacer la definición de tales servicios. Además, entre las materias que deben integrar dicho estatuto no se encuentra incluida la relativa a la regulación del derecho de huelga”.

“e) Por lo demás, a juicio de la Corte no resulta irrazonable ni desproporcionada la norma jurídica mencionada, en cuanto consideró que dichas actividades constituyen servicios públicos esenciales”.

## 8. EL CONTROL MATERIAL CONSTITUCIONAL SOBRE LAS DEFINICIONES LEGALES DE SERVICIOS ESENCIALES

En la Sentencia C-473/94, M. P. Alejandro Martínez Caballero, leemos:

“9. Entre ahora la Corte a determinar el alcance del control constitucional sobre las definiciones de servicios públicos esenciales establecidas por el Congreso con el fin de restringir el derecho de huelga. En efecto, en una primera aproximación, la norma constitucional admite una doble interpretación.

Conforme a la primera hermenéutica, se podría considerar que la excepción a la garantía al derecho de huelga opera para todas aquellas actividades que la ley defina como servicios públicos esenciales, sin que la Corte Constitucional pueda efectuar un control material sobre tal definición. De acuerdo con tal criterio, la decisión del Congreso determina el carácter de servicio público esencial de una actividad puesto que a él corresponde definirlos. Además, se podría argumentar que debido a la falta de precisión doctrinaria y constitucional de la expresión “servicios públicos esenciales”, ella sólo puede ser llenada de sentido por el órgano de representación política. Por consiguiente, si el Legislador define una actividad como servicio público esencial, tal decisión es suficiente para excluir la garantía del derecho de huelga en ese sector, sin que se pueda discutir si materialmente esta es o no un servicio público esencial. Habría entonces una discrecionalidad política del Legislador para definir las limitaciones al derecho de huelga.

Conforme a la segunda interpretación, la Constitución ha establecido dos requisitos diferentes para que se pueda excluir el derecho de huelga de una determinada actividad. En primer término, es necesario que esta sea materialmente un servicio público esencial. Y, en segundo término, desde el punto de vista formal, es necesario que el Legislador haya expresamente definido la actividad como servicio público esencial y res-

tringido el derecho de huelga en ella. Por consiguiente, conforme a esta segunda hermenéutica, en caso de una eventual revisión constitucional, la Corte debe ejercer un control material sobre la decisión legislativa a fin de determinar si la actividad es o no un servicio público esencial.

La Corte considera que esta segunda interpretación es la adecuada si se efectúa un análisis sistemático de esta excepción constitucional,...

## 9. EL ARTICULO 430 DEL CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO Y ALGUNOS PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL MISMO

De acuerdo con las notas de vigencia, a partir del artículo 430 del Código Sustantivo de Trabajo, está prohibida la huelga en los servicios públicos, considerados estos como toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas. De conformidad con el texto del artículo, constituyen servicio público, entre otras, las siguientes actividades:

- a) Las que se prestan en cualquiera de las ramas del Poder Público;
- b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones;
- c) Las de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas;
- d) Las de establecimiento de asistencia social de caridad y de beneficencia;
- e) Declarado inexecutable en la forma anotada más adelante en este mismo escrito;
- f) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;
- g) Las de explotación, elaboración y distribución de sal;
- h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del Gobierno;
- i) Está considerado derogado según se expresa más adelante en este mismo escrito.

Algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto del artículo 430 del Código Sustantivo de Trabajo son los siguientes:

9.1 En Sentencia C-473 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte resolvió:

“SEGUNDO: Declarar EXEQUIBLE el inciso 1° del artículo 430 del Código Sustantivo de Trabajo, siempre que se trate, conforme al artículo 56 de la Constitución Política, de servicios públicos esenciales definidos por el Legislador”.

“CUARTO: EXHORTAR al Congreso para que en un plazo razonable expida una regulación de la huelga en los servicios públicos esenciales que sea acorde con la Constitución”.

9.2 La Sentencia C-450 de 1995, M. P. Antonio Barrera Carbonell, declaró EXEQUIBLE el literal b) del inciso 3° del artículo 430 del Código Sustantivo de Trabajo.

9.3 Por Sentencia C-075 de 1997, M. P. Hernando Herrera Vergara, fue declarado INEQUIVABLE el literal e) del artículo citado en el punto anterior. “Pero únicamente en razón a que el Legislador no ha señalado como servicios públicos esenciales las actividades indicadas en dicha disposición, en ejercicio de la facultad constitucional consagrada en el artículo 56 de la Carta Política”. Estaba referido a “las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados”.

9.4 Por Sentencia C-450 de 1995 fue declarado executable el literal h) del artículo 430 del Código Sustantivo de Trabajo.

9.5 Por Sentencia C-542 de 1997, M. P. Hernando Herrera Vergara, la Corte Constitucional se declaró inhibida de fallar sobre el ordinal i) del texto correspondiente al Decreto 753 de 1956, por considerar que fue derogado por la Ley 48 de 1968. Su texto era: “Cualquiera otros

que a juicio del Gobierno interesen a la seguridad, sanidad, enseñanza y a la vida económica o social del pueblo. El Gobierno decidirá de las actividades de que trata este ordinal, previo concepto que solicite al Consejo de Estado.

Respecto del literal a) del artículo 430 del Código Sustantivo de Trabajo, anotamos:

En la Sentencia número 473-94, M. P. Alejandro Martínez Caballero, leemos: “El derecho de huelga (C. P., artículo 56), junto con el derecho de asociación sindical (C. P., artículo 39) y las diversas formas de negociación colectiva (C. P., artículo 55), constituyen un trípedo sobre el cual se edifica el derecho colectivo del trabajo, el cual busca equilibrar las relaciones entre los patrones y los trabajadores. De esta manera, gracias a la protección derivada del derecho colectivo del trabajo, el orden legal contribuye a generar relaciones laborales más equitativas, dentro de un marco jurídico”.

En el texto del artículo 39 de la Constitución Política está indicado que: “No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la fuerza pública” A su vez, el artículo 55 del ordenamiento constitucional indica que: “Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley.

Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo”.

El artículo 416 del Código Sustantivo de Trabajo establece que: Los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aún cuando no pueden declarar o hacer huelga”.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-1234 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, declaró exequible la expresión “los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliego de peticiones ni celebrar convenciones colectivas” contenida en el artículo 416 del Código Sustantivo de Trabajo, bajo el entendido que para hacer efectivo el derecho a la negociación colectiva consagrado en el artículo 55 de la Constitución Política, y de conformidad con los Convenios 151 y 154 de la OIT, las organizaciones sindicales de empleados públicos podrán acudir a otros medios que garanticen la concertación en las condiciones de trabajo, a partir de la solicitud que al respecto formulen estos sindicatos, mientras el Congreso de la República regule el procedimiento para el efecto”.

Antes habíamos ya citado lo anterior y agregado que es claro que el derecho de huelga es el corolario resultante del pleno ejercicio de la negociación colectiva.

De acuerdo con lo anterior se considera que el literal a. del artículo 430 del Código Sustantivo de Trabajo concuerda con las restricciones antes enunciadas y respecto del mismo no se ha encontrado ninguna sentencia de inexecutable que a esta norma, en forma específica de decisión, se refiera. Es decir que una variación efectiva de la norma, que guarde relación con una factible reglamentación del artículo 56 de la Constitución política requiere de una visión integral de los artículos, lo cual escapa al alcance del proyecto. Por ello, el texto se mantiene en la propuesta para primer debate.

#### **10. OTRAS NORMAS QUE A MANERA DE EJEMPLO PUEDEN SER CITADAS EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES**

10.1 Lo ya citado de la Ley 142 de 1993 en materia de servicios públicos domiciliarios.

10.2 Artículo 5° de la Ley 336 de 1996, en relación con el carácter de servicio público esencial el servicio público de transporte.

10.3 Ley 31 de 1992, artículo 39, inciso 2°, declarado exequible por Sentencia C- 521/94, en relación con la actividad de la banca central.

10.4 Ley 100 de 1993, artículo 4° en lo relacionado con el sistema general de seguridad social en salud y con respecto al sistema general de pensiones “en aquellas actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de las pensiones”.

10.5 Por el parágrafo del artículo 53 de la Ley 633 de 2000, para los efectos de la aplicación del inciso 1° del artículo 56 de la Constitución Política, el servicio público prestado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se define como servicio público esencial, cuyo objetivo es coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior.

#### **11. VISION DIFERENTE DEL TEMA A PARTIR DEL ANALISIS DEL ARTICULO PROPUESTO**

11.1 El artículo 1° Tiene dos aspectos: en primer lugar restringe el derecho de huelga a los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre de Estado. Luego, como segundo aspecto, lo hace en los servicios públicos esenciales. Respecto de lo primero es claro que el derecho de huelga es el corolario resultante del pleno ejercicio de la negociación colectiva. Relacionado con lo anterior, el inciso 1° del artículo 55 constitucional, establece que “Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley”.

En respuesta a acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 416, parcial del Código Sustantivo del Trabajo. En Sentencia C-1234/05, M.P. doctor Alfredo Beltrán Sierra, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió “Declarar exequible la expresión “Los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliego de peticiones ni celebrar convenciones colectivas” contenidas en el artículo 416 del Código Sustantivo de Trabajo, bajo el entendido que para hacer efectivo el derecho a la negociación colectiva consagrado en el artículo 55 de la Constitución Política, y de conformidad con los Convenios 151 y 154 de la OIT, las organizaciones sindicales de empleados públicos podrán acudir a otros medios que garanticen la concertación en las condiciones de trabajo, a partir de la solicitud que al respecto formulen estos sindicatos, mientras el Congreso de la República regule el procedimiento para el efecto”.

Respecto del Convenio número 154, sobre el fomento de la Negociación Colectiva, OIT, en la parte 1, campo de aplicación y definiciones, el numeral 3 indica que “En lo que se refiere a la administración pública, la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este convenio”.

Teniendo en cuenta, entre otras consideraciones, que la fijación del régimen salarial o cualquiera otros beneficios relativos a la situación laboral de los empleados públicos se encuentra atribuida expresamente por la Constitución al Congreso de la República (artículo 150, numeral 19, ordinal e) y al Presidente de la República en el evento del numeral 14 del artículo 189 ibídem y en el ámbito territorial, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales (C. P., artículo 300, numeral 7 y artículo 313, numeral 6) es claro que el tema de la negociación colectiva en el sector público necesitaría, para ser desarrollado en alguno de sus aspectos directos o indirectos, de norma específica, que, en la actualidad no existe pero sí, en cambio, está vigente la restricción contemplada en el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo.

En concordancia con lo anterior no se encuentra viable el primer tema propuesto en el artículo comentado del proyecto.

Respecto del segundo aspecto, esto son servicios públicos esenciales, está sustentado que la enumeración propuesta es restringida a una efectuada por la OIT en una recopilación que no es restrictiva. En consecuencia, a partir de lo anterior surge una visión diferente del tema respecto del enfoque básico del proyecto.

11.2 En el artículo 2° del proyecto se propone reformar el artículo 450 del Código Sustantivo de Trabajo, así:

Texto actual del artículo en el Código Sustantivo de Trabajo:	Texto de modificación del artículo propuesto por el autor:
Casos de ilegalidad y sanciones	Casos de ilegalidad y sanciones
Artículo 450. Casos de ilegalidad y sanciones:	Artículo 450. Casos de ilegalidad y sanciones:
1. La suspensión colectiva del trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos:	1. La suspensión colectiva de trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos:
a) Cuando se trate de un servicio público;	a) Cuando se trate de un servicio público esencial, de acuerdo con la definición hecha en la presente ley;
b) Cuando persiga fines distintos de los profesionales o económicos;	b) Cuando persiga fines distintos de los profesionales o económicos;
c) Cuando no se haya cumplido previamente el procedimiento del arreglo directo;	c) Cuando no se haya cumplido previamente el procedimiento del arreglo directo;
d) Cuando no haya sido declarada por la asamblea general de los trabajadores en los términos previstos en la presente ley;	d) Cuando no haya sido declarada por la Asamblea General de los trabajadores en los términos previstos en la presente ley;
e) Cuando se efectuare antes de los dos (2) días o después de diez (10) días hábiles a la declaratoria de huelga;	e) Cuando se efectuare antes de los dos (2) días o después de diez (10) días hábiles a la declaratoria de huelga;
f) Cuando no se limite a la suspensión pacífica del trabajo, y	f) Cuando no se limite a la suspensión pacífica del trabajo, y
g) Cuando se promueva con el propósito de exigir a las autoridades la ejecución de algún acto reservado a la determinación de ellas.	g) Cuando se promueva con el propósito de exigir a las autoridades la ejecución de algún acto reservado a la determinación de ellas.
2. Declarada la ilegalidad de una suspensión o paro del trabajo, el empleador queda en libertad de despedir por tal motivo a quienes hubieren intervenido o participado en él, y respecto a los trabajadores amparados por el fuero, el despido no requerirá calificación judicial.	2. Declarada la ilegalidad de una suspensión o paro del trabajo, el empleador queda en libertad de despedir por tal motivo a quienes hubieren intervenido o participado en él, y respecto a los trabajadores amparados por el fuero, el despido no requerirá calificación judicial.
3. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio Público, o el empleador afectado, podrán solicitar a la justicia laboral la suspensión o cancelación de la personería jurídica del sindicato, conforme al procedimiento señalado en el artículo 52 de esta ley.	3. El Ministerio de la Protección Social, el Ministerio Público o el empleador afectado, podrán solicitar a la justicia laboral la suspensión o cancelación de la personería jurídica del sindicato, conforme al procedimiento señalado en esta ley.
4. Las sanciones a que se refiere el inciso anterior no excluyen la acción del empleador contra los responsables para la indemnización de los perjuicios que se le hayan causado.	4. Las sanciones a que se refiere el inciso anterior no excluyen la acción del empleador contra los responsables para la indemnización de los perjuicios que se le hayan causado.

En general se hacen las siguientes consideraciones:

a) Cambiar simplemente la expresión “Servicio Público” por “servicio público esencial”, de acuerdo con la definición hecha en la presente ley, conduce a una excesiva restricción respecto de lo antes analizado a partir de diversos pronunciamientos jurisprudenciales.

b) En el numeral 3. la expresión “señalado en el artículo 52 de esta ley” se propone, como cambio: “conforme al procedimiento señalado en esta ley”.

Es de anotar que el artículo 52 de la Ley 50 de 1990 modificó el artículo 380 del Código Sustantivo de Trabajo y el cual está referido, dentro del Capítulo V, a prohibiciones y sanciones, a estas últimas.

En consecuencia y anotando que se debe actualizar la expresión “Ministerio de Trabajo y Seguridad Social” por “Ministerio de la Protección Social”, continúa aquí la presentación de una visión diferente respecto del alcance del concepto de “servicio público esencial”.

11.3 El artículo 3° del proyecto propone variación al artículo 452 del Código Sustantivo del Trabajo, “procedencia del arbitramento” y suprimir el literal c) que establece: “Los conflictos colectivos del trabajo de sindicatos minoritarios, siempre y cuando la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa no hayan optado por la huelga cuando esta sea precedente”. También, respecto del literal b) (los conflictos colectivos de trabajo en que los trabajadores optaren por el arbitramento, conforme a lo establecido en el artículo 444 de este código) quedaría la expresión final así: “conforme a lo establecido en el artículo 31 del Decreto-ley 2351 de 1965”, anotándose que el artículo 444 antes citado fue subrogado por la Ley 50 de 1990, artículo 61.

El artículo 452 del Código Sustantivo de Trabajo fue modificado por la Ley 584 de 2000 y entre la procedencia para el arbitramento obligatorio el literal a) es del siguiente tenor:

“a) Los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en los servicios públicos esenciales y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo”.

Al estar de entrada en el proyecto la limitación del concepto de “servicio público esencial”, además de no encontrarse en la exposición de motivos la razón para suprimir el literal c) antes anotado, continuamos con una visión diferente respecto del tema.

11.4 El artículo 4°. Propone variación al artículo 453 del Código Sustantivo de Trabajo, anotándose que en la propuesta aparece la expresión “Ministerio de Trabajo” y al texto actual se agregaría, según la propuesta, lo siguiente: “Para los casos de conflictos colectivos de trabajo que se presenten en los servicios públicos esenciales y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo, se establecerán tribunales de arbitramento paritarios, designados así: un árbitro por parte de la empresa y otro árbitro por el sindicato o sindicatos a los que estén afiliados más de la mitad de los trabajadores o, en defecto de estos, por los trabajadores en asamblea general o mediante votación, si la empresa tiene varias sedes en diferentes ciudades del país.

Es de anotar que el Decreto 525 de 1956, expedido durante la vigencia del Estado de sitio, modificó el artículo 453 del CST., y fue convertido en legislación permanente por virtud de la Ley 141 de 1961. A pesar de que la Ley 48 de 1968 nuevamente modificó el artículo 453, los numerales 4 y 5 del Decreto-ley 5215 de 1956 mantienen su vigencia por cuanto regulan aspectos no contemplados en la Ley 48 y porque sus disposiciones no le son contrarias. El numeral 4 indica que “los árbitros disponen de dos (2) días para aceptar, tomar posesión y entrar en funciones. La renuncia de cualquiera de las partes para designar árbitro dará derecho al Ministerio de Trabajo para hacerlo. En caso de falta, renuncia o impedimento de alguno de los árbitros se procederá a reemplazarlo en la misma forma como se hizo la designación”. Como se observa en el texto, al igual que ocurre en el artículo 453 del Código Sustantivo de Trabajo no está establecido término para que el Ministerio (hoy el de la Protección Social) nombre el tercer árbitro cuando los otros nombrados por las partes no se pongan de acuerdo dentro de las 48 horas siguientes a su posesión.

Se encuentra, además, que a la luz de los reglamentos de los principales centros de arbitraje se contempla que los tribunales sean constituidos por un número impar de árbitros para mejor camino a una solución. En consecuencia no se encuentra conveniente abrir la modalidad de tribunales paritarios pero se podría establecer un tiempo corto dentro del cual el Ministerio de la Protección Social designe el tercer árbitro cuando los otros nombrados no se pongan de acuerdo dentro de las 48 horas siguientes a su posesión. De igual manera se podría actualizar la denominación del Ministerio, antes de Trabajo y ahora de la Protección Social.

En síntesis, también aquí habría una visión diferente del tema.

11.5 El artículo 5°. propone modificación al artículo 459 del Código Sustantivo de Trabajo y agrega dos numerales, uno para establecer un término improrrogable de quince (15) días hábiles en caso de conflictos colectivos de trabajo que se presenten en los servicios públicos esenciales y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo y el otro para establecer que en estos casos los tribunales de arbitramento especial, sólo podrán pronunciarse exclusivamente sobre los puntos de la convención colectiva que hayan sido denunciados por el sindicato o los sindicatos correspondientes.

Respecto del término improrrogable de quince (15) días para proferir el fallo, en los casos de conflictos colectivos de trabajo que se presenten en los servicios públicos esenciales, se considera que puede resultar funcionalmente escaso y, por ello, en vía de ejemplo, se podría pensar que fuesen prorrogables por una sola vez hasta por diez (10) días hábiles más, anotándose que de acuerdo con sentencia CSJ, Cas. Laboral, dic. 15757, G. J. 2188/89/90, pág. 795, “como el Tribunal de Arbitraje Obligatorio se

constituye por mandato insustituible de la ley mediante una resolución ministerial, no puede desconocerse al ministerio del ramo la facultad de conceder prórroga del término para la expedición del laudo...”.

En relación con la limitación a los Tribunales de Arbitramento especial, antes enunciados, se consideran inconvenientes frente a situaciones cambiantes entre épocas de desarrollo y de recesión.

Desde luego, dado que el asunto de fondo continúa siendo el alcance de la definición de “servicios públicos esenciales”, además de la limitación propuesta en relación con la capacidad del tribunal de arbitramento para pronunciarse, continúa una visión diferente del tema a partir del texto comentado.

11.6 Como artículo sexto el proyecto incluye uno a manera de compensación por las restricciones que por la ley sean aplicables. Al efecto se propone prohibir el derecho de cierre patronal y la suspensión de sus actividades por decisión de la administración de la empresa.

Al respecto se anota que el artículo 464 del Código Sustantivo del Trabajo, en el Capítulo IX, “Cierre de empresas” está previsto que “Las empresas de servicios públicos que no dependan directa ni indirectamente del Estado no pueden suspender ni paralizar sino mediante permiso del Gobierno o dándole aviso a este, con seis meses de anticipación cuando menos, a fin de que puedan tomarse oportunamente las providencias que aseguren la continuidad del servicio”. Por lo anterior podría considerarse que la propuesta varía el artículo antes citado. Además, no es de olvidar que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios pueden ser objeto de disolución y de liquidación voluntaria y la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios puede depender de la afectación o no de la continuidad de la prestación del servicio a cargo de la empresa objeto de liquidación. El artículo propuesto puede resultar contrario a la inversión y, a la luz de pronunciamientos de la OIT no se encuentra que para compensar haya que, necesariamente, hacer lo propuesto. Al respecto en la recopilación de 1985, párrafo 396, puede leerse: “547. En cuanto a la índole de las “garantías apropiadas” en caso de restricción del derecho de huelga en los servicios esenciales y en la Función Pública, la limitación de la huelga debe ir acompañada por procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos en que los interesados puedan participar en todas las etapas, y en los que los laudos dictados deberían ser aplicados por completo y rápidamente”.

Además, el artículo nuevo propuesto presenta dificultades frente a normas superiores como lo son, por ejemplo, los artículos 150 y 189 de la Constitución Política que, al regular, respectivamente, las funciones del Congreso y del Presidente de la República, señalan que corresponde al Congreso, determinar la estructura de la administración y crear entidades del orden nacional y, al Presidente, suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley. A nivel territorial, los artículos 300 y 305, numeral 7, en lo departamental y 313 numeral 6. y 315 numeral 4, en lo municipal, contienen normas similares para asambleas y gobernadores, concejos y alcaldes.

Desde luego anotamos que en la recopilación, 551, está anotado que “Los empleados privados del derecho de huelga porque realizan servicios esenciales deben beneficiarse de garantías apropiadas destinadas a salvaguardar sus intereses: por ejemplo, negativa del derecho de cierre patronal, establecimiento de un procedimiento paritario de conciliación y cuando la conciliación no logre su finalidad, la creación de un sistema paritario de arbitraje”. Es decir, hay opciones y, no, simplemente una sola vía. Y así, es claro que una visión distinta a la orientación general del proyecto de ley encuentra aquí también su justificación.

Respecto del título se podría proponer variación en armonía con lo indicado en el artículo 169 de la Constitución Política y 193 de la Ley 5ª de 1992, es decir que deberá corresponder precisamente a su contenido.

**12 COMPARACION ESQUEMATICA DE DOS ENFOQUES DIFERENTES**

Con orientación simplemente didáctica se presenta a continuación lo que podría ser el resumen de un enfoque diferente al plasmado en el proyecto, así:

Texto del proyecto	Enfoque diferente
<p>TITULO</p> <p>POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL ARTICULO 56 DE LA CONSTITUCION POLITICA Y SE DEFINE EL CONCEPTO DE “SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES”</p>	<p>TITULO</p> <p>POR LA CUAL SE DESARROLLA EL ARTICULO 56 DE LA CONSTITUCION POLITICA EN RELACION CON SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES Y PARA EL EFECTO SE MODIFICAN VARIOS ARTICULOS DEL CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO</p>
<p>El Congreso de la República de Colombia</p> <p>DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1º.</b> El artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo queda así:</p> <p>De conformidad con la Constitución Nacional y las normas Internacionales del Trabajo, contempladas por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, se restringe el derecho de huelga a los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado y en los servicios públicos esenciales, definidos para efectos de la presente ley como aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona, en toda o parte de la población.</p> <p>Para este efecto se consideran como funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado a los ministros y viceministros de Estado; los directores de departamentos administrativos; los presidentes y vicepresidentes de empresas industriales y comerciales del Estado; los alcaldes y gobernadores con sus respectivos gabinetes; los congresistas, diputados y concejales; los funcionarios de las Altas Cortes y las Fuerzas Armadas.</p> <p>Igualmente para efectos de las restricciones contenidas en este artículo, se consideran servicios públicos esenciales las siguientes actividades:</p> <p>a) La prestación de servicios de salud en el sector de hospitalización, cirugía y urgencias;</p> <p>b) Los servicios de abastecimiento de agua;</p> <p>c) El servicio telefónico;</p> <p>d) Los servicios de electricidad;</p> <p>e) El control de tráfico aéreo.</p>	<p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1º.</b> El artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:</p> <p><b>Prohibición de huelga en los servicios públicos esenciales.</b> De conformidad con el artículo 56 de la Constitución Política está prohibida la huelga en los servicios públicos esenciales.</p> <p>Para este efecto se considera como servicio público esencial, toda actividad que, atendiendo a su materialidad y dentro de criterios no taxativos o exhaustivos, sino meramente indicativos, contribuya de modo directo y concreto a la satisfacción de necesidades de interés general, o a la realización de valores ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales, o cuya interrupción puede poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas, en toda o parte de la población, bien que se realicen por el Estado, directa o indirectamente o por personas privadas.</p> <p>Constituyen, por tanto, servicios públicos esenciales, entre otras, las siguientes actividades:</p> <p>a) Las que se prestan en cualquiera de las Ramas del Poder Público;</p> <p>b) El Servicio de Seguridad Social en lo relacionado con el Sistema de Seguridad Social en Salud y en todo lo relacionado con el reconocimiento y pago de pensiones;</p> <p>c) Los servicios públicos domiciliarios y sus actividades complementarias, definidos como esenciales por el legislador en leyes vigentes a la fecha de publicación de la presente o que, en armonía con la Constitución Política, lo sean en el futuro;</p> <p>d) El servicio de transporte público por tierra, agua y aire y el control del tráfico aéreo;</p> <p>e) Establecimientos esenciales para la asistencia social y para la explotación, elaboración y distribución de sal y productos básicos de la canasta familiar;</p> <p>f) Explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados destinados al abastecimiento normal de combustibles del país;</p> <p>g) La actividad de la banca central;</p> <p>h) Las demás que estén o sean definidas por el legislador como servicios públicos esenciales en armonía con la Constitución Política o, si no lo están en forma expresa, por su naturaleza misma, la suspensión del servicio ponga en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población y, en todo caso de colisión entre los derechos de los trabajadores que hayan acudido a la huelga y los de los usuarios de servicios que resulten indispensables para el mantenimiento normal del orden económico, productivo y social del país o para la guarda de la preeminencia que tienen los derechos constitucionales fundamentales, debe prevalecer el interés general de los usuarios.</p>

Texto del proyecto	Enfoque diferente
<p><b>Artículo 2º.</b> El artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:</p> <p>Artículo 450. Casos de ilegalidad y sanciones:</p> <p>1. La suspensión colectiva de trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos:</p> <p>a) Cuando se trate de un servicio público esencial, de acuerdo con la definición hecha en la presente ley;</p> <p>b) Cuando persiga fines distintos de los profesionales o económicos;</p> <p>c) Cuando no se haya cumplido previamente el procedimiento del arreglo directo;</p> <p>d) Cuando no haya sido declarada por la Asamblea General de los trabajadores en los términos previstos en la presente ley;</p> <p>e) Cuando se efectúe antes de los dos (2) días o después de diez (10) días hábiles a la declaratoria de huelga;</p> <p>f) Cuando no se limite a la suspensión pacífica del trabajo, y</p> <p>g) Cuando se promueva con el propósito de exigir a las autoridades la ejecución de algún acto reservado a la determinación de ellas.</p> <p>2. Declarada la ilegalidad de una suspensión o paro del trabajo, el empleador queda en libertad de despedir por tal motivo a quienes hubieren intervenido o participado en él, y respecto a los trabajadores amparados por el fuero, el despido no requerirá calificación judicial.</p> <p>3. El Ministerio de la Protección Social, el Ministerio Público o el empleador afectado, podrán solicitar a la justicia laboral la suspensión o cancelación de la personería jurídica del sindicato, conforme al procedimiento señalado en esta ley.</p> <p>4. Las sanciones a que se refiere el inciso anterior no excluyen la acción del empleador contra los responsables para la indemnización de los perjuicios que se le hayan causado.</p>	<p><b>Artículo 2º.</b> Modifícase el literal a) del numeral 1 y el numeral 3 del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, los cuales quedarán así:</p> <p>a) Cuando se trate de un servicio público esencial o de las restricciones previstas en el artículo 55 de la Constitución Política, artículo 416 del Código Sustantivo de Trabajo y normas complementarias.</p> <p>3. El Ministerio de la Protección Social, el Ministerio Público, o el Empleador afectado, podrán solicitar a la justicia laboral la suspensión o cancelación de la personería jurídica del sindicato, conforme al procedimiento señalado en el artículo 380 y concordantes del presente Código Sustantivo de Trabajo.</p>
<p><b>Artículo 3º.</b> El artículo 452 del Código Sustantivo de Trabajo quedará así:</p> <p>Artículo 452.</p> <p>1. Serán sometidos a arbitramento obligatorio:</p> <p>a) Los conflictos colectivos del trabajo que se presenten en los servicios públicos esenciales y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo, y</p> <p>b) Los conflictos colectivos del trabajo en que los trabajadores optaren por el arbitramento, conforme a lo establecido en el artículo 31 del Decreto-ley 2351 de 1965.</p> <p>2. Los conflictos colectivos en otras empresas podrán ser sometidos a arbitramento voluntario por acuerdo de las partes.</p>	<p><b>Artículo 3º.</b> Se suprime el tercero propuesto en el proyecto.</p>

Texto del proyecto	Enfoque diferente
<p><b>Artículo 4º.</b> El artículo 453 del Código Sustantivo de Trabajo quedará así:</p> <p>Artículo 453. El tribunal de arbitramento obligatorio se compondrá de tres miembros designados así: uno por la empresa, otro por el sindicato o sindicatos a que estén afiliados más de la mitad de los trabajadores o en defecto de estos por los trabajadores en asamblea general, y el tercero de común acuerdo por dichos dos árbitros. En caso de que los dos árbitros no se pongan de acuerdo para elegir al tercero, dentro de las 48 horas siguientes a su posesión, dicho árbitro será designado por el Ministerio de Trabajo de lista integrada por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia integrará dicha lista para períodos de dos años con doscientos ciudadanos colombianos, residentes en los distintos departamentos del país, que sean abogados titulados especialistas en derecho laboral o expertos en la situación económica y social del país, y de reconocida honorabilidad.</p> <p>Para los casos de conflictos colectivos de trabajo que se presenten en los servicios públicos esenciales y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo, se establecerán tribunales de arbitramento paritarios, designados así: un árbitro por parte de la empresa y otro árbitro por el sindicato o sindicatos a los que estén afiliados más de la mitad de los trabajadores o, en defecto de estos, por los trabajadores en asamblea general o mediante votación, si la empresa tiene varias sedes en diferentes ciudades del país.</p> <p><b>Artículo 5º.</b> El artículo 459 del Código Sustantivo de Trabajo quedará así:</p> <p>1. Los árbitros proferirán el fallo dentro del término de diez (10) días, contados desde la integración del tribunal. Las partes podrán ampliar este plazo.</p> <p>2. En los casos de conflictos colectivos de trabajo que se presenten en los servicios públicos esenciales y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo, el término de quince (15) días hábiles prorrogables.</p> <p>3. Los tribunales de arbitramento especial que deliberen sobre conflictos colectivos de trabajo que se presenten en los servicios públicos esenciales y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo, sólo podrán pronunciarse exclusivamente sobre los puntos de la convención colectiva que hayan sido denunciados por el sindicato o los sindicatos correspondientes.</p> <p><b>Artículo 6º.</b> Con el fin de brindar protección adecuada a los trabajadores vinculados a empresas o servicios considerados esenciales, de manera que se les compensen las restricciones impuestas en la presente ley y puedan beneficiarse de garantías apropiadas destinadas a salvaguardar sus intereses, se prohíbe en dichas empresas o servicios el derecho de cierre patronal y la suspensión de sus actividades por decisión de la administración de la empresa.</p>	<p><b>Artículo 3º.</b> El artículo 453 del Código Sustantivo de Trabajo quedará así:</p> <p><b>Tribunales especiales.</b> El tribunal de arbitramento obligatorio se compondrá de tres miembros designados así: uno por parte de la empresa, otro por el sindicato o sindicatos a que estén afiliados más de la mitad de los trabajadores, o en defecto de estos por los trabajadores, en asamblea general, y el tercero de común acuerdo por dichos dos árbitros. En caso de que los dos árbitros no se pongan de acuerdo para elegir el tercero, dentro de las 48 horas siguientes a su posesión, dicho árbitro será designado dentro de los diez (10) días hábiles siguientes por el Ministerio de la Protección Social de lista integrada por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia integrará dicha lista para períodos de dos años con doscientos ciudadanos, residentes en los distintos departamentos del país, que sean abogados titulados, especialistas en derecho laboral o expertos en la situación económica y social del país y de reconocida honorabilidad.</p> <p><b>Artículo 4º.</b> El artículo 459 del Código Sustantivo de Trabajo quedará así:</p> <p><b>Término para fallar.</b> Los árbitros proferirán el fallo dentro del término de diez (10) días, contados desde la integración del tribunal. Las partes podrán ampliar este plazo.</p> <p>Cuando constitucional y legalmente resulte procedente el arbitramento para conflictos de trabajo que se presenten en los servicios públicos esenciales y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo, el término para fallar será de quince (15) días hábiles prorrogables por una sola vez y por un máximo de diez (10) días hábiles.</p> <p><b>Artículo 6º.</b> Se suprime el texto propuesto en el proyecto.</p> <p><b>Artículo 5º.</b> La presente ley rige desde su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>

**13. REFLEXION GLOBAL**

En el protocolo modificatorio, en trámite, del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Los Estados Unidos se asume la obligación expresa de adoptar en las legislaciones internas de las Partes, y de hacer cumplir los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo de la OIT y se ratifica

la obligación de hacer cumplir la propia ley laboral, aclarando que dicha ley incluye los principios y derechos fundamentales del trabajo (OIT). De igual manera se asume la obligación de no dejar de aplicar las leyes laborales, o dejarlas sin efecto, de una manera que afecte el comercio entre las Partes y se viole un derecho Fundamental del Trabajo (OIT).

En análisis iniciales se ha considerado que los efectos del ajuste acordado son neutros para Colombia, dado que en el texto inicial ya estaba asumido el compromiso de hacer cumplir la legislación laboral. Se precisa, manteniendo el espíritu buscado por las partes al negociar un capítulo laboral, que este compromiso debe incluir el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales del trabajo (OIT).

Es factible que, acorde con lo anterior, de origen gubernamental sean presentados proyectos para adaptar, si así fuere necesario, la legislación interna. Ante esta posibilidad resulta claro que el trípode del derecho de huelga (C. P., artículo 56), derecho de asociación sindical (C. P., artículo 39) y las diversas formas de negociación colectiva (C. P., artículo 55) debiera conducir a una reflexión global sobre el derecho colectivo del trabajo frente a las circunstancias actuales y siempre en la búsqueda y mantenimiento del interés equitativo de la sociedad. Como está anotado en la Sentencia C-636/2000 “es de la esencia de la filosofía política que inspira al Estado Social de Derecho la de asegurar como cometido básico de este, inherente a su finalidad social, la atención y satisfacción de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, y otras, que aseguren el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, con el fin de hacer efectiva la igualdad material entre todos los integrantes de la comunidad...”.

Ya fue tramitado el proyecto de ley, de origen gubernamental, para definir la vía de calificación de la legalidad o ilegalidad de la huelga y lo relativo a la solicitud de convocatoria del tribunal de arbitramento cuando así proceda. La Ley 1210 de 2008 definió lo anterior y, como antes fue escrito, también en su artículo 5° indica que: “En concordancia con el literal h) del artículo 2° de la Ley 278 de 1996, la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de esta ley, presentará un informe al Gobierno Nacional respecto de la preparación que haya efectuado de proyectos de ley relacionados con las materias a que hacen referencia los artículos 39, 55 y 56 de la Constitución Política”.

Por lo anterior creemos que se debe mantener la vía del análisis concertado para luego tomar decisiones en los temas incluidos en el anterior artículo de la Ley 1210 de 2008.

Anotamos lo anterior por cuanto hay experiencias positivas que estimulan la importancia de la concertación como sucedió con el proyecto de reforma al Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social para hacer efectiva la oralidad en sus procesos.

#### 14. CONCLUSION

De conformidad con el artículo 157 de la Ley 5ª de 1992, la ponencia debe concluir con la propuesta de tramitar, negar o archivar el proyecto. De acuerdo con el análisis antes efectuado, la posibilidad de darle primer debate conduciría a una propuesta de texto notoriamente diferente al proyecto y, además, se estaría asumiendo el desarrollo parcial del trípode constitucional antes enunciado. Por ello, al proponer archivo queremos insistir en la importancia de encontrar la metodología apropiada para definir a la luz del bloque de constitucionalidad la aplicación que al interior de la legislación interna haya de dársele a los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo, OIT, con ajuste a las realidades nacionales.

#### 15. PROPOSICION FINAL

En concordancia con lo antes escrito me permito proponer ante la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, archivar el **Proyecto de ley número 059 de 2008 Senado**, por la cual se reglamenta el artículo 56 de la Constitución Política y se define el concepto de “servicios públicos esenciales”.

Atentamente,

Alfonso Núñez Lapeira,  
Senador-Ponente.

#### COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los seis (6) días del mes de noviembre año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la **Gaceta del Congreso** de la República, el informe de ponencia para primer debate, en veintinueve (29) folios, al **Proyecto de ley número 59 de 2008 Senado**, por la cual se reglamenta el artículo 56 de la Constitución Política y se define el concepto de “servicios públicos esenciales”.

Autoría del proyecto de ley del honorable Senador Jesús Antonio Bernal Amorochó.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

#### Nota Secretarial

El presente informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, que se ordena publicar, con proposición de archivo, solamente está refrendado por el honorable Senador Alfonso Núñez Lapeira, en su calidad de ponentes el honorable Senador Víctor Velásquez Reyes y Jesús Antonio Bernal Amorochó, no refrendaron el presente informe de ponencia.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

\*\*\*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 165 DE 2008 SENADO

*por medio de la cual se rinde honores a la memoria del Presidente Guillermo León Valencia al cumplirse 100 años de su nacimiento.*

Bogotá, D. C., noviembre de 2008

Honorable Senador

MANUEL RAMIRO VELASQUEZ ARROYAVE

Presidente Comisión Segunda

Honorable Senado de la República de Colombia

Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 165 de 2008 Senado**, por medio de la cual se rinde honores a la memoria del Presidente Guillermo León Valencia al cumplirse 100 años de su nacimiento.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda, teniendo en cuenta el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 165 de 2008 Senado, *por medio de la cual se rinde honores a la memoria del Presidente Guillermo León Valencia al cumplirse 100 años de su nacimiento*, en los siguientes términos:

#### 1. Contenido del proyecto

El proyecto consta de 11 artículos y, según expone el autor, la finalidad del proyecto es honrar la memoria del Presidente Guillermo León Valencia con ocasión al cumplimiento de los 100 años de su nacimiento.

Se pretende que por medio de una ley el Congreso de la República enaltezca la memoria, vida y obra del ex Presidente Guillermo León Valencia como ejemplo para las generaciones actuales y futuras de la patria.

En tal virtud en los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8° y 9° se autoriza al Gobierno Nacional emitir una estampilla conmemorativa a su nacimiento; realizar una recopilación de los más selectos discursos, escritos políticos, económicos, sociales y humanos del doctor Valencia; publicar un libro que sintetice la posición política del ex Presidente Valencia frente a los grupos alzados en armas y sus mayores logros en defensa de la institucionalidad y la democracia; elaborar un documental sobre el ex Presidente Valencia y su obra de Gobierno; el levantamiento de una escultura en la plaza pública de las ciudades de Bogotá y Popayán “Guillermo León

Valencia”; asignar el nombre del ex Presidente Guillermo León Valencia a la Defensa Civil Colombiana “Defensa Civil Colombiana Guillermo León Valencia”; crear una comisión de honor responsable de fijar las directrices y coordinar las actividades relativas a la celebración del primer centenario del nacimiento del doctor Guillermo León Valencia; asignar el presupuesto para la conservación, funcionamiento y fortalecimiento de la casa museo Guillermo León Valencia en la ciudad de Popayán.

El artículo 10. Autoriza al Gobierno Nacional incluir las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de esta ley.

El artículo 11. Determina la entrada en vigencia de la presente ley.

### **Perspectiva histórica y biográfica**

El Presidente Valencia, hijo del gran poeta nacional Guillermo Valencia, nació en la ciudad de Popayán el 27 de abril de 1909 y desde muy pronta edad, influido sin duda por la figura estelar de su padre, se destacó por su amor a la cultura y por su compromiso político en las filas del Partido Conservador. Guillermo León Valencia fue Concejal de Popayán y Diputado de la Asamblea del Cauca, fue Senador de la República y llevó a cabo una importante actividad diplomática tanto ante la Organización de las Naciones Unidas en su Asamblea General del año 1949 como frente al Reino de España ocupando el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en este país, una vez terminado su mandato presidencial.

El doctor Valencia, demócrata integral, combatió con su oratoria la dictadura del General Rojas Pinilla y fue gestor importante de los acuerdos políticos que acabarían con el mandato del General y darían luego origen al denominado Frente Nacional, pacto que permitió a Valencia llegar a la Presidencia de la República en representación del Partido Conservador durante el período 1962-1966 con un total de 1.636.081 sufragios.

Al comienzo de su mandato presidencial, Colombia se encontraba aun fracturada políticamente por los odios profundos entre las bases liberales y conservadoras y los brotes de violencia partidista eran todavía comunes en algunas regiones del territorio nacional; ello a pesar de los acuerdos de reconciliación logrados entre sus dirigentes y materializados en la alternancia del poder gubernamental durante los períodos presidenciales comprendidos entre los años 1958 y 1974. Segundo Presidente del Frente Nacional, Valencia se rodeó de los mejores hombres de cada partido y equilibradamente lideró un gobierno que logró importantes avances en la concordia política, en el entendimiento ciudadano y en el progreso nacional.

Su mandato tuvo tres pilares básicos: El restablecimiento del orden público, el apoyo a la educación nacional y el responsable manejo de la economía.

Con relación al restablecimiento del orden público, el Presidente Valencia se dio a la tarea de rescatar el monopolio constitucional de las armas y por tanto combatió con decisión las llamadas “repúblicas independientes” de la época, como focos de izquierda revolucionaria que atentaban contra la soberanía y unidad nacional. Para ello, se apoyó tanto en el trabajo de la fuerza pública como de las instituciones sociales del gobierno, logrando así hacer presencia militar, policial y social en las regiones donde este tipo de movimientos armados tenían presencia.

Si en lo que al restablecimiento del orden público se refiere el gobierno Valencia logró importantes resultados y sus acciones cívico-militares permitieron recuperar regiones importantes para la Patria, igualmente significativo y reflejando una visión de largo plazo, fue el decidido apoyo que este gobierno dio a la educación nacional. Durante el período presidencial 1962-1966 se crearon los Institutos Nacionales de Enseñanza Media, INEM, con el loable propósito de ampliar la cobertura escolar a nivel de bachillerato y permitir a través del mismo, que los estudiantes adquirieran una serie de destrezas complementarias que les facilitaran posteriormente su inserción en el campo laboral; asimismo, la creación de los INEM estuvo acompañada de un significativo aumento en el presupuesto destinado a la educación de los colombianos, a tal punto, que el rubro educativo representó en este gobierno una quinta parte de todo el presupuesto nacional.

Si el restablecimiento del orden público y el decidido apoyo a la educación logrados durante este gobierno, serían hechos suficientes para que la Nación colombiana valorara las ejecutorias del Presidente Valencia, igualmente importante fue el acertado manejo que durante este tiempo se les dio a las finanzas públicas y a la economía nacional en general. Para la época, se presentó una reducción importante en los precios internacionales del café, a la postre, principal producto de exportación de Colombia, con lo cual las finanzas públicas y privadas derivadas del grano se vieron seriamente afectadas y las reservas internacionales del país quedaron peligrosamente debilitadas. Para contrarrestar esta situación y tratar de preservar el orden económico en general, el Presidente Valencia y su equipo de gobierno lideraron desde el ejecutivo una serie de reformas y mecanismos de pesos y contrapesos económicos tendientes a preservar el poder adquisitivo del peso, garantizar el nivel de vida de los caficultores y procurar el normal flujo de los ingresos y egresos de la Nación.

Fue así como bajo este gobierno se dio vida al impuesto a las ventas, se devaluó la moneda nacional y se acordaron mercados variables de divisas, según el origen y las variaciones en la oferta y la demanda de las mismas. De igual manera, se creó la Junta Monetaria y se dio un notable impulso a las importaciones mediante la eliminación parcial del tradicional régimen de licencia previa.

Finalmente y como complemento del restablecimiento del orden público, el apoyo a la educación nacional y el responsable manejo de la economía, el gobierno conservador del Presidente Guillermo León Valencia creó los hoy prósperos departamentos de La Guajira y el Quindío, brindó un decidido apoyo a la electrificación del país y a las exploraciones y explotaciones de hidrocarburos, construyó, a través del Instituto de Crédito Territorial, ICT, más de 60.000 viviendas destinadas a las clases menos favorecidas, inauguró el complejo residencial Ciudad Kennedy y, queriendo ser recordado como el “Presidente de los Pobres”, estructuró y puso en marcha el mecanismo de los llamados “medicamentos genéricos” como estrategia de fabricación y comercialización que permitió abaratar de manera radical las medicinas más elementales requeridas por la población y que, por sus altos precios, eran poco menos que inalcanzables para las clases populares colombianas.

### **Reconocimiento por el Congreso de la República:**

Considero que por la trayectoria pública y obra de Gobierno realizada por el ex Presidente **Guillermo León Valencia** merece que el Congreso de la República de Colombia honre su Memoria ya que ello es viable a la luz del artículo 150 numeral 15, y con esas consideraciones me permito **proponer:**

#### **– Emisión de una estampilla**

El Ministerio de Comunicaciones emitirá una serie de estampillas de diferentes denominaciones, con la efigie del ex mandatario **Guillermo León Valencia**, la cual llevará por leyenda **“Guillermo León Valencia. Gran Defensor de la Democracia”**.

No sobra recordar que las estampillas se han convertido en una manifestación de la cultura en la que se representa la historia y los valores nacionales y que gracias a su circulación y al coleccionismo difunden entre los ciudadanos el mensaje que encierra su diseño.

#### **– Edición de la obra “Escritos Selectos”, del ilustre ex Presidente Guillermo León Valencia.**

El Ministerio de Educación Nacional publicará la obra “Escritos Selectos”, del ilustre ex Presidente Guillermo León Valencia.

#### **– Publicar un libro “posición política sobre los grupos alzados en armas” del ilustre ex Presidente Guillermo León Valencia.**

El Ministerio de Defensa Nacional publicará la obra “posición política sobre los grupos alzados en armas”, del ilustre ex Presidente Guillermo León Valencia, en el cual se recogerá las más importantes acciones militares y policiales que, durante ese gobierno, se realizaron en defensa de la institucionalidad y la democracia.

– **Realizar un documental sobre la vida y obra del ex Presidente Guillermo León Valencia.**

El Ministerio de Comunicaciones elaborará un documental sobre el ex Presidente Guillermo León Valencia y su obra de Gobierno, el cual deberá ser difundido por los canales públicos de televisión.

– **Erigir en las ciudades de Bogotá, D. C., y Popayán una estatua del ex Presidente Guillermo León Valencia.**

Como homenaje a su memoria, se erigirá en las ciudades de Bogotá, Distrito Capital, y Popayán, una estatua del ex Presidente Guillermo León Valencia, que será encargada a un escultor colombiano y que se ubicará en las ciudades de Bogotá, D. C., y Popayán.

– **Asignar el nombre del ex Presidente Guillermo León Valencia a la Defensa Civil Colombiana.**

La Defensa Civil Colombiana, a partir de la fecha, llevará el nombre de su creador denominándose “**Defensa Civil Colombiana. Guillermo León Valencia**”.

– **Crear una Comisión de Honor.**

El Gobierno Nacional, mediante acto administrativo, creará una comisión de honor, responsable de fijar las directrices y coordinar las actividades relativas a la celebración del primer centenario del nacimiento del doctor Guillermo León Valencia.

**2. Viabilidad fiscal**

Del análisis realizado anteriormente con las diversas formas propuestas para honrar la memoria, trayectoria pública y obra de Gobierno del ex Presidente Guillermo León Valencia estas no implican gastos de gran cuantía, los cuales pueden ser cubiertos con los presupuestos habituales de las diferentes entidades públicas, toda vez que hacen parte de sus funciones; lo mismo que para la ejecución de estas iniciativas sólo se requiere incorporarlas a los planes de acción respectivos atendiendo a los ciclos de planeación misional y presupuestal.

Por lo anterior, se considera que este proyecto de ley cumple satisfactoriamente con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003 *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*.

*Como soporte a la presente viabilidad fiscal me permito anexar el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en materia de gastos para la ejecución de la presente ley.*

**Conclusión**

De acuerdo con este ejemplo de vida y teniendo en cuenta que la Constitución Política dispone, en su artículo 150 numeral 15, que corresponde al Congreso de la República de Colombia conceder honores públicos a los ciudadanos que le hayan servido a la Patria, y al no tener la iniciativa efectos fiscales negativos, se propone a esta Corporación que se honre la memoria, trayectoria pública y obra de gobierno del ex Presidente **Guillermo León Valencia** desarrollando un reconocimiento nacional, en los términos del presente proyecto de ley.

**Proposición final**

Por lo anteriormente expuesto y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la Ley, me permito proponer a los honorables Senadores, désele el primer debate al Proyecto de ley número 165 de 2008 Senado, *por medio de la cual se rinde honores a la memoria del Presidente Guillermo León Valencia al cumplirse 100 años de su nacimiento*.

De los honorables Senadores,

*Mario Varón Olarte,*  
Senador de la República.

**TEXTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NUMERO 165 DE 2008**

*por medio de la cual se rinde honores a la memoria del Presidente Guillermo León Valencia al cumplirse 100 años de su nacimiento.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** La República de Colombia exalta la memoria del abogado, político, diplomático, periodista y Presidente Guillermo León Valencia al cumplirse el primer centenario de su nacimiento, ocurrido en la ciudad de Popayán el 27 de abril del año 1909.

**Artículo 2º.** El Gobierno Nacional emitirá una estampilla conmemorativa del centenario del natalicio del doctor Valencia, la cual deberá estar en circulación a partir de abril de 2009 y que llevará por leyenda: “Guillermo León Valencia, gran Defensor de la Democracia”.

**Artículo 3º.** El Ministerio de Educación Nacional, por sí mismo o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, publicará en medio físico y/o digital, una recopilación de los más selectos discursos y escritos políticos, económicos, sociales y humanos del doctor Valencia, los cuales deberán estar acompañados por una biografía que contenga su vida y obra. Estas publicaciones se distribuirán a todas las bibliotecas públicas del país.

**Artículo 4º.** El Ministerio de Defensa Nacional, por sí mismo o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, publicará un libro que sintetice la posición política del Presidente Valencia sobre la subversión y recoja las más importantes acciones militares y policiales que, durante ese gobierno, se realizaron en defensa de la institucionalidad y la democracia.

**Artículo 5º.** El Ministerio de Comunicaciones, por sí mismo o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, elaborará un documental sobre el Presidente Valencia y su obra de Gobierno, el cual deberá ser difundido por los canales públicos de televisión.

**Artículo 6º.** El Ministerio de Cultura, por sí mismo o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, elaborará una escultura del Presidente Valencia, la cual deberá ser expuesta en plaza pública en la ciudad de Bogotá. Idéntica réplica de dicha escultura será expuesta en plaza pública de la ciudad de Popayán.

**Artículo 7º.** La Defensa Civil Colombiana, a partir de la fecha, llevará el nombre de su creador denominándose: “Defensa Civil Colombiana. Guillermo León Valencia”.

**Artículo 8º.** El Gobierno Nacional, mediante acto administrativo, creará una comisión de honor, responsable de fijar las directrices y coordinar las actividades relativas a la celebración del primer centenario del nacimiento del doctor Guillermo León Valencia.

**Artículo 9º.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura propenderá por la inclusión en el Presupuesto General de la Nación, de recursos tendientes a la conservación, funcionamiento y fortalecimiento de la casa museo Guillermo León Valencia en la ciudad de Popayán

**Artículo 10.** Autorícese al Gobierno Nacional para apropiar las partidas necesarias a fin de realizar las obras y proyectos contemplados en la presente ley.

**Artículo 11.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

*Mario Varón Olarte,*  
Senador de la República.

**CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA  
Y CREDITO PUBLICO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 165  
DE 2008 SENADO**

*por medio de la cual se rinde honores a la memoria del Presidente Guillermo León Valencia al cumplirse 100 años de su nacimiento.*

UJ -1861-08

Bogotá, D. C., 7 de noviembre de 2008

Honorable Senador

MANUEL RAMIRO VELASQUEZ

Presidente Comisión Segunda

Senado de la República

Ciudad

Respetado señor Presidente:

**Asunto:** Proyecto de ley número 165 de 2008 Senado, *por medio de la cual se rinde honores a la memoria del Presidente Guillermo León Valencia al cumplirse 100 años de su nacimiento.*

Respetado señor Presidente:

Esta cartera reconoce la importancia que tiene para la historia reciente de Colombia la vida del ilustre doctor Guillermo León Valencia, teniendo en cuenta que a lo largo de su vida, este político, abogado y estadista colombiano fue un ciudadano insigne y ejemplar, al servicio de los intereses patrios, que al ocupar altas dignidades impulsó el desarrollo nacional, por lo cual no se encuentra inconveniente alguno para que se rinda honor a su memoria.

Por lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no encuentra observaciones sobre la constitucionalidad o conveniencia frente al proyecto de ley de la referencia.

Cordialmente,

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Oscar Iván Zuluaga Escobar.*

Con copia:

Doctor *Fabio Valencia Cossio*, Ministro del Interior y de Justicia-Autor.

Doctor *Felipe Ortiz Marulanda*, Secretario General-Para que obre dentro del expediente.

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 330 DE 2008 SENADO, 030 DE 2007 CAMARA

*por la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya  
(Ley 608 de 2000).*

Bogotá, D. C., 11 de noviembre de 2008

Doctor

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente honorable Senado de la República

Ciudad

Hemos sido designados ponentes para rendir el informe para segundo debate al Proyecto de ley número 330 de 2008 Senado-030 de 2007 Cámara, *por la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000)*”.

El proyecto de ley pretende prorrogar la vigencia de la Ley 608 de 2000, más conocida como Ley Quimbaya, con el objeto de estimular la inversión productiva en los departamentos del Eje Cafetero (Quindío, Risaralda y Caldas), Tolima y Valle del Cauca, entidades territoriales seriamente afectadas por el sismo de 7.3 grados en la escala de Richter, ocurrido el día 25 de enero de 1999 y que arrojó como resultado la destrucción del 55% del área referida, más de mil víctimas mortales, pérdidas materiales incalculables y la devastación de la infraestructura.

Ante la magnitud de la tragedia que constituyó una “grave calamidad pública” (C. P., artículo 215, inciso 1º) y con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos” (C. P., artículo 215, inciso 2º), el Gobierno declaró el Estado de Emergencia y expidió los decretos pertinentes, con miras a superar las calamidades padecidas. En ejercicio de sus atribuciones, particularmente la contenida en el artículo 215, inciso 6º, de la Carta Política, el Congreso expidió la Ley 608 de 2000.

Prescribe la Constitución Nacional en su canon 215, inciso 6º: “El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo”.

La complejidad de los problemas socioeconómicos y políticos originados por el terremoto, la presión ejercida por los damnificados, la imposibilidad de rehabilitar el área a mediano plazo, comoquiera que con la Ley 608 de 2000 no se alcanzó las expectativas previstas, hacen indispensable prorrogar durante 7 años la vigencia de la referida normativa, a partir de la promulgación de la presente ley, con la finalidad de que la

región sobrepase definitivamente las dificultades que la aquejan. Estas razones motivaron a un grupo de congresistas a elaborar una propuesta legislativa fundada en el inciso antes transcrito.

En relación con las facultades del Congreso y con la interpretación del artículo 215, inciso 6º, de la Carta Magna, en Sentencia número 407/95, ha fallado la Corte Constitucional: “La interpretación de la Corte corresponde al espíritu de la norma constitucional que no es ajena al primado del principio democrático representado en la ley, ni tampoco a la efectividad de los deberes del Estado, que reclama **la activa y oportuna participación del Congreso** en la resolución de las crisis económicas y sociales que motivan las declaratorias de emergencia”. Y más adelante agrega: “...se desconoce el propósito del artículo 215, inciso 6º, si se interpreta de manera **restringida el alcance de la ley en situaciones de emergencia**, cuyo cometido lejos de ser accidental se debe asociar con la solución en lo posible definitiva y de fondo a la crisis”.

El propósito fundamental de la Ley 608 de 2000 era el de dotar a la región afectada por el movimiento telúrico de un dispositivo jurídico que permitiera superar las difíciles condiciones económicas y sociales, en términos de reconstrucción, estímulos a la inversión productiva, generación de empleo, creación de nuevas empresas, exención de impuestos y merma de la crisis. Pero las condiciones de recesión por las que atravesó Colombia desde 1998 hasta 2002 impidió a los inversionistas efectuar los desembolsos requeridos para salir de la problemática originada por el terremoto, agravada por severas alteraciones del orden público y un ostensible descenso en los precios internacionales del café. Hoy las circunstancias por las que navega nuestra economía son diametralmente diferentes a las de hace una década, el precio internacional del grano se ha incrementado sustancialmente y tiende a estabilizarse, el orden público ha mejorado notablemente y existen buenas perspectivas para la celebración de Acuerdos de Libre Comercio (TLC).

Es muy ilustrativo resaltar la implementación en los departamentos del Cauca y el Huila de la Ley 218 de 1995, distinguida como Ley Páez –expedida con ocasión de una catástrofe natural muy similar a la que dio origen a la Ley Quimbaya–, la cual demostró ser un vigoroso instrumento para la transformación socioeconómica regional. Al amparo de dicha normativa se sentaron las bases jurídicas, tributarias, financieras y económicas para crear nuevas sociedades agroindustriales, pequeñas y medianas empresas, microempresas, establecimientos industriales y comerciales, empresas de turismo y de exportación. Consecuencia de tales ventajas fue el establecimiento de 12 parques industriales. En el libro “Perfil Empresarial del Cauca 2000-2006”, editado por la Cámara de Comercio del Cauca (2007), se afirma: “... A finales de 2004, el Cauca se encontraba ya en el octavo puesto en el Ranking Industrial Nacional, para concluir que definitivamente el crecimiento del PIB regional y ciclo económico regional ascendente se debe fundamentalmente en el primer quinquenio de dos mil, a la actividad industrial” Pg. 3). Otras cifras que sobresalen en el proceso de superación de la crisis en el Cauca, son las siguientes: Para el año 2000, los activos totales de las empresas cuantificaron un billón 313 mil millones de pesos; sus ventas totalizaron \$365 mil millones; 220 empresas registradas, representaban el 2.4% del total inscrito en la Cámara de Comercio del Cauca. Hoy, el número de empleos directos e indirectos se calcula en 20 mil; la inversión en malla vial alcanzó los \$350 mil millones; el montaje de la subestación Páez –La Cabaña tiene una capacidad de 60 mil Kva–; en programas de capacitación, salud y recreación se han ejecutado \$30 mil millones. En breve, los inversionistas colombianos y extranjeros aprovecharon la coyuntura para crear industrias, ensanchar las existentes, reconvertirlas y dotarlas con tecnologías de punta, adquirir bienes de capital, incursionar en actividades productivas y comerciales, coadyuvando al crecimiento de la economía departamental, a la generación de empleo e ingresos y a elevar la calidad de vida comunitaria.

Contrasta lo antedicho con el informe elaborado por el PNUD, en lo atinente al grado de desarrollo humano registrado en el antiguo departamento de Caldas, durante el periodo 1993-2002: “De acuerdo con las estimaciones efectuadas, el valor del índice de desarrollo humano, en los departamentos del Eje Cafetero en el último año de análisis (2002) fue

prácticamente igual al que obtuvo cada uno en el primero (1993), lo que sugiere **una década perdida para estos tres departamentos...**”.

El artículo 154, inciso 2°, de la Carta Política, preceptúa que “solo podrán ser dictadas o reformadas por **iniciativa del Gobierno** las leyes... que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”. La iniciativa privativa del Gobierno se limita exclusivamente a la potestad que le asiste para presentar proyectos en materias muy específicas, sin que signifique lo anterior que el Congreso debe inhibirse de modificar, reformar, adicionar o suprimir las leyes que, originalmente, gozaban del fuero o privilegio legislativo.

La interpretación anterior fue confirmada en la Sentencia C-709 de 1999, emanada de la Corte Constitucional: “...el Congreso, según lo ha entendido la jurisprudencia, goza de **atribución constitucional propia**, no sólo para establecer impuestos (artículo 150 C. P.), sino para modificarlos, reducirlos, aumentarlos y derogarlos, y también para crear exenciones (artículo 154 ídem), en desarrollo de una potestad legislativa que la Constitución le atribuye como órgano representativo y que ejerce previa evaluación de las situaciones y circunstancias sociales y económicas en medio de las cuales habrá de tener vigencia el tributo”.

El artículo 338, inciso 1°, del Estatuto Constitucional, ordena: “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.

Es indispensable observar que en el artículo 1° de la Ley 608 de 2000, relacionado con el ámbito de aplicación territorial, el municipio de Manizales no se incluyó, inexplicablemente, y, por ende, a la capital del departamento de Caldas. Sorprende el lamentable olvido, si se tienen en cuenta los estragos causados por la catástrofe en la ciudad capital y su área de influencia en términos de víctimas mortales, heridos, desaparecidos, familias damnificadas, barrios y sectores populares destruidos y averiados, fuentes de trabajo cerradas, aparato económico, industrial, agropecuario y artesanal colapsado, casco urbano y rural deteriorado, infraestructura vial, de servicios públicos, redes de acueducto, alcantarillado y telefónicas deterioradas, edificios públicos (gobernación, alcaldía, hospitales, universidades, colegios y centros de enseñanza, etc.) y privados (vivienda, industria, comercio, etc.) destruidos, personas desplazadas, etc. La reconstrucción y normalización de los aspectos enunciados exige ingentes recursos económicos y financieros y la expedición de los dispositivos jurídicos necesarios para adelantar una tarea de semejante magnitud. Por las razones expresadas es imperativo incluir a Manizales entre las entidades territoriales severamente afectadas, con el objeto de que su antiguo esplendor y su pujanza socioeconómica vuelvan a reflorcer.

En Sentencia C-291 de 2000, manifestó la Corte Constitucional: “En tiempo de paz, será el **congreso al que le corresponda legislar en materia tributaria**, con toda la amplitud que se atribuye a tal concepto, mediante la creación, modificación, disminución, aumento y eliminación de impuestos, tasas y contribuciones, bien que estas sean fiscales o parafiscales; la determinación de los sujetos activos y pasivos; la definición de los hechos y bases gravables y las tarifas correspondientes”.

Quedan claramente expresados los fundamentos constitucionales y jurisprudenciales en lo tocante a que el Congreso sí está plenamente facultado para presentar la iniciativa legislativa que hoy nos ocupa; que el legislador posee la cláusula general de competencia para modificar, adicionar y derogar normas expedidas por el Gobierno, incluidas aquellas que son de su fuero privativo; que es un deber del Congreso coadyuvar a la superación efectiva de las crisis en aquellas regiones que padecen o han sufrido las devastadoras consecuencias de las catástrofes naturales.

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 330 DE 2008 SENADO,  
030 DE 2007 CAMARA**

*por la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya  
(Ley 608 de 2000).*

Artículo 1°. (Nuevo) El artículo 1° de la Ley 608 de 2000 quedará así:

Artículo 1°. Zona afectada. Determinase como zona afectada por el fenómeno natural del sismo de enero 25 de 1999, la jurisdicción territorial de los siguientes municipios:

Departamento del Quindío: Armenia, Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, La Tebaida, Montenegro, Pijao, Génova, Salento y Quimbaya.

Departamento de Caldas: Chinchiná y **Manizales**.

Departamento de Risaralda: Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal y Marsella.

Departamento de Tolima: Cajamarca y Roncesvalles.

Departamento del Valle del Cauca: Alcalá, Caicedonia, Obando, Ulloa, Sevilla, La Victoria, Argelia, Bolívar y Barragán, corregimiento de Tuluá, dentro de los límites que ese corregimiento tenía el 25 de enero de 1999.

Artículo 2°. El artículo 2° de la Ley 608 de 2000 quedará así:

Artículo 2°. *Exención de renta y complementarios*. Estarán exentas del impuesto de renta y complementarios, las nuevas empresas, personas jurídicas, que se constituyan y localicen físicamente en la jurisdicción de los municipios señalados en el artículo anterior, entre el 25 de enero de 1999 y el 31 de diciembre del año séptimo después de la promulgación de la presente ley, y que tengan, como objeto social principal, desarrollar actividades agrícolas, ganaderas, comerciales, industriales, agroindustriales, de servicios, de construcción, de exportación de bienes corporales muebles producidos en la zona afectada, mineras que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos, de servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias, de servicios turísticos, educativos, de procesamiento de datos, de programas de desarrollo tecnológico aprobados por Colciencias, y de servicios de salud.

Artículo 3°. El artículo 3° de la Ley 608 de 2000 quedará así:

Artículo 3°. *Término de la exención*. En el caso de las nuevas empresas, las exenciones contenidas en la presente ley regirán durante siete (7) años, contados a partir del año en que la empresa se encuentre instalada en la zona afectada. Las exenciones aquí consagradas se aplicarán conforme a los siguientes porcentajes:

Localización:

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7
<b>Quindío</b>	90	90	90	80	80	70	70
<b>Otros M/pios</b>	60	60	60	50	50	40	40

Parágrafo 1°. Para las empresas constituidas con anterioridad al 31 de diciembre de 2005 los beneficios de la presente ley se ampliarán hasta el 31 de diciembre del año séptimo después de la promulgación de la presente ley de manera fija en un setenta por ciento (70%) para aquellas empresas que se ubiquen en el departamento del Quindío y del cuarenta por ciento (40%) para los demás municipios a que se refiera el artículo 1° de la Ley 608 de 2000.

Parágrafo 2°. Mientras dura la exención del impuesto a la renta no se causará renta presuntiva sobre el porcentaje de renta exenta previsto para cada año respectivo.

Artículo 4°. El artículo 10 de la Ley 608 de 2000 quedará así:

Artículo 10. *Requisitos para cada año que se solicite la exención*. Las empresas establecidas en la zona afectada, por cada año gravable en que se acojan a la exención del impuesto sobre la renta de que trata esta ley, deberán enviar a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales que corresponda a su domicilio o al asiento principal de su negocio, antes del 30 de marzo del año siguiente al gravable, los siguientes documentos e informaciones:

1. Certificación expedida por el alcalde del municipio respectivo, en la cual conste que la empresa o establecimiento objeto del beneficio se encuentra instalada físicamente en la jurisdicción de uno de los municipios a los que se refiere el artículo 1° de la presente ley.
2. Certificación del revisor fiscal o contador público, según corresponda, en la que conste, para las nuevas empresas:

a) Que se trata de una nueva empresa establecida en el respectivo municipio, entre el 25 de enero de 1999 y el 31 de diciembre del año 2012;

b) La fecha de iniciación del período productivo o de las fases correspondientes a la etapa improductiva;

c) El monto de la renta exenta determinada de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

Estos requisitos se verificarán por la respectiva administración de impuestos y se hará una eficaz vigilancia al cumplimiento legal.

Artículo 5°. La exención será aplicable a las nuevas empresas efectivamente constituidas en la zona afectada, a las preexistentes al 25 de enero de 1999 y a las compañías exportadoras, que comprueben aumentos sustanciales en la generación de empleo.

Parágrafo. Los aumentos sustanciales en la generación de empleo, relacionados con las nuevas empresas efectivamente constituidas, con las empresas preexistentes al 25 de enero de 1999 y las compañías exportadoras, serán reglamentados por el Gobierno Nacional.

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

#### Proposición

Por los razonamientos anteriores, rendimos ponencia favorable para segundo debate en la Plenaria del Senado al Proyecto de ley número 330 de 2008 Senado-030 de 2007 Cámara, *por la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000)*.

*Aurelio Iragorri Hormaza y Omar Yepes Alzate,*  
Ponentes.

Bogotá, D. C., 11 de noviembre de 2008

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para segundo debate al **Proyecto de ley número 330 de 2008 Senado-030 de 2007 Cámara, por la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000)**.

El Secretario,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia y texto propuesto para segundo debate.

Consta de ocho (8) folios.

El Secretario,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

#### TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESION DE LA COMISION TERCERA DEL SENADO EL DIA 21 DE OCTUBRE DEL 2008 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 330 DE 2008 SENADO, 030 DE 2007 CAMARA

*por la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya  
(Ley 608 de 2000).*

El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

Artículo 1°. (Nuevo) El artículo 1° de la Ley 608 de 2000 quedará así:

Artículo 1°. *Zona afectada.* Determinase como zona afectada por el fenómeno natural del sismo de enero 25 de 1999, la jurisdicción territorial de los siguientes municipios:

Departamento del Quindío: Armenia, Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, La Tebaida, Montenegro, Pijao, Génova, Salento y Quimbaya.

Departamento de Caldas: Chinchiná y **Manizales**.

Departamento de Risaralda: Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal y Marsella.

Departamento de Tolima: Cajamarca y Roncesvalles.

Departamento del Valle del Cauca: Alcalá, Caicedonia, Obando, Ulloa, Sevilla, La Victoria, Argelia, Bolívar y Barragán, corregimiento de Tuluá, dentro de los límites que ese corregimiento tenía el 25 de enero de 1999.

Artículo 2°. El artículo 2° de la Ley 608 de 2000 quedará así:

Artículo 2°. *Exención de renta y complementarios.* Estarán exentas del impuesto de renta y complementarios, las nuevas empresas, personas jurídicas, que se constituyan y localicen físicamente en la jurisdicción de los municipios señalados en el artículo anterior, entre el 25 de enero de 1999 y el 31 de diciembre del año décimo después de la promulgación de la presente ley, y que tengan, como objeto social principal, desarrollar actividades agrícolas, ganaderas, comerciales, industriales, agroindustriales, de servicios, de construcción, de exportación de bienes corporales muebles producidos en la zona afectada, mineras que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos, de servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias, de servicios turísticos, educativos, de procesamiento de datos, de programas de desarrollo tecnológico aprobados por Colciencias, y de servicios de salud.

Artículo 3°. El artículo 3° de la Ley 608 de 2000 quedará así:

Artículo 3°. *Término de la exención.* En el caso de las nuevas empresas, las exenciones contenidas en la presente ley regirán durante diez (10) años, contados a partir del año en que la empresa se encuentre instalada en la zona afectada. Las exenciones aquí consagradas se aplicarán conforme a los siguientes porcentajes:

Localización:

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
<b>Quindío</b>	90	90	90	90	90	90	80	80	70	70
<b>Otros M/pios</b>	60	60	60	60	60	60	50	50	40	40

Parágrafo 1°. Para las empresas constituidas con anterioridad al 31 de diciembre de 2005 los beneficios de la presente ley se ampliarán hasta el 31 de diciembre del año décimo después de la promulgación de la presente ley de manera fija en un setenta por ciento (70%) para aquellas empresas que se ubiquen en el departamento del Quindío y del cuarenta por ciento (40%) para los demás municipios a que se refiera el artículo 1° de la Ley 608 de 2000.

Parágrafo 2°. Mientras dura la exención del impuesto a la renta no se causará renta presuntiva sobre el porcentaje de renta exenta previsto para cada año respectivo.

Artículo 4°. El artículo 10 de la Ley 608 de 2000 quedará así:

Artículo 10. *Requisitos para cada año que se solicite la exención.* Las empresas establecidas en la zona afectada, por cada año gravable en que se acojan a la exención del impuesto sobre la renta de que trata esta ley, deberán enviar a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales que corresponda a su domicilio o al asiento principal de su negocio, antes del 30 de marzo del año siguiente al gravable, los siguientes documentos e informaciones:

1. Certificación expedida por el alcalde del municipio respectivo, en la cual conste que la empresa o establecimiento objeto del beneficio se encuentra instalada físicamente en la jurisdicción de uno de los municipios a los que se refiere el artículo 1° de la presente ley.

2. Certificación del revisor fiscal o contador público, según corresponda, en la que conste, para las nuevas empresas:

a) Que se trata de una nueva empresa establecida en el respectivo municipio, entre el 25 de enero de 1999 y el 31 de diciembre del año 2015;

b) La fecha de iniciación del período productivo o de las fases correspondientes a la etapa improductiva;

c) El monto de la renta exenta determinada de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

Estos requisitos se verificarán por la respectiva administración de impuestos y se hará una eficaz vigilancia al cumplimiento legal.

Artículo 5°. La exención será aplicable a las nuevas empresas efectivamente constituidas en la zona afectada, a las preexistentes al 25 de enero de 1999 que comprueben aumentos sustanciales en la generación de empleo y a las compañías exportadoras.

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

## SENADO DE LA REPUBLICA

## COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., 21 de octubre de 2008

En Sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate al Proyecto de ley número 330 de 2008 Senado-030 de 2007 Cámara, por la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000); una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado. La Comisión de esta forma declaró aprobado

en su primer debate al proyecto mencionado. Acta número 09 del día 21 de octubre del 2008. Anunciado el día 15 de octubre del presente año, Acta número 08 de la misma fecha.

El Presidente,

Aurelio Iragorri Hormaza.

Aurelio Iragorri Hormaza y Omar Yepes Alzate,

Ponentes.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

**TEXTOS APROBADOS****TEXTO APROBADO EN SESION PLENARIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA DEL DIA SIETE (7) DE OCTUBRE DE 2008 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 295 DE 2008 SENADO**

por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 353 del 11 de febrero de 1994, se adiciona la Ley 973 del 21 de julio de 2005, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

## DECRETA:

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 9º de la ley 973 de 2005, que modificó el artículo 14 del Decreto-ley 353 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 9º.** El artículo 14 del Decreto-ley 353 de 1994 quedará así:

**Artículo 14. Afiliados forzosos.** Es afiliado forzoso de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, el siguiente personal.

1. Los Oficiales, Suboficiales, Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y el personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares.

2. El personal indicado en el numeral anterior, cuando se encuentre devengando asignación de retiro o pensión.

3. Los Oficiales, Suboficiales, miembros del nivel ejecutivo, agentes y personal no uniformado de la Policía Nacional.

4. El personal indicado en el numeral anterior, cuando se encuentre devengando asignación de retiro o pensión.

5. Los servidores públicos de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

**Parágrafo 1º.** En caso de fallecimiento del personal contemplado en este artículo, también son afiliados forzosos a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía el primer beneficiario del causante reconocido como tal, siempre que quede con el disfrute de sustitución de asignación de retiro o pensión.

En caso de ser varios los beneficiarios, el aporte quedará proporcionalmente en cabeza de cada uno de ellos, de acuerdo con el reconocimiento que como beneficiarios efectúe el Ministerio de Defensa Nacional o la Policía Nacional. La solución de vivienda será compartida por partes iguales, salvo disposición legal o de autoridad competente en contrario.

**Parágrafo 2º.** En el evento en que un afiliado fallezca, por cualquier causa, la Caja otorgará una única solución de vivienda a los beneficiarios del afiliado fallecido que queden disfrutando o no de asignación de retiro, pensión de sobrevivencia o sustitución, de acuerdo con la ley, teniendo en cuenta la categoría de afiliación del causante, solución que si es del caso será entregada proporcionalmente respecto al porcentaje asignado a cada uno de los beneficiarios reconocidos como tales. Igual tratamiento se dispensará al afiliado que como consecuencia directa de actos del servicio o fuera de él, por acción directa del enemigo, en misión del servicio, o por una grave y comprobada enfermedad catastrófica o terminal sea retirado con o sin derecho al disfrute de pensión de invalidez. La autoridad competente establecerá los lineamientos que deberán seguirse para determinar cuándo una enfermedad se entiende como terminal.

La Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía establecerá los requisitos que se deben acreditar para el otorgamiento de

la solución de vivienda de que trata el presente artículo, en consideración al monto de la pensión reconocida al beneficiario del afiliado fallecido, o del afiliado pensionado por invalidez.

Además de los aportes ya realizados y actualmente disponibles en el Fondo constituido por el parágrafo 2º del artículo 9º de la Ley 973 de 2005, que en adelante se denominará Fondo de Solidaridad, se nutrirá en lo sucesivo con:

1. Un aporte del siete por ciento (7%) de la asignación básica de quienes se afilien con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley.

2. Un aporte del siete por ciento (7%) de la asignación básica de quienes accedan al subsidio de vivienda.

3. Un porcentaje adicional establecido por la Junta Directiva del total de los excedentes financieros de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

4. Los demás aportes que determine la ley.

El Fondo de Solidaridad está constituido para el cumplimiento de lo dispuesto anteriormente y funciona para este objetivo. En atención a su naturaleza, la solución de vivienda que se otorga con cargo a este Fondo, se entregará a través de la adjudicación de inmuebles de proyectos inmobiliarios inscritos en la Entidad, para este fin, previa elección del mismo por parte del personal beneficiado.

**Parágrafo 3º.** El valor de los aportes que registre la cuenta individual del causante, así como el subsidio de vivienda que le correspondería a este serán aplicados por la Caja para completar el valor de la vivienda a adjudicar a los beneficiarios conforme a lo establecido en esta ley.

En todos los casos la Junta Directiva de la Caja, antes del mes de octubre de cada año, fijará para la vigencia fiscal siguiente el valor de la vivienda a adjudicar en consideración a cada categoría, de tal forma que se cumpla con los parámetros del derecho fundamental a una vivienda digna y considerando la situación económica del fondo, sin que los incrementos en el valor de la misma sean inferiores a la variación del IPC certificado por el DANE para la respectiva vigencia.

**Parágrafo 4º.** A partir de la vigencia de la presente ley, podrá afiliarse, en forma voluntaria a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, el personal de soldados e infantes de marina, voluntarios y profesionales que hayan sido pensionados por invalidez, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 973 de 2005. Los recursos aportados por dicho personal se administrarán en la subcuenta de los soldados profesionales.

Su afiliación se regirá por la normatividad aplicable para los nuevos afiliados; es decir, deberán cumplir como requisito de acceso al subsidio con el número de cuotas previstas como regla general para el personal activo que se afilie a la entidad.

**Artículo 2º.** Adiciónense dos párrafos al artículo 17 del Decreto-ley 353 de 1994, modificado por el artículo 10 de la Ley 973 de 2005. El párrafo único de la misma disposición pasará a denominarse "párrafo 1º":

**Parágrafo 2º.** Los afiliados que accedan a una solución de vivienda, bajo el esquema de solución anticipada de vivienda ofrecida por la Caja, no perderán por ese solo hecho su calidad de afiliados.

**Parágrafo 3º.** La calidad de afiliado podrá recuperarse en el caso en el cual el afiliado se haya retirado de la Caja Promotora de Vivienda

Militar y de Policía, para afiliarse o no a cualquier otra entidad del Estado de similar naturaleza, en busca de una solución de vivienda, y no la haya obtenido.

Se faculta a la Junta Directiva reglamentar las condiciones a tener en cuenta para recuperar la calidad de afiliado, bajo el entendido de que se podrá recuperar dicha calidad por una sola vez, y solo aplica para los afiliados que se hayan retirado con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Parágrafo 4°.** La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía podrá manejar las cesantías del personal en servicio activo de la fuerza pública, así haya perdido la calidad de afiliado por cualquier circunstancia.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 15 de la Ley 973 de 2005, el cual modificó el artículo 25 del Decreto-ley 353 de 1994, el cual quedará así:

**“Artículo 25. Requisitos para acceder al subsidio:**

1. A partir de la expedición del Decreto 353 de 1994, no haber efectuado retiros parciales o totales de cesantías, hasta el momento de la adjudicación del subsidio y obtención de vivienda.

2. No haber recibido subsidio por parte del Estado”.

**Parágrafo 1°.** No obstante lo previsto en el numeral 1 del presente artículo, en caso de retiro parcial o total de las cesantías, procederá el otorgamiento de subsidio a favor del afiliado, únicamente cuando dichas sumas se destinaren específicamente como parte de pago de la vivienda escogida por el afiliado, bajo el esquema de solución anticipada de vivienda ofrecido por la Caja, la cual será reglamentada por la Junta Directiva de la Caja de acuerdo con la ley. En todo caso, la escogencia de la solución anticipada de vivienda por parte del afiliado será optativa, y deberá este mantener su afiliación hasta el cumplimiento de las cuotas de aporte o tiempo de servicio requeridos para acceder al subsidio, determinados estos por la Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

**Parágrafo 2°.** Los intereses y excedentes financieros a que hacen alusión los parágrafos 1° y 2° del artículo 22 del Decreto-ley 353 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 973 de 2005, podrán ser entregados al afiliado por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, conjuntamente con los restantes recursos de su cuenta individual, con destinación exclusiva para su solución anticipada de vivienda, siempre y cuando para el momento del retiro de los recursos el afiliado haya realizado aportes correspondientes al número de cuotas o haya cumplido el tiempo de servicio que determine la Junta Directiva, salvo las excepciones previstas en las disposiciones vigentes.

**Artículo 4°.** Adiciónese un parágrafo al artículo 26 de la Ley 973 de 2005:

**Parágrafo.** En el evento que un afiliado obtenga vivienda propia bajo el esquema de solución anticipada de vivienda ofrecido por la Caja, sus cesantías se continuarán consignando en la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, conforme a lo dispuesto en la Ley 973 de 2005.

**Artículo 5°.** Adiciónese dos parágrafos al artículo 24 de la Ley 973 de 2005:

**Parágrafo 1°.** Complementariamente a la apropiación anual que realiza el Gobierno Nacional para el pago del subsidio de los soldados profesionales, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía destinará anualmente un porcentaje, el cual será determinado por la Junta Directiva, de la utilidad de los recursos provenientes de la subcuenta de los soldados profesionales, con destino a la financiación de los subsidios del personal de soldados e infantes de marina profesionales afiliados, y de soldados e infantes de marina Profesionales y voluntarios pensionados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 973 de 2005, que desearan afiliarse a la caja, procedimiento que se continuará aplicando hasta tanto el primer personal citado se encuentre en igualdad de condiciones en cuanto a cotización respecto de los demás afiliados a la Caja. Estos recursos se administrarán en la subcuenta mencionada en la cual se incluirán los recursos trasladados por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Parágrafo 2°.** La cuantía del subsidio al que acceden los soldados profesionales se incrementará anualmente en un valor medido en salarios mínimos legales mensuales vigentes, el cual será determinado por la Junta Directiva de la Entidad, hasta tanto el monto del subsidio a otorgarse a los soldados profesionales se equipare al subsidio otorgado por la Entidad a la categoría de agente.

**Artículo 6°. Esquema de Solución Anticipada de Vivienda.** Los afiliados de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, cuando hayan realizado aportes correspondientes a un número de cuotas, o hayan cumplido un tiempo de servicio, determinados ambos por la Junta Directiva, podrán retirar los valores que reposen en su cuenta individual, incluidos intereses y excedentes financieros, para destinarlos únicamente como parte de pago de la compra de vivienda escogida por ellos, sin que por esta única razón pierdan su calidad de afiliados.

Con el retiro de los valores que integran la cuenta individual, el afiliado no pierde su antigüedad de afiliación y deberá continuar realizando el aporte del ahorro obligatorio establecido en la ley, accediendo al subsidio hasta el cumplimiento de las cuotas de aporte o tiempo de servicio determinados por la Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

**Parágrafo.** La Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía determinará las condiciones de acceso de los afiliados al esquema de solución anticipada de vivienda y desarrollará un régimen de transición, el cual tendrá en cuenta a los afiliados con más de noventa y seis (96) cuotas u ocho (8) años de aportes hasta ciento sesenta y ocho (168) cuotas, equivalentes a catorce (14) años de aportes; de igual manera si las condiciones financieras de la entidad lo permiten, la junta directiva procederá a reducir el tiempo de solución de vivienda.

**Parágrafo 2°.** El Gobierno Nacional deberá adoptar los mecanismos administrativos, de organización, presupuestales, técnicos y tecnológicos necesarios para el cumplimiento de la presente ley.

**Artículo 7°. Facultad Compileria.** El Gobierno Nacional queda facultado para compilar, mediante Decreto, el Decreto-ley 353 de 1994, la Ley 973 de 2005, el Decreto 3830 de 2006, el artículo 3° de la Ley 1114 de 2006 y las disposiciones de la presente ley, sin que ello implique modificación alguna de las normas antes citadas.

**Artículo 8°.** En el evento que dos afiliados sean pareja, de acuerdo con las disposiciones vigentes, deberán tenerse en cuenta como requisito para el otorgamiento de solución de vivienda, los aportes sumados de los dos afiliados, que serán acumulables para acceder al beneficio.

**Artículo 9°.** Modifíquese el inciso 1° del artículo 1° de la Ley 973 de 2005, el cual quedará así:

**Artículo 1°. Definición y objeto.** A partir de la vigencia de la presente ley, la Caja de Vivienda Militar, creada por la Ley 87 de 1947 y reorganizada por los Decretos 3073 de 1968, 2351 de 1971, 2182 de 1984, 2162 de 1992, se denominará Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

**Artículo 10.** Adiciónese al inciso segundo del artículo 14 de la Ley 973 de 2005, el cual modifica el artículo 24 del Decreto-ley 353 de 1994, lo siguiente:

“(…) los cuales no podrán ser inferiores a 500 subsidios y se adjudican sin otro requisito distinto a la comprobación de la discapacidad o muerte del beneficiario”.

**Artículo 11. Vigencia y derogatoria.** La presente ley entrará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones legales que le sean contrarias.

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 el día 7 de octubre de 2008, al Proyecto de ley número 295 de 2008 Senado, *por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 353 del 11 de febrero de 1994, se adiciona la Ley 973 del 21 de julio de 2005, y se dictan otras disposiciones*, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la Cámara de Representantes.

Dilian Francisca Toro,  
Ponente.

# CONCEPTOS DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

## CONCEPTO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO 317 DE 2008 SENADO, 063 DE 2007 CAMARA

*por la cual se promueve el conocimiento, capacitación, investigación, conservación y uso sostenible de la biodiversidad, uso, industrialización y comercialización de los productos naturales y suplementos dietarios que benefician la Salud y el Derecho Fundamental a la Vida y se dictan otras disposiciones.*

Dependencia: 10000

Bogotá, D. C., 29 de octubre de 2008

Doctor

JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Proyecto de ley número 317 de 2008 Senado-063 de 2007 Cámara, *por la cual se promueve el conocimiento, capacitación, investigación, conservación y uso sostenible de la biodiversidad, uso, industrialización y comercialización de los productos naturales y suplementos dietarios que benefician la Salud y el Derecho Fundamental a la Vida y se dictan otras disposiciones.*

Señor Secretario:

Leído el texto definitivo con modificaciones, aprobado el 10 de junio de 2008 en sesión Plenaria de la Cámara de Representantes, el cual se encuentra pendiente de primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, según consta en la *Gaceta del Congreso* número 391 de 2008, nos permitimos reiterar el oficio distinguido con el número 008083 del 2 de noviembre de 2007, dirigido al doctor Rigo Armando Rosero Alvear, Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, mediante el cual se formularon observaciones al proyecto de ley del asunto de la referencia y darle alcance adicionándolo en algunos aspectos:

Artículo 2°. *Principios.*

Como se indicó en la página 6 del citado Oficio número 008083 de 2007, los principios enunciados parecieran corresponder a postulados u objetivos de la ley.

Artículo 4°. *Definiciones.*

Si bien es cierto se tuvieron en cuenta las observaciones a algunas de las definiciones previstas en el citado artículo, no puede predicarse lo mismo en relación con las inquietudes formuladas respecto de las siguientes definiciones en el oficio anexo: Buenas Prácticas de Manufactura para Productos Naturales, capacidad técnica, eficacia de un producto natural, preparación farmacéutica con base en plantas medicinales o en recursos naturales de uso medicinal, producto natural y uso tradicional.

Adicionalmente, no es clara la diferencia entre las definiciones de Buenas Prácticas de Manufactura para Productos Naturales y de Capacidad Técnica, comoquiera que estas se conciben como condiciones o exigencias de tipo técnico, higiénicas, locativas y de control de calidad.

Por su parte la definición de preparación farmacéutica con base en plantas medicinales o en recursos naturales de uso medicinal es incorrecta, dado que una preparación farmacéutica es el sistema de entrega de un activo o fármaco, sea este un medicamento o un producto fitoterapéutico que se origina en un proceso tecnológico; por lo tanto, consideramos que no se puede hablar de preparación farmacéutica y referirse a un producto en estado bruto.

Artículo 5°. *Sin título.*

La regulación de las materias contempladas en el presente proyecto de ley compete al Ministerio de la Protección Social y la ejecuta el Instituto

Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, para el desarrollo de sus funciones. De otra parte, el ejercicio de la vigilancia en materia de Buenas Prácticas de Manufactura no debe sujetarse a una concertación que, de acuerdo con lo indicado en este artículo, sería casi obligatoria, sin perjuicio de que exista consulta sobre el particular.

De la manera en que está redactado el artículo, la función de regulación se limita a promulgar una concertación, es decir, el proyecto de ley le quita competencia en esta materia al Estado. En general, consideramos que la proyectada norma debilita la actuación estatal afectando los lineamientos mismos de protección a la salud contenidos en el artículo 49 de la Constitución Política.

Por otra parte, dicho artículo pretende crear un régimen unificado de Buenas Prácticas de Manufactura, BPM, para productos alimenticios y dietarios, herbario y fitoterapéuticos, desconociendo que cada uno de ellos corresponde a una categoría distinta, que por sus características y condiciones técnicas, requieren un manual específico y diferenciado.

Parágrafo 2° artículo 5°. *Sin título.*

Como se indicó en el oficio 008083 de 2007, es importante recordar que, desde 1998, se adoptó el Manual de Buenas Prácticas de Manufactura, BPM, de productos farmacéuticos con base en recursos naturales, estableciendo una serie de plazos para su cumplimiento, aspecto este que evidencia que la exigencia de las Buenas Prácticas de Manufactura es un proceso que se ha venido construyendo por más de 10 años con el sector productivo. Razón por la cual resulta altamente preocupante para la salud de los consumidores, otorgar plazos como los contemplados en el mencionado parágrafo, comoquiera que ello desconocería el esfuerzo considerable que se viene adelantando, no sólo por el Gobierno Nacional, sino por la misma industria; además, de resultar también desfavorable para esta última, teniendo en cuenta que desmejoraría los niveles de calidad alcanzados en los últimos años, generando un retraso tecnológico y de infraestructura en la materia, máxime cuando esta exigencia es universal.

Además, el mencionado parágrafo establece un plazo de 4 meses, contados a partir de la expedición del presente proyecto de ley para presentar un cronograma de implementación de las BPM, no obstante derogar las disposiciones que contienen los requisitos técnicos para obtener dicho certificado. En cuyo caso, cabe preguntarse cuáles serán los estándares técnicos para presentar el cronograma de implementación de BPM, si para ese momento no se cuenta con la normativa que regule el tema.

Artículo 7°. *Sin título.*

Se debe tener en cuenta que el profesional idóneo no puede ser otro que aquel que las leyes han determinado como capacitado para la actividad que se realiza.

Artículos 8° y 9°. *Sin títulos.*

La presente iniciativa no exige registro sanitario de acuerdo con la forma en que va a ser comercializado, lo cual agrava las medidas que eliminan el riesgo y además, permite que se comercialicen en el país productos sin registro vía reexportación. Como se ha dicho, tales normas debilitan la labor del Estado en esta materia. Además, se estaría atentando contra la salud de los ciudadanos de otros países, con algunos de los cuales se han celebrado tratados de comercio. En este aspecto no pueden perderse de vista los principios de equidad, igualdad y reciprocidad en las relaciones internacionales previstos en el artículo 227 de la Constitución Política. Tales principios significan no sólo que el país no debe resultar agraviado con las normas de otros, sino que no puede expedir regulaciones que, eventualmente, afecten a otros países y en particular a los ciudadanos de los mismos. Este rigor es mucho más fuerte cuando se trata de una norma sanitaria en donde el componente del orden público es ineludible.

En cuanto hace referencia al artículo 9°, disponer la venta libre al público de todos los productos naturales puede ser contraproducente e incrementaría el riesgo en su uso, más aún, si en las propias definiciones se admiten grados de toxicidad en los productos naturales.

Artículo 12. *Sin título.*

El mencionado artículo no indica cuáles son los requisitos que deben cumplir los productos naturales que la Comisión de Regulación en Salud evaluará para ser incluidos en el POS.

Artículo 15. *Sin título.*

Respecto de la creación de la mencionada Sala, vale la pena indicar que el Capítulo IV del Decreto 1290 de 1994 por el cual se precisan las funciones del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, y se establece su organización básica, contempla los organismos de asesoría y coordinación del mencionado Instituto y que, mediante el Acuerdo 003 de 2006 expedido por el Consejo Directivo del Invima, se creó, entre otras, la Sala Especializada de Productos Naturales, razón por la cual se considera innecesario el contenido del presente artículo.

Artículo 16. *Sin título.*

Sobre el contenido de este artículo, es preciso destacar que, con el apoyo de las Universidades de Antioquia, Nacional, Juan N. Corpas y con recursos del Gobierno Nacional, la Corporación Holandesa, el Proyecto Andes y la Cooperación Italiana, se realizaron 38 monografías, de las cuales 20 cuentan con estudios toxicológicos.

El 19 de junio de 2007, se realizó una reunión con el fin de consolidar los avances en este tema para establecer el plan de acción que permita cumplir con la meta establecida en el Plan de Desarrollo 2006-2010, respecto al Vademécum de Plantas Medicinales Colombiano, el cual fue adoptado mediante la Resolución 2834 de 2008 expedida por este Ministerio.

Por otra parte, la incorporación al Vademécum de Plantas Medicinales Colombiano, como referencia obligatoria para expedir el registro sanitario de los productos fitoterapéuticos tradicionales, debe responder a un sustento técnico y no a la demanda que tenga entre consumidores.

Artículo 17. *Sin título.*

Como se manifestó en el Oficio número 008083 de 2007 citado, el proyecto propuesto no tiene en cuenta el desarrollo reglamentario que sobre el tema se ha efectuado en los últimos años, en especial para los denominados productos fitoterapéuticos; por el contrario, lo deroga sin recoger los principios y postulados técnico-científicos que se encuentran inmersos en los Decretos 677 de 1995, 2266 de 2004 y 3553 de 2004, así como en las Resoluciones 3131 de 1998 y 4320 de 2004, al igual que lo previsto en el Decreto 3249 de 2006, de suplementos dietarios. Los mencionados reglamentos se expidieron como resultado de la revisión técnica exhaustiva de la normatividad nacional e internacional, el trabajo interinstitucional y la concertación con representantes de diferentes sectores, como la academia y la industria naturista nacional.

Por lo tanto, se sugiere que antes de derogar la normatividad vigente, como se propone en el mencionado artículo 17 del proyecto de ley, esta se fortalezca, pues de lo contrario, se estaría en retroceso, sometiendo a la población a un riesgo en su salud.

De otra parte y en torno a las derogatorias, salvo la realizada al artículo 17 de la Ley 915 de 2004, se advierte que el proyecto propone excluir del ordenamiento jurídico decretos reglamentarios y resoluciones, lo cual consideramos que resulta antitécnico.

A nivel general es preciso indicar y de allí el problema de constitucionalidad que está latente en el proyecto, por la afectación a la salud que una norma como la propuesta tiene y, por ende, constituiría una vulneración directa al artículo 49 Superior.

Adicionalmente, cabe preguntarse si las medidas determinadas en los actos que se pretenden derogar, eminentemente protectoras del ser humano, de sus derechos fundamentales y de población que goza de protección especial, no se sitúan en la normatividad como garantías mínimas que deben ser preservadas. Si es así, el proyecto podría tildarse de regresivo y laxo y, por ende, contrario a nuestro ordenamiento en cuanto supone un retroceso que, en este estado de la discusión, resulta inadmisibles. Al respecto, en una decisión de relevancia que por su interés se cita *in extenso*, ha indicado la Corte Constitucional:

“(…)

*Esclarecida esta cuestión inicial, es preciso definir el espectro de protección que garantizan los derechos sociales, para lo cual resulta forzosa la remisión a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos firmados por el Estado colombiano, los cuales apelan al principio de progresividad. Al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 2° estableció en los términos que se transcriben a continuación la obligación en cabeza de los Estados de amparar tales derechos:*

*Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.*

*Por su parte, en su artículo 26 la Convención Americana de Derechos Humanos consagra el mismo principio en el ámbito interamericano:*

*Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.*

“(…)

*A su vez, el texto constitucional colombiano consagra el principio de progresividad en el caso específico del derecho a la seguridad social. Textualmente, el artículo 48 superior establece lo siguiente:*

*El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.*

*En la medida en que el principio de progresividad proviene, en gran parte, de su consagración en el ordenamiento internacional, es preciso consultar los pronunciamientos de los intérpretes de dichos instrumentos para delimitar sus fronteras conceptuales. Sobre el particular, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano al que se le ha asignado la misión de vigilar el cumplimiento del Pacto Internacional, se pronunció sobre este principio en la observación general número 3.*

*En esa ocasión el Comité afirmó que la consagración del principio de progresividad en el Pacto pone en evidencia la dificultad fáctica más importante a la cual se enfrenta el propósito de amparar tales derechos, consistente en que su debida realización no es posible de manera inmediata. Al contrario, en la medida en que demanda las más variadas prestaciones a cargo del Estado, se requiere un lapso dentro del cual la organización estatal adecue su estructura al objetivo de ofrecer a estos derechos plena observancia. No obstante, su consagración, en opinión del Comité, no debe ser malinterpretada en el sentido de vaciar la obligación de amparo de los derechos económicos, sociales y culturales de contenido significativo.*

*En consecuencia, el principio de progresividad debe ser leído a la luz del propósito general que recorre la totalidad de las disposiciones que componen el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, el cual se dirige al establecimiento de obligaciones ciertas en cabeza de los Estados para garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos por este tratado. De tal manera, de la lectura sistemática del Pacto se deduce una obligación consistente en el deber de actuar con prontitud para adelantar todas las actuaciones necesarias para alcanzar el objetivo que traza el tratado.*

“(…)

*La jurisprudencia de esta Corporación ha acogido la posición del Comité. Así, en idéntico sentido al sugerido por el órgano internacional, en Sentencia C-038 de 2004 la Corte señaló que el principio de pro-*

*gresividad se encuentra desprovisto de cualquier contenido meramente retórico, lo cual supone la inconducencia de su empleo como excusa para eludir o dilatar la obligación de realización de los derechos sociales. Al contrario, a juicio de la Corte, este principio supone el compromiso de iniciar de manera inmediata el proceso que conlleva a la realización plena de tales derechos, obligación que se suma al reconocimiento de “unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas”<sup>1</sup>.*

*Dicha providencia sigue la estela dejada por la Sentencia SU-225 de 1998, en la cual la Sala Plena de esta Corporación señaló que en el caso de los derechos sociales, si bien su desarrollo ha sido encomendado al Legislador, es posible identificar un contenido que no puede ser sometido al debate democrático. Agregó la Corte que de esta particular dimensión de los derechos sociales surge la facultad de reclamar el reconocimiento de derechos subjetivos que resultan exigibles por medio de la acción de tutela.*

*(...)”<sup>2</sup> (resalta esta Oficina).*

Es indudable que la desprotección que genera el proyecto de ley a los ciudadanos, por diversas vías, materializa una abierta vulneración al principio que se comenta pues, sin duda, la iniciativa es esencialmente regresiva y va en contravía del principio de progresividad. La estirpe constitucional del principio es insoslayable y encuentra apoyo en normas internacionales de Derechos Humanos que se integran al bloque de constitucionalidad (artículo 93 de la Constitución Política).

En conclusión, desde el Sector de la Protección Social se alerta sobre la inconstitucionalidad e inconveniencia del proyecto y por ello solicita que la iniciativa sea archivada. Sin duda que su aprobación generaría un problema de salud no sólo al interior del país y de sus habitantes sino más allá de sus fronteras, a ciudadanos de otros países. Es evidente que la protección de la salud, como principio básico de nuestro Estado, no es negociable ni puede ser susceptible de medidas que tiendan a aumentar el riesgo como ocurre en este caso.

Cordialmente,

*Diego Palacio Betancourt,*  
Ministro de la Protección Social.

Anexo: Oficio enunciado en trece (13) folios útiles.

C.C. Senadores Ponentes *Claudia Rodríguez de Castellanos* y *Jorge Eliécer Ballesteros Bérnier*.

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 063 DE 2007 CAMARA

*por la cual se promueve el conocimiento, capacitación, investigación, uso, industrialización y comercialización de los productos naturales con y sin indicación terapéutica que benefician la salud y se dictan otras disposiciones.*

Dependencia: 10000

Bogotá, D. C., 2 de noviembre de 2007

Doctor

RIGO ARMANDO ROSERO ALVEAR

Secretario Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Proyecto de ley número 063 de 2007 Cámara, *por la cual se promueve el conocimiento, capacitación, investigación, uso, industrialización y comercialización de los productos naturales con y sin indicación terapéutica que benefician la salud y se dictan otras disposiciones.*

Señor Secretario:

En la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes cursa la iniciativa parlamentaria de la referencia, la cual está pendiente de rendir ponencia en primer debate; en consecuencia, consideramos oportuno dar

<sup>1</sup> En el mismo sentido C-251 de 1997.

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. T-580 de 30 de julio de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto.

a conocer el concepto institucional en relación con su contenido desde la perspectiva del sector de la Protección Social, tomando como documento base el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 373 del 9 de agosto de 2007 y el informe para ponencia de la *Gaceta del Congreso* número 447 del 12 de septiembre del mismo año.

#### I. ANALISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

Estudiando el texto del proyecto de ley, su marco legal y la exposición de motivos, cuyo objeto es promover el conocimiento, capacitación, investigación, transformación, producción, industrialización uso y comercialización de los productos naturales con y sin identificación terapéutica que benefician la salud, así como de los bienes y servicios derivados de la biodiversidad que involucren prácticas de conservación y uso sostenible generados con criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica, consideramos que la iniciativa legislativa se adecua al contenido de los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia al origen de la iniciativa, unidad de materia y título de la ley.

En relación con la iniciativa legislativa, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-266/95 del 22 de junio, Proceso número D-720, Magistrado Sustanciador Hernando Herrera Vergara indicó entre otros aspectos que:

*“En el proceso de formación de las leyes, tiene especial importancia la iniciativa, que corresponde a la facultad de presentar proyectos de ley ante las Cámaras, con el efecto de que estas deben darles curso. Cuando la Constitución establece las reglas de la iniciativa, señala cómo podrá comenzar el trámite de aprobación de una ley”.*

Como quiera que la competencia general de los proyectos de ley corresponden por regla general al Congreso de la República, de conformidad con lo previsto en el artículo 150 de la Constitución Política y toda vez que el presente proyecto de ley hace alusión a los procesos que conllevan la comercialización de los productos naturales que benefician la salud, puede ser de iniciativa legislativa por cuanto esta materia no está reservada al Gobierno Nacional.

En lo etinente al alcance de los artículos 158 y 169 de la Carta Política, se ha pronunciado en diversas oportunidades la Corte Constitucional, a continuación citamos apartes de la Sentencia C-233 de 2003. Magistrado Ponente, doctor Jaime Córdoba Triviño, en la que expresó:

*(...)”*

*La Corte ha considerado que se viola el principio de unidad de materia cuando no hay ninguna relación objetiva y razonable entre el contenido de la norma impugnada y el tema general de la ley de la cual hace parte. Corte Constitucional, Sentencia C-544/93 Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell C-523/95. Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa C-052/97. Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz, C-648/97. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, reiteradas en las Sentencias C-510/01 y C-1144/01, y C-233/02, Magistrado Ponente Alvaro Tafur Galvis, entre otras. Esta concepción amplia de la unidad de materia, la Corte Constitucional señalado que el artículo 158 Superior prescribe una concepción amplia del significado de unidad de materia, para facilitar el desarrollo legítimo de la función legislativa. Al respecto puede verse la Sentencia C-443/97, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido, en la Sentencia C-648/97 se afirmó que “A juicio de esta Corporación el principio de unidad de materia deber ser entendido de manera amplia y global, es decir, que sólo resulta vulnerado cuando una determinada norma no guarda una relación objetiva y razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte” se basa en el respeto del principio democrático reflejado en la actividad legislativa, de tal suerte que solo podrá ser declarada inexecutable la disposición acusada cuando exista una total divergencia entre ella y el tema general regulado en la ley. Desde sus primeras decisiones, la Corte ha sostenido que “solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonables y objetivamente no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporadas en el proyecto o declararse inexecutable si integran*

el cuerpo de la ley. Un proyecto de ley no puede versar sobre varias materias. La Constitución expresamente proscribió semejantes hipótesis. Corte Constitucional. Sentencia C-025/93 Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz (sic).

En fallo posterior, la misma Corporación señaló:

*“Al respecto cabe recordar que en relación con el principio de unidad de materia la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha señalado que el fundamento de su exigencia en el artículo 158 Superior es el de un control de tecnificación del proceso legislativo, dirigido a evitar las incongruencias normativas que en forma subrepticia, inadvertida, inconsulta e incluso anónima aparecen en los proyectos de ley y que, por razón de esa imprevisión e incoherencia temática, no guardan ninguna relación con la materia desarrollada en el respectivo proyecto.*

(...)

*A partir del alcance del principio de unidad de materia así fijado, la Corte también ha precisado que, aun cuando dicho principio tiene un propósito definido, esto es, impedir las incongruencias normativas en la ley, el mismo no puede postularse y ponerse en práctica con un criterio rígido de interpretación restrictiva de manera que sobrepase su verdadera finalidad o distraiga su objetivo, y termina por obstaculizar el trabajo legislativo haciéndolo del todo nugatorio.*

*En ese sentido, ha advertido la jurisprudencia constitucional que la expresión “materia” debe entenderse desde una perspectiva “amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”. Con base en tal apreciación, ha concluido igualmente que “solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales razonables y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley...” (Sentencia C-214 de 2007).*

Analizado el proyecto de ley a la luz de las jurisprudencias transcritas, se observa que su contenido resulta coherente con los postulados constitucionales de iniciativa, unidad de materia, título de la ley, como quiera que este último está referido a promover los procesos de conocimiento hasta la comercialización de los productos naturales con o sin indicación terapéutica que benefician la salud.

De otra parte, es importante señalar dentro de este análisis que si bien, representa gran importancia para nuestro país la promoción del conocimiento, capacitación, investigación, uso y comercialización de productos naturales, aspectos que deben resaltarse de la iniciativa del proyecto de ley; la regulación de los productos naturales debe propender por el establecimiento de reglas que permitan determinar con claridad los parámetros para el ejercicio de esta industria en particular, sin detrimento del derecho constitucional a la salud y del deber de protección a los consumidores, que corresponde tanto a los organismos del Estado como a los particulares, de modo que la regulación sea el resultado de una contundente base técnica y científica.

Es en este sentido en que debe encauzarse la iniciativa, para que con el anhelado propósito de fortalecer la industria de productos naturales, no se soslaye el derecho a la salud de la población. En efecto, aunque el proyecto menciona derechos constitucionales, tales como la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, protección de riquezas culturales y naturales de la Nación, derecho al trabajo, libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, entre otros, no tiene en cuenta el artículo 11 Superior, que prevé como inviolable el derecho fundamental a la vida.

## II. ANALISIS DE CONVENIENCIA

Analizado el proyecto de ley, este Ministerio considera necesario señalar que no tiene en cuenta el desarrollo reglamentario que se ha efectuado en los últimos años, en especial para los denominados productos fitoterapéuticos, ni recoge los principios y postulados técnico-científicos que se han definido con la expedición de los Decretos 677 de 1995, 2266 de

2004, 3553 de 2004 y las Resoluciones 3131 de 1998 y 4320 de 2004; ni los de los suplementos dietarios contemplados en el Decreto 3249 de 2006. Es conveniente resaltar que la expedición de dichos reglamentos fue el fruto de una exhaustiva revisión técnica de la normatividad nacional e internacional, del trabajo interinstitucional y la concertación con representantes de los diferentes sectores, incluyendo la academia y la industria naturista nacional.

Así las cosas, consideramos que el proyecto propuesto no es conveniente si antes de derogar la normatividad vigente, como se propone en uno de sus artículos, no se efectúa un nuevo examen cuidadoso del mismo, que refleje fielmente aquellos puntos cuya eliminación constituirían un retroceso frente a lo ya regulado, que se insiste, contiene sólidas bases técnicas y científicas.

Respecto a la exposición de motivos y en lo referente al desarrollo normativo del sector que se manifiesta en el proyecto, es necesario aclarar que no se desconoce por parte del Gobierno Nacional que las plantas medicinales y sus productos constituyen un renglón importante y promisorio para el desarrollo económico y productivo por las tendencias del mercado, por las posibilidades en biodiversidad y por el desarrollo de las técnicas agroecológicas en el país. Razón por la cual, hacia el año 2003 bajo el liderazgo de los Ministerios de la Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud, OPS, se tomaron en consideración las diversas iniciativas y problemáticas de los sectores productivos para el desarrollo de una regulación exclusiva, de tal forma que se le diera al sector industrial, una identidad propia que aplicara el principio de armonización, teniendo en cuenta como referente, los lineamientos establecidos por la Organización Mundial de la Salud, OMS, en el documento “General guidelines for methodologies on research and evaluation on traditional medicine” WHO/EDM/TRM/2001 y Research Guidelines For Evaluating the Safety and Efficacy.

Como primer paso, fue realizado un seminario internacional de plantas medicinales para establecer las bases para un desarrollo armónico e integral que contó con la participación del Invima, de la entidad de vigilancia y control de México, centros de investigación de Colombia, Brasil y Guatemala, universidades, comunidades locales y la industria. En dicho seminario, se reconocieron las particularidades de los productos derivados de las plantas medicinales y la necesidad de exigir en materia reglamentaria, el cumplimiento de requisitos de calidad, seguridad y eficacia, de tal forma que se proteja la salud de los consumidores. Teniendo en cuenta la experiencia de países como Guatemala, se llegó a la conclusión de trabajar un Vademécum de las plantas medicinales, del cual se debía hacer referencia en una nueva reglamentación.

A partir del mencionado seminario, se conformaron grupos de trabajo interinstitucionales para desarrollar diferentes tópicos alrededor del sector de los productos naturales, entre ellos, la reglamentación actual; de las reuniones técnicas de dichos grupos de trabajo, se tomaron las bases para la construcción del Decreto 2266 de 2004, “por el cual se reglamentan los regímenes de registros sanitarios y de vigilancia y control sanitario y publicidad de los productos fitoterapéuticos”.

El citado decreto, exclusivo para productos fitoterapéuticos definidos como “...producto medicinal empacado y etiquetado, cuyas sustancias activas provienen de material de la planta medicinal o asociaciones de estas, presentado en estado bruto o en forma farmacéutica que se utiliza con fines terapéuticos...”, estableció en el artículo 4º modificado por el artículo 2º del Decreto 3553 de 2004, la clasificación de estos productos, en tres (3) grandes grupos.

1. Preparaciones farmacéuticas con base en plantas naturales: Destinadas para indicaciones o uso terapéutico definido y se utilizan para la prevención, alivio, diagnóstico, tratamiento, curación o rehabilitación de la enfermedad. El nivel de evidencia exigido TRADICION + PRUEBAS DE EFICACIA Y SEGURIDAD (estudios toxicológicos, estudios preclínicos y clínicos, lo establecido por la Organización Mundial de la Salud, OMS). Las plantas medicinales utilizadas para la elaboración de estos productos deberán estar incluidas en el LISTADO DE PLANTAS MEDICINALES de las normas farmacológicas colombianas.

2. Producto fitoterapéutico tradicional: Destinado para el alivio de manifestaciones sintomáticas de una enfermedad en razón de su inocuidad. La eficacia y seguridad, aun sin haber realizado estudios clínicos, se deduce de la experiencia por su uso registrado a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta la siguiente información:

- Uso permitido por cuatro (4) o más décadas y con tradición oral o escrita.
- Revisión bibliográfica.
- Uso sustentado históricamente, tres (3) referencias documentales.
- Sin antecedentes de toxicidad.

3. Producto fitoterapéutico de uso tradicional importado: Elaborado a partir de planta medicinal o asociaciones entre sí, en las formas farmacéuticas aceptadas, cuya eficacia y seguridad, aun sin haber realizado estudios clínicos, se deduce de la experiencia por su uso registrado a lo largo del tiempo y que en razón de su inocuidad, está destinado para el alivio de manifestaciones sintomáticas de una enfermedad.

Las plantas medicinales utilizadas para la elaboración de estos productos deberán estar incluidas en el Vademécum colombiano de plantas medicinales. En estos casos, el uso por tiempo prolongado de una preparación farmacéutica no es una prueba contundente de seguridad.

En el tema de suplementos dietarios, el Ministerio de la Protección Social elaboró una propuesta técnica junto con el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, en la que participó el sector privado, trabajo que culminó con la expedición del Decreto 3249 de 2006, a la fecha se estudian las observaciones recogidas a una propuesta de modificación de este decreto, que fue publicada en las páginas web de las citadas entidades.

Con respecto a la Ley 915 de 2004, por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no es cierto que en su artículo 17 permita la importación de productos fitoterapéuticos y suplementos dietarios sin registro sanitario. Se recalca que la clasificación de un producto la otorga la autoridad sanitaria colombiana, así que, si un producto en el exterior tiene clasificación de alimento, en el territorio colombiano, para obtener su registro sanitario se considera como suplemento dietario o fitoterapéutico, este debe considerarse de acuerdo con la clasificación que ostenta en el ámbito territorial colombiano. Ello, se deriva del ámbito de aplicación de la normatividad sanitaria colombiana la cual establece unos parámetros para definir y clasificar un tipo de producto.

Dado el alcance de la ley, si se desea importar un producto a través de San Andrés, para luego comercializarlo en el resto del territorio colombiano, de acuerdo con los parámetros antes señalados, estos deben ser clasificados en el territorio colombiano como alimentos, productos de aseo, higiene y limpieza. Si en Colombia no son clasificados de esta manera, no cabría la prerrogativa del inciso 4° del artículo 17 de la Ley 915 de 2004.

Sin perjuicio de lo anterior, nos permitimos realizar las siguientes observaciones con respecto al articulado del proyecto de ley:

#### Artículo 1°. Objeto.

Se hace mención, al igual que en el epígrafe del proyecto de ley, a los productos naturales con y sin indicación terapéutica. Al respecto consideramos importante señalar que técnicamente se debe hacer referencia a productos naturales sin otra connotación.

#### Artículo 2°. Principios.

Los principios enunciados, parecieran corresponder a propósitos u objetivos de la ley.

#### Artículo 4°. Definiciones.

Consideramos que las definiciones planteadas carecen de los fundamentos técnico-científicos necesarios y desconocen los conceptos armonizados internacionalmente para términos como: “acción terapéutica, eficacia y uso tradicional”.

Por lo tanto, se han debido tener en cuenta las definiciones contempladas en los decretos y resoluciones citados en la parte inicial del presente análisis de conveniencia y que se pretenden derogar con la iniciativa, toda vez que las mismas fueron construidas por expertos en la materia, con una contundente base científica, máxime, si se tiene en cuenta que fueron objeto de discusión con la academia y la industria correspondiente a este sector.

Consideramos, por ejemplo, que la definición de “acción terapéutica”, se sale de contexto, dada la razón de ser de los productos fitoterapéuticos y la farmacología, que se definen como la interacción de un fármaco con componentes macromoleculares del organismo que modifican la función del componente pertinente y con ello, inician los cambios bioquímicos y fisiológicos que caracterizan la respuesta o reacción al fármaco. Por lo anterior, creemos que definir dicho concepto como la actividad de combinar “elementos y fuerzas de la naturaleza” para obtener un efecto benéfico en salud, no responde a un concepto objetivo y técnico.

Tampoco es clara la diferencia existente entre las definiciones de “Buenas Prácticas de Manufactura para Productos Naturales” y de “capacidad técnica” como quiera que estas se conciben como condiciones o exigencias de tipo técnico, higiénicas, locativas y de control de calidad.

Por su parte, el concepto de “Eficacia de un producto natural” para ayudar al mantenimiento o restauración de la salud, debe ser sustentado con una base científica y no por la “tradición popular”. Por ello, se considera necesario insistir en el énfasis al impulso de la investigación científica, que debería tener una nueva ley marco que regule todo lo relacionado con el tema de los productos naturales.

Se considera además, que el término “plantas prohibidas” no es correcto, pues no se indica qué autoridad emite la respectiva prohibición; por lo que el término apropiado sería el de “plantas tóxicas o posiblemente tóxicas”.

La definición de “preparación farmacéutica con base en plantas medicinales o en recursos naturales de uso medicinal” no es científica, dado que una preparación farmacéutica es el sistema de entrega de un activo o fármaco, sea este un medicamento o un producto fitoterapéutico que se origina de un proceso tecnológico; por lo tanto, no se puede hablar de preparación farmacéutica y referirse a un producto en estado bruto.

Se observa en el proyecto de ley la definición de “productos naturales”, la expresión “con y sin indicación terapéutica...”, pero no es claro qué utilidad tendrían aquellos productos para los cuales no existe una indicación terapéutica y qué respaldo en cuanto a eficacia y seguridad a largo plazo, pueden brindar estos productos obtenidos a partir de recursos naturales, para los cuales no se ha definido su indicación terapéutica. En este sentido, consideramos imperativo tener presente que para salvaguardar la salud de la población no se puede permitir la comercialización de productos en los cuales no hay claridad sobre su utilidad, seguridad y eficacia.

Adicionalmente, el proyecto de ley contempla un alcance para diferentes tipos o categorías de productos, que si bien no están en la normatividad actual, son parte de la realidad comercial como el mencionado “Producto Natural Herbario, PNH”, y las esencias florales.

En cuanto a la definición de “Registro sanitario para varios productos”, se considera que la misma no se compadece con su contenido, toda vez que este se refiere a un único producto elaborado por diferentes lubricantes o con diferentes marcas y no a varios productos con un solo registro, aspecto que si bien puede ser aplicable para el caso de los alimentos no resulta conveniente para los productos con actividad terapéutica, como quiera que para cada uno de ellos, se debe verificar su utilidad, seguridad y eficacia.

En varias de las definiciones contempladas en el presente artículo, se hace referencia al uso tradicional, sin contemplar el mecanismo probatorio que para este se ha comprobado.

En efecto, el actual Decreto 2266 de 2004 “por el cual se reglamentan los regímenes de registros sanitarios y de vigilancia y control sanitario y publicidad de los productos fitoterapéuticos” que se pretende derogar, hace referencia al citado concepto, en los siguientes términos:

**“Uso tradicional.** *Se refiere a las pruebas documentales que demuestran que las sustancias activas presentes en las plantas medicinales se han utilizado durante tres o más generaciones para un uso medicinal o relacionado con la salud. En los casos en que el uso sea registrado como tradición oral y no escrita, las pruebas se obtendrán recurriendo a un profesional competente o a grupos indígenas o comunidades afrocolombianas que mantengan dicha historia”.*

Considera este Ministerio, que el término de “diez años” no resulta confiable ni válido a la hora de determinar un uso tradicional.

Artículo 5°. *Sin título.*

El proyectado artículo pretende crear un régimen unificado de Buenas Prácticas de Manufactura, BPM, para productos alimenticios y dietarios, herbarios y fitoterapéuticos, desconociendo que cada uno de ellos corresponde a una diferente categoría, que por sus características y condiciones técnicas, requieren un manual específico y diferenciado.

Parágrafo 2° artículo 5°.

Consideramos importante recordar que, desde 1998 se adoptó el manual de las BPM de productos farmacéuticos con base en recursos naturales estableciendo una serie de plazos para su cumplimiento, aspecto este, que evidencia que la exigencia de las Buenas Prácticas de Manufactura es un proceso que se ha venido construyendo por más de 10 años con el sector productivo. Razón por la cual, resulta altamente preocupante para la salud de los consumidores, otorgar plazos como los contemplados en el mencionado parágrafo, como quiera que ello desconocería el esfuerzo considerable que se viene adelantando, no solo por el Gobierno Nacional, sino por la misma industria, además, de resultar también desfavorable para esta última, teniendo en cuenta que, desmejoraría los niveles de calidad alcanzados en los últimos años, generando un retraso tecnológico y de infraestructura en la materia, máxime cuando estas exigencias es universal.

Además, el mencionado parágrafo establece un plazo de 4 meses, contados a partir de la expedición del presente proyecto de ley para presentar un cronograma de implementación de las Buenas Prácticas de Manufactura, no obstante derogar las disposiciones que contienen los requisitos técnicos para obtener dicho certificado. En cuyo caso, cabe preguntarse, cuáles serán los estándares técnicos para presentar el cronograma de implementación de BPM, si para ese momento no se contaría con normativa que regule el tema.

Parágrafo artículo 6°.

Para los establecimientos que reúnan los requisitos higiénico-técnico-locativos básicos de funcionamiento durante el período de transición, hace referencia el certificado de Capacidad Técnica, sin embargo, como antes se indicó, es claro que estos estándares mínimos también deben ser objeto de reglamentación si se tiene en cuenta la derogatoria de las normas que se contempla en el artículo 25 del presente proyecto de ley.

Artículo 11. *Sin título.*

Encuentra este Ministerio que al pretender este artículo excluir del registro sanitario entre otras, a los aceites esenciales y esencias florales, está en contravía del espíritu mismo de la ley al eliminar los recursos necesarios para el propio desarrollo propuesto en la iniciativa. Los productos naturales dietarios, los aceites esenciales y las esencias florales, constituyen el mayor porcentaje comercial de todos los productos naturales, además, dentro del ámbito mismo del enfoque alternativo en la salud, estos constituyen elementos terapéuticos de primerísimo orden que no pueden quedar al margen de la regulación y control ejercidos por el proceso de obtención de registro sanitario.

Artículo 12. *Sin título.*

En relación con la extensión de marca contemplada en este artículo, vale la pena advertir que no se considera aplicable para esta clase de productos ya que desde el punto de vista sanitario genera riesgo y confusión al consumidor.

Es necesario tener en cuenta que la marca es un signo distintivo que sirve para identificar un producto o servicio, se entiende que la marca

con la cual va a denominarse un producto lo distinguirá, individualizará y singularizará de sus similares competidores en el mercado, por lo tanto, determina para el consumidor los efectos del mismo. En tal sentido, si bien un producto se puede amparar con varias marcas, no es posible amparar varios productos con una sola marca, particularmente para el caso de aquellos que tienen acción terapéutica, pues esta situación puede generar confusión en el consumidor.

Parágrafo 1° artículo 12.

Es importante tener en cuenta las observaciones efectuadas anteriormente, con respecto al otorgamiento de un único registro para varios productos. Consideramos que tampoco es viable la posibilidad de otorgar un registro sanitario par varios productos, por cuanto el registro sanitario es una autorización de comercialización para un producto que es único en su composición.

Parágrafo 2° artículo 12.

Para la previsión del presente proyecto de parágrafo, vale la pena resaltar que la modalidad de “fabricar y vender” supone el cumplimiento de una serie de requisitos que no pueden ser homologados en la modalidad de “importar y vender”, aun cuando se conserve la misma fórmula para la elaboración de un producto, teniendo en cuenta en todo caso, que se debe dar cumplimiento a las Buenas Prácticas de Manufactura y que el fabricante debe contar con la respectiva autorización del registro sanitario.

Artículo 13. *Sin título.*

Con respecto a las tarifas de los registros sanitarios, es preciso tener en cuenta que doctrinariamente se ha entendido la tasa como:

*“La prestación tributaria establecida por la ley o con fundamento en la ley, a favor del Estado como titular directo o indirecto, originada por una actividad de interés público o colectivo directamente relacionada con el contribuyente, o por la utilización de un bien de dominio público, que no obstante ser indispensable para él, tiene lugar en virtud de su solicitud, y cuya cuantía tiene como criterio directo de referencia el costo de la actividad o de la disponibilidad del bien de que se trate”.*

En tal sentido y de acuerdo con lo preceptuado por la Ley 399 de 1997, “por la cual se crea una tasa, se fijan unas tarifas y se autoriza al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, su cobro”, es necesario tener presente que el artículo 1° señala como objetivo de la creación de dicha tasa, la recuperación de los costos por los servicios prestados por el Invima, teniendo en cuenta los costos totales de operación y los de los programas de tecnificación.

Por lo tanto, considera este Ministerio que el reducido costo de la tarifa prepuesto en el proyecto de artículo, no recupera los costos de operación del Invima y lo que es peor, imposibilita las acciones de inspección, vigilancia y control para este tipo de productos, como quiera que no contará con recursos para adelantar las mencionadas actividades, en claro detrimento de los derechos de los consumidores y de la salvaguarda a la salud pública; circunstancia que igualmente, se resalta de la pretensión de no cobrar registro sanitario por las esencias florales.

Parágrafo 1° artículo 13.

La tarifa que se cobra por los servicios prestados por el Instituto debe ser cancelada y el pago acreditado al momento de radicar la respectiva solicitud, toda vez que, con dicha tasa se cubren los costos de operación de Invima, independientemente de que el resultado sea favorable o desfavorable al solicitante. Por lo tanto, el proyecto de artículo resulta altamente inconveniente, por la repercusión financiera negativa que representa para el Instituto, máxime si se tiene en cuenta que aún en los casos en que no se emite una aprobación técnica, la entidad ha invertido recursos financieros, técnicos y humanos para atender la petición del particular.

De otra parte, es importante resaltar que el registro sanitario tiene una vigencia de diez (10) años, aspecto que resulta relevante a la hora de determinar que el costo asociado al mismo, desde el punto de vista empresarial, debe verse como una inversión que permite durante un largo plazo comercializar el citado producto.

Artículo 14. *Sin título.*

Consideramos necesario precisar que la condición de venta de un producto fitoterapéutico debe responder al análisis caso a caso, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la indicación propuesta, sus contraindicaciones, dependencia, razón por la cual resulta altamente inconveniente el contenido del citado artículo.

Si bien, estos productos provienen de plantas medicinales utilizadas en medicina tradicional, no significa que sean inocuas.

Artículo 15. *Sin título.*

La forma como está redactado no permite identificar a qué quince por ciento (15%) se está haciendo referencia.

Artículo 17. *Sin título.*

Es preciso señalar que, tal como está redactado, es potestativa la reglamentación de un régimen de publicidad independiente para los productos naturales y en tal sentido, no se encuentra coherente en este aspecto, la derogatoria que se efectúa en el artículo 25 del proyecto de ley de la Resolución 4320 de 2004, que regula la publicidad de los productos fitoterapéuticos.

Artículo 18. *Sin título.*

Sobre la previsión del proyecto de artículo en cuestión, consideramos necesario señalar que en desarrollo y correspondencia con lo establecido en el Decreto 2266 de 2004, los Ministerios de la Protección Social y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Instituto Alexander von Humboldt, han establecido acciones tendientes a apoyar la preparación del Vademécum de Plantas Medicinales. En julio de 2004, fue realizado el taller nacional de expertos, convocado por las tres entidades mencionadas, en el que se presentaron las especies medicinales de mayor uso y comercio a nivel nacional, evaluando cada una de ellas mediante una matriz de priorización con criterios agronómicos, botánicos, etnobotánicos, ecológicos, de transformación, farmacológicos, de mercado y comercialización, que permitió calificar y seleccionar 62 especies. Igualmente, se definieron los términos para la elaboración de monografías de plantas medicinales nativas de acuerdo con los estándares internacionales.

Además, con el apoyo de las Universidades de Antioquia, Nacional y Juan N. Corpas y con recursos del Gobierno Nacional, la Corporación Holandesa, el proyecto Andes y la Cooperación Italiana, se realizaron 38 monografías, de las cuales 20 cuentan con estudios toxicológicos

El 19 de junio de 2007, se realizó una reunión con el fin de consolidar los avances en este tema, para establecer el plan de acción que permita cumplir con la meta establecida en el Plan de Desarrollo 2006-2010, respecto al Vademécum colombiano de plantas medicinales. En ese sentido considera este Ministerio que la redacción del proyecto de artículo, desconoce los esfuerzos que se han adelantado, sobre el particular.

Parágrafo artículo 18.

De otra parte, sugiere este Ministerio que la incorporación al Vademécum colombiano de plantas medicinales debe responder a un sustento técnico y no a la demanda entre consumidores.

Artículo 19. *Sin título.*

El contenido de este artículo se considera improcedente por cuanto no se señalan las entidades o agremiaciones que designarán los representantes de las universidades especializadas en la investigación de plantas medicinales, los médicos especializados, las agremiaciones de las comunidades indígenas y el químico-farmacéutico especializado en el tema de productos y recursos naturales, ni los perfiles de los miembros de la Sala Especializada de Productos Naturales.

Al respecto, vale la pena resaltar que actualmente, la Sala Especializada de Productos Naturales que se propone crear en el presente proyecto de ley, se encuentra conformada y funcionando de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo número 003 de 2006 del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, contemplando los siguientes perfiles y personal idóneo, en el campo de los recursos naturales.

1. *Un médico con formación o experiencia en farmacología vegetal de terna presentada por la Asociación Colombiana de Facultades de medicina Ascofame.*

2. *Un químico-farmacéutico especializado en farmacología, de terna presentada por el Colegio Nacional de Químicos-Farmacéuticos.*

3. *Un ingeniero de alimentos o nutricionista designado por el Ministerio de la Protección Social.*

Parágrafo artículo 18.

No se señalan los perfiles y la conformación del Comité Consultivo de Productos Naturales. Además, se encuentra altamente inconveniente la inclusión de un representante del sector naturista, como quiera que ello pudiera dar lugar a conflictos de intereses con respecto a los asuntos que se sometan a consideración de dicho comité.

Finalmente, consideramos conveniente señalar que no debe perderse de vista que los aspectos técnicos, especialmente, las condiciones esenciales y de procedimientos contenidos en el proyecto de ley, son más de resorte del Gobierno Nacional; además, que estos aspectos que hoy se proponen en la iniciativa parlamentaria se basan en normas de carácter técnico-científico, cuyo carácter es particularmente dinámico.

En los anteriores términos, considerarnos procedente que antes de continuar con el trámite de expedición de la iniciativa objeto de estudio, sean tenidos en cuenta los comentarios y observaciones formulados por este Ministerio al Proyecto de ley número 039 de 2007 Cámara.

Cordialmente,

*Diego Palacio Betancourt,*  
Ministro de la Protección Social.

C.C. Representantes *José Ignacio Morales Gil* e *Iván David Hernández Guzmán.*

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de noviembre año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, el concepto jurídico del Ministerio de la Protección Social, doctor Diego Palacio Betancourt, en trece (13) folios, frente, al Proyecto de ley número 317 de 2008 Senado-063 de 2007 Cámara, por la cual se promueve el conocimiento, capacitación, investigación, conservación y uso sostenible de la biodiversidad, uso, industrialización y comercialización de los productos naturales y suplementos dietarios que benefician la salud y el derecho fundamental a la vida y se dictan otras disposiciones.

Autoría del proyecto de ley de los honorables Congresistas *Claudia Yadira Rodríguez Castellanos* y *Luis Felipe Barrios Barrios.*

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

CONTENIDO

Gaceta número 785 - Martes 11 de noviembre de 2008	
SENADO DE LA REPUBLICA	
	Págs.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 059 de 2008 Senado, por la cual se reglamenta el artículo 56 de la Constitución Política y se define el concepto de "servicios públicos esenciales".....	1
Ponencia, Texto para primer debate y Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 165 de 2008 Senado, por medio de la cual se rinde honores a la memoria del Presidente Guillermo León Valencia al cumplirse 100 años de su nacimiento. ....	10
Informe de ponencia, Texto propuesto y Texto definitivo aprobado en sesión de la Comisión Tercera del Senado el día 21 de octubre del 2008 para segundo debate al Proyecto de ley número 330 de 2008 Senado, 030 de 2007 Cámara, por la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000). ....	13
TEXTOS APROBADOS	
Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República del día siete (7) de octubre de 2008 al Proyecto de ley número 295 de 2008 Senado, por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 353 del 11 de febrero de 1994, se adiciona la Ley 973 del 21 de julio de 2005, y se dictan otras disposiciones. ....	16
CONCEPTOS DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL	
Concepto del Ministerio de la Protección Social al Proyecto de ley número 317 de 2008 Senado, 063 de 2007 Cámara, por la cual se promueve el conocimiento, capacitación, investigación, conservación y uso sostenible de la biodiversidad, uso, industrialización y comercialización de los productos naturales y suplementos dietarios que benefician la Salud y el Derecho Fundamental a la Vida y se dictan otras disposiciones. ....	18