



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 1096

Bogotá, D. C., viernes, 7 de diciembre de 2018

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### ENMIENDAS

#### **ENMIENDA A INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 120 DE 2018 CÁMARA**

*por el cual se prohíbe la prueba con animales en la elaboración de productos cosméticos, de aseo y absorbentes, se obliga el etiquetado de productos para su venta y se dictan otra disposición.*

Bogotá, D. C., 4 de diciembre de 2018

Honorable Representante

CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ

Presidente Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Enmienda a ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 120, por el cual se prohíbe la prueba con animales en la elaboración de productos cosméticos, de aseo y absorbentes, se obliga el etiquetado de productos para su venta y se dictan otra disposición.**

Honorable Presidente:

Comedidamente me permito radicar Enmienda al Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara del Proyecto de ley número 120 de 2018 Cámara, *por el cual se prohíbe la prueba con animales en la elaboración de productos cosméticos, de aseo y absorbentes, se obliga el etiquetado de productos para su venta y se dictan otra disposición.*

#### **I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El Proyecto de ley número 120 de 2018 Cámara fue radicado el día 29 de agosto de 2018 por el Representante Juan Carlos Lozada Vargas.

#### **II. OBJETO DEL PROYECTO**

El Proyecto de ley busca reglamentar en Colombia lo relacionado con la producción, investigación y comercialización de productos cosméticos, de aseo y absorbentes, prohibiendo el uso de animales en las pruebas para su elaboración y producción. Así mismo busca que los ciudadanos identifiquen y diferencien a través del sello “No probado en animales”, el producto que desean adquirir.

#### **III. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

En el Congreso de la República no existen antecedentes de haber conocido y tramitado, en el pasado reciente, algún tipo de iniciativa relacionada con prohibir en Colombia la prueba con animales en la elaboración de productos cosméticos, de aseo y absorbentes. Por ende, esta es una iniciativa que, por su contenido y pertenencia, resulta siendo pionera en el país y con indudables repercusiones positivas a nivel regional.

#### **IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

El honorable Representante Juan Carlos Lozada Vargas, autor de la iniciativa, aporta un amplio conjunto de argumentos, a través de los cuales estructura de manera coherente y lógica, la justificación del proyecto de ley bajo estudio. Al respecto señala:

“La discusión sobre el uso de animales de laboratorio no ha tenido un debate público amplio tan masivo como otras formas de explotación animal. Sin embargo, la normatividad colombiana regula ciertas prácticas, pero sin la inspección, vigilancia y control de las entidades competentes la aplicación es insuficiente.

El presente Proyecto de ley no busca derogar lo que está prohibido ni crear restricciones a los investigadores farmacéuticos, así como los laboratorios de investigación genética, bioquímica y otros campos.

El Proyecto de ley solo se refiere al uso de animales en las pruebas cosmetológicas, productos de aseo y absorbentes, sumando además la necesidad de apoyar la investigación alternativa para evitar el uso de animales, abriendo un campo científico y tecnológico que claramente favorecerá al país frente a los retos mundiales sobre esta materia.

La Unión Europea prohíbe las pruebas de cosméticos con animales, así como la venta de productos probados en ellos, lo que demuestra la necesidad de crear un marco normativo en Colombia para favorecer las empresas que quieran llegar al mercado europeo, sumando el prestigio que tiene Colombia a nivel mundial sobre las buenas prácticas. Colombia hace parte de la OECD (OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) entidad que creó una directriz para revisar el sufrimiento de animales en los laboratorios, poniendo un punto final en este tema<sup>1</sup>.

Está demostrado que en otros países se han dado medidas administrativas y legislativas que prohíben determinadas prácticas con los animales usados en laboratorios, más aún cuando en la industria cosmetológica existe hoy la facilidad de adoptar pruebas sin animales, gracias a la evolución tecnológica, lo cual hace más viable aprobar iniciativas legislativas como la presente.

En el año 2009 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se fijó el objetivo para que en el año 2032 “Colombia sea reconocida como líder mundial en producción y exportación de cosméticos, productos de aseo del hogar y absorbentes de alta calidad con base en ingredientes naturales”, esto demuestra la necesidad de adoptar medidas estándar internacionales para poder cumplir estas metas.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo define los subsectores de la siguiente manera:

- **Cosméticos:** Este subsector cuenta con los segmentos de maquillaje, color y tratamiento, y cuidado personal; abarca productos de: maquillaje, productos para el cabello, fragancias, higiene oral, cremas, desodorante, productos para afeitar y depilatorios, productos para el baño y la ducha y productos para cuidado de bebés.

- **Aseo:** Subsector compuesto por los segmentos de detergentes y jabón de lavar, y productos de aseo del hogar, que comprende los productos: detergentes, jabones en barra, suavizantes, lavaplatos, jabones multiusos, productos para baño, insecticidas y aerosoles.

- **Absorbentes:** Subsector que cuenta con el segmento de productos de higiene personal que se encarga de producir pañales, toallas higiénicas y tampones.

La Comunidad Andina de Naciones en el año 2002 tomó la decisión 516 donde manifestó lo siguiente: “Se entenderá por producto cosmético toda sustancia o formulación de aplicación local a ser usada en las diversas partes superficiales del cuerpo humano: epidermis, sistema piloso y capilar, uñas, labios y órganos genitales externos o en los dientes y las mucosas bucales, con el fin de limpiarlos, perfumarlos, modificar su aspecto y protegerlos o mantenerlos en buen estado y prevenir o corregir los olores corporales”.

### **Marco Jurídico:**

#### **Sobre los productos cosméticos**

- Ley 590 de 2000 “Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas”.

- Ley 905 de 2004 “Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones”.

#### **Sobre la protección de los animales en Colombia**

En Colombia, el marco jurídico general de protección de los animales está compuesto por las siguientes normas jurídicas relacionadas para el objeto del presente Proyecto de ley.

- Decreto 1608 de 1978 Código de Recursos Naturales.

- Ley 84 de 1989 “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia” (ENPA). El ENPA cuenta con una parte sustancial de protección de los animales donde se enumera una serie de conductas constitutivas de crueldad, los deberes correlativos de protección y una serie de prohibiciones. De igual forma, cuenta con una parte procedimental, que impone sanciones a los transgresores del Estatuto y señala un procedimiento administrativo y unas autoridades competentes.

- Ley 599 de 2000 Código Penal, título XI, capítulo único, sobre delitos tendientes a la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

- Ley 1774 de 2016. “Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal

<sup>1</sup> “GUIDANCE DOCUMENT ON THE RECOGNITION, ASSESSMENT, AND USE OF CLINICAL SIGNS AS HUMANE ENDPOINTS FOR EXPERIMENTAL ANIMALS USED IN SAFETY EVALUATION”

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=env/jm/mono\(2000\)7&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=env/jm/mono(2000)7&doclanguage=en)

y se dictan otras disposiciones”, Popularmente llamada Ley contra el maltrato animal.

### Legislación comparada

- Reglamento (CE) n.º 1223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009. “Sobre productos cosméticos”, *Diario Oficial* de la Unión Europea, noviembre de 2009.

En el año 2016 la organización chilena No Más Vivisección presentó junto a un equipo de congresistas un Proyecto de ley similar a este, con los siguientes datos que han compartido generosamente para apoyar esta iniciativa legislativa en Colombia:

*“En muchas partes del mundo, los animales siguen sufriendo y muriendo en laboratorios a causa de los experimentos realizados en ellos para la industria cosmética. Son forzados a ingerir sustancias químicas, a soportar que estas sean aplicadas en su piel rasurada y en sus ojos; todo para garantizar la seguridad de los cosméticos y sus ingredientes.*

*A nivel global se reconoce que la experimentación en animales para cosméticos e ingredientes es cruel e innecesaria. Gracias al trabajo de organizaciones internacionales y locales en distintos países, ha aumentado la preocupación del consumidor, creando un fuerte rechazo hacia esta práctica, lo cual ha conducido a la creación de leyes que eliminan, y en otros casos reducen, el uso de animales para probar productos cosméticos, de cuidado personal, y para el hogar.*

*En el 2004, La Unión Europea aprobó la Séptima Enmienda de la Directiva de Cosméticos, la cual estableció una serie de plazos para prohibir la experimentación en animales, tanto en el producto final como ingredientes, y la venta de cosméticos cuyos ingredientes hayan sido experimentados en animales. Esta prohibición se implementó en su totalidad en marzo del 2014 (The European Parliament and the Council of the European Union, 2014).*

*En mayo del 2007, Israel aprobó una enmienda a la Ley de Experimentación Animal, mediante la cual se prohíbe la experimentación en animales en productos cosméticos no medicinales y productos de limpieza doméstica. El 2010 se aprobó la enmienda #18 a la Ordenanza Farmacéutica, la cual prohíbe la importación de productos que hayan sido probados en animales en el extranjero. El 2013 entró en efecto la prohibición en su totalidad, es decir, experimentos, importación y venta. Sin embargo, hay observaciones a la ley israelí, ya que permite realizar ciertas excepciones a la prohibición (Kretzer, 2013 traducido por Te Protejo).*

*En mayo del 2014, India prohibió el uso de animales en experimentos para cosméticos y artículos de aseo doméstico a nivel nacional,*

*eliminando estos experimentos de los requisitos de aprobación establecidos para ingresar al mercado nacional. En octubre de 2014 aprobó una enmienda a las Normas de Drogas y Cosméticos 1945, mediante la cual se aprobó la prohibición de la importación de productos cosméticos que hayan sido probados en animales en el extranjero.*

*Esta última modificación entró en efecto 30 días después de haber sido publicada en el Diario Oficial en noviembre 2014 (Valdebenito, 2014).*

*En enero del 2014, Sao Paulo - Brasil prohibió la experimentación en animales en ese estado, lo cual es un importante avance para el país debido a que en ese estado se encuentran 700 empresas cosméticas de las 2.300 que hay en Brasil. En 2013 la organización internacional HSI propuso una prohibición a nivel nacional al Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal, la cual está pendiente de aprobación (Te protejo, 2014).*

*En marzo del 2014, en los Estados Unidos se propuso proyecto de ley que prohibiría la experimentación en animales para cosméticos; así como también la venta, ofrecimiento de venta, y transporte de cualquier cosmético si éste o cualquier componente fue desarrollado o elaborado utilizando experimentos en animales. Además, el proyecto de ley establece multas que de \$10.000 como pena civil por infringir esta ley; asimismo cada infracción, por cada animal y para cada día, constituiría una ofensa por separado. La prohibición entraría en vigencia un año después de la fecha de la promulgación de la ley, y la prohibición de la venta entraría en efecto 3 años después de la promulgación (The human society, 2014).*

*En el 2014, en Australia se propuso el proyecto End Cruel Cosmetics Bill 2014 como enmienda a Industrial Chemicals (Notification and Assessment) Act 1989. Este proyecto prohibiría el desarrollo, elaboración, venta, promoción, o importación de productos cosméticos, o ingredientes para cosméticos, para los cuales se han utilizado animales para experimentación. La prohibición también se aplicaría a sustancias, preparaciones y mezclas desarrolladas, elaboradas o vendidas para ser utilizados como ingredientes cosméticos. Las mismas prohibiciones se aplicarían a las importaciones y los productos nacionales. Esta enmienda entraría en efecto después de 6 meses de ser aprobada (Rhiannon, 2014).*

*En noviembre del 2013, la Administración de Alimentos y Drogas China anunció que por primera vez en 20 años revisarían las normativas mediante las cuales se rigen los cosméticos en China, incluyendo la eliminación progresiva del requerimiento que establecía que todos los nuevos productos cosméticos debían ser probados en animales. A contar de junio del 2014, las empresas que elaboran cosméticos “comunes” dentro de China no están obligadas a realizar experimentos*

con animales para garantizar la seguridad de sus productos. No obstante, este cambio en la política solo abarca los cosméticos elaborados en China y no se aplica a los importados (Cruelty Free International, 2013).

En marzo del 2015, en Corea del Sur se introdujo un proyecto de ley como parte de un plan de 5 años para mejorar el Bienestar Animal, este proyecto prohibiría la experimentación en animales para cosméticos y sus ingredientes, la cual entraría en efecto el 2017. Además el gobierno se ha comprometido a invertir \$155 millones para construir el primer Centro de Investigación de Alternativas para la Experimentación en Animales de Corea del Sur. Además, el Ministerio de Alimentos y Drogas, anunció un importante cambio en su política para reconocer formalmente los resultados de las pruebas realizadas sin usar animales para garantizar la seguridad de bloqueadores solares, cremas antiedad, y otros cosméticos “funcionales” (Cruelty Free International, 2015).

En abril del 2015, en Nueva Zelanda se votó a favor de una enmienda al Acta de Bienestar Animal mediante la cual se prohíbe la experimentación en animales para cosméticos e ingredientes. Su aprobación se concretó durante los primeros días de mayo, de manera unánime (Valdebenito, 2015).

En julio del 2015, en Argentina, se presentó una propuesta para prohibir las pruebas en animales para cosméticos, por parte de la senadora de Río Negro, Magdalena Odarda. La propuesta fue realizada con apoyo de la organización Cruelty-Free International (Lew, 2015).

En agosto del 2015, las pruebas en animales fueron prohibidas en Turquía. Se prohibió los experimentos en animales para productos cosméticos y además la comercialización de los que hayan sido probados en animales (b Valdebenito, 2015)”.  
 (b) Cuando el experimento no tiene un fin científico y especialmente cuando está orientado hacia una actividad comercial;

### **Contexto nacional sobre el uso de animales en laboratorios**

En encuentros, foros, comités de bioética y otros espacios académicos, Animal Defenders International ha podido constatar que la norma es insuficiente para evitar el maltrato animal en la ciencia, sumado a esto el nulo control por parte de las autoridades para vigilar las investigaciones donde se usan lo que en el gremio científico llaman “modelos animales”.

La Ley 84 de 1989 es clara frente a esta problemática al punto que, de llegarse a cumplir, ningún laboratorio universitario podría desarrollar las prácticas que según la misma comunidad académica no cumplen por falta de claridad o vacío jurídico. Sin embargo, es importante señalar a qué se refiere la Ley, demostrando que no tiene cabida a mayor interpretación:

“...Artículo 23. Los experimentos que se lleven a cabo con animales vivos, se realizarán

únicamente con autorización previa del Ministerio de Salud Pública y sólo cuando tales actos sean imprescindibles para el estudio y avance de la ciencia, siempre y cuando esté demostrado:

a) Que los resultados experimentales no puedan obtenerse por otros procedimientos o alternativas;

b) Que las experiencias son necesarias para el control, prevención, el diagnóstico o el tratamiento de enfermedades que afecten al hombre o al animal;

c) Que los experimentos no puedan ser sustituidos por cultivo de tejidos, modos computarizados, dibujos, películas, fotografías, video u otros procedimientos análogos.

Artículo 24. El animal usado en cualquier experimento deberá ser puesto bajo los efectos de anestesia lo suficientemente fuerte para evitar que sufra dolor. Si sus heridas son de consideración o implican mutilación grave, serán sacrificados inmediatamente al término del experimento.

Artículo 25. Se prohíbe realizar experimentos con animales vivos, como medio de ilustración de conferencias en facultades de medicina, veterinaria, zootecnia, hospitales o laboratorios o en cualquier otro sitio dedicado al aprendizaje, o con el propósito de obtener destreza manual.

Los experimentos de investigación se llevarán a cabo únicamente en los laboratorios autorizados previamente por las autoridades del Ministerio de Salud Pública y el Decreto 1608 de 1978 en lo pertinente.

También se prohíbe el uso de animales vivos en los siguientes casos expresamente:

a) Cuando los resultados del experimento son conocidos con anterioridad;

b) Cuando el experimento no tiene un fin científico y especialmente cuando está orientado hacia una actividad comercial;

c) Realizar experimentos con animales vivos de grado superior en la escala zoológica al indispensable, según la naturaleza de la experiencia.

Artículo 26. Para todo experimento con animales vivos deberá conformarse un comité de ética.

El Ministerio de Salud Pública no autorizará la realización de experimentos con animales vivos sino cuando esté conformado el mismo, que estará integrado por no menos de tres (3) miembros, uno de los cuales deberá ser veterinario del Instituto Colombiano Agropecuario; el segundo deberá pertenecer a la autoridad administradora de los recursos naturales; el tercero deberá ser representante de las sociedades protectoras de animales. Los miembros del comité de ética serán designados por sus respectivas entidades a solicitud del experimentador. El Gobierno nacional reglamentará la forma de proveer las

*representaciones de las sociedades protectoras de animales y su junta coordinadora nacional, que tendrá tres miembros por un período de dos años. Las representaciones de las sociedades protectoras de animales en los comités de ética serán ad honorem. Todo comité de ética establecido de acuerdo con este artículo será responsable de coordinar y supervisar:*

*a) Las actividades y procedimientos encaminados al cuidado de los animales;*

*b) Las condiciones físicas para el cuidado y bienestar de los animales;*

*c) El entrenamiento y las capacidades del personal encargado del cuidado de los animales;*

*d) Los procedimientos para la prevención del dolor innecesario incluyendo el uso de anestesia y analgésicos;*

*e) El cumplimiento de lo prescrito en los artículos 24 y 25 de esta Ley.*

*El director de un experimento en el que se vayan a utilizar animales vivos, queda obligado a comunicar al comité de ética, la naturaleza de los procedimientos que vayan a emplearse con los animales, el número y tipo de los mismos, las alternativas al uso de animales y las fuentes y naturaleza de los fondos de investigación.*

*En el sitio en el cual un comité de ética tenga razones para creer que se está violando esta Ley o que se violará o que se haya violado, ordenará lo siguiente, según sea pertinente:*

*a) Suspensión del experimento;*

*b) Sacrificio del animal cuando se le haya causado enfermedad o lesión incurable.*

*Parágrafo. Son deberes de los comités de ética:*

*a) Reunirse trimestralmente;*

*b) Hacer inspecciones por lo menos cuatro (4) veces al año a las áreas de estudio de animales en cada laboratorio y a los centros experimentales, de las cuales rendirán un informe a las autoridades competentes y a la entidad administradora de los recursos naturales;*

*c) Revisar durante las inspecciones a los centros experimentales o de estudio las condiciones de manejo y el control del dolor en los animales, para establecer si se cumplen los requisitos señalados en la presente Ley.*

*De todas las actuaciones el Comité de ética se rendirá informe a las entidades empleadoras del funcionario...”*

Ahora bien, respecto a las pruebas para la producción y elaboración de productos cosméticos, de aseo y absorbentes con animales, no existe una normatividad que las regule, por eso la necesidad que este proyecto se convierta en Ley, no solo para generar una medida restrictiva contra el maltrato animal, sino también para apoyar en la creación de tecnología alternativa frente al uso de animales y darle la oportunidad al ciudadano

como consumidor final de decidir qué producto adquirir con la puesta en marcha del sello “No probado en animales”.

### **Argumentos científicos**

El uso de animales en la investigación es una de las áreas más secretas de explotación animal. Pocos realmente saben lo que sucede dentro del laboratorio y cómo estas pruebas crueles están justificadas. Las investigaciones encubiertas de Animal Defenders International (ADI)<sup>2</sup> dentro de algunos de los laboratorios más grandes del mundo, han evidenciado, entre otros hechos, los siguientes:

*“...Monos bebés arrancados de sus madres, inmovilizados y tatuados; Perros Beagle son alimentados con Weedkiller; Monos atados para ser dosificados con productos, tan aterrorizados que prolapsan; Ratas sofocantes, ya que se ven obligados a inhalar pintura.*

*Las investigaciones de ADI exponen terribles tormentos soportados por los animales en las pruebas cosméticas, incluidos los bastidores de conejos sujetos en las existencias, mientras que los productos se gotean en los ojos y los conejillos de indias sufren lesiones en la piel inflamada y sin procesar.*

*Estas pruebas generalmente implican:*

*Repetir la toxicidad de la dosis: un producto puede bombarse por la garganta de un animal o aplicarse a su piel, o el animal puede verse obligado a inhalarlo, para observar efectos crónicos a largo plazo en los órganos.*

*Sensibilización de la piel: puede implicar la abrasión de la piel y causar deliberadamente un daño doloroso para evaluar las posibles reacciones alérgicas a las sustancias que entran en contacto.*

*Cáncer: los animales están expuestos y controlados por cambios celulares que podrían conducir al desarrollo de cáncer durante o después de la exposición.*

*Toxicidad para la reproducción: los animales están expuestos a sustancias antes y/o durante el embarazo para detectar efectos tóxicos, incluida su capacidad de reproducción, así como daños al feto o su desarrollo.*

*A pesar de este panorama la marea está cambiando; una encuesta de Gallup en el año 2015 reveló que más de dos tercios en los EE. UU. están “preocupados” o “muy preocupados” por los animales que sufren en la investigación, y un tercio dice que los animales deberían tener los mismos derechos que los humanos. Una encuesta de Nielson de 2015 encontró que la mayoría de los consumidores consideran que el “no probado en animales” es el reclamo de empaque más importante, con un 43% dispuesto a pagar más por dichos productos. Al menos 140 compañías de*

*productos de cuidado personal han respaldado la Ley.*

*La gente de todo el mundo está dando la espalda a estos métodos obsoletos. ADI trabajó durante décadas con NAVS en la prohibición de la Unión Europea de 2013. El Parlamento de la UE reclamó recientemente una prohibición mundial de las pruebas con animales para cosméticos, en ese sentido apoyamos su llamado al cambio global, apoyamos la Ley de Cosméticos Humanitarios de EE. UU. y la Ley de Cosméticos Libres de Crueldad de Canadá e instamos a su apoyo a que estas naciones estén en línea con la opinión pública y casi 40 países que han prohibido las pruebas crueles e innecesarias (incluyendo Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, India, Irlanda, Israel, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Reino Unido).*

*Tal como está, las compañías de cosméticos deben cumplir con los requisitos libres de crueldad para los 1.500 millones de consumidores en el mercado global. Cientos de compañías cosméticas sin crueldad ahora prosperan en América del Norte y el mercado demanda cada vez más productos éticos.*

*ADI y NAVS están trabajando para terminar con el sufrimiento, defendiendo métodos científicos avanzados para reemplazar el uso de animales; pidiendo transparencia y apertura para que las propuestas de utilizar animales puedan ser desafiadas y se sugieran alternativas, antes de que los experimentos tengan lugar. Exponen cómo es realmente la vida en el laboratorio para los animales y muestran cómo la tecnología avanzada puede producir resultados precisos, más relevantes para las personas y evitar resultados engañosos debido a las diferencias de reacción entre las especies.*

*Luego de las campañas de Animal Defenders International se ha logrado:*

- *Asegurado el fin de las pruebas de cosméticos en animales en toda Europa*
- *Terminó el uso de simios y monos capturados en los laboratorios europeos*
- *Desarrollo de alternativas al uso de animales en la enseñanza universitaria, por ejemplo, farmacología*
- *Desarrollo de un modelo humano para probar empastes dentales*

*La base de datos ECVAM sobre métodos alternativos a experimentos con animales muestra 51 métodos relevantes para cosméticos y artículos de tocador. Estos incluyen la sustitución de las pruebas de ratón por irritación de la piel, el uso de células humanas para evaluar la irritación ocular, modelos matemáticos para*

*predecir el metabolismo y la acumulación de sustancias químicas en el cuerpo humano y modelos tridimensionales de piel para pruebas de absorción química.*

### **Competencia del Estado**

Es claro que, en la actualidad, en Colombia existe una clara evolución social que se manifiesta en un mayor grado de conciencia ciudadana frente al trato y respeto por su entorno, el medio ambiente y los seres vivos de todas las especies. Dicho proceso evolutivo no solo ha logrado permear un cambio de actitud pro-defensa de la naturaleza, sino que ha permitido, tanto por vía normativa –legal y jurisprudencial– construir un nuevo paradigma encaminado.

En este sentido tanto el Congreso de la República como las altas Cortes han avanzado de manera concreta en esta línea de pensamiento y protección que señalan, con base en la misma Carta Política, el deber constitucional y moral de evitar sufrimiento a los animales, al punto de señalar que los operadores del derecho (ya sean legisladores, jueces o funcionarios de la administración) tienen la obligación de tener en cuenta, dentro de sus actuaciones, la dignidad de los animales no humanos en tanto seres sintientes.

Al respecto la Corte Constitucional<sup>3</sup> ha señalado que “...ha de tomarse en cuenta la existencia de parámetros de obligatorio cumplimiento por el legislador, quien ya no tendrá plena libertad de opción respecto del tipo, alcance, amplitud o naturaleza de la protección que cree respecto de los animales, sino que, en cuanto poder constituido, se encuentra vinculado por el *deber constitucional* previsto en los artículos 8º, 79 y 95.8, y el concepto de dignidad humana (fundamento de las relaciones que un ser sintiente –humano– tiene con otro ser sintiente –animal–), debiendo establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los animales en cuanto seres sintientes que hacen parte del contexto natural en el que las personas desarrollan su vida...”

Por las anteriores razones, consideramos que el presente proyecto de ley es un avance más que el Congreso de la República da en la dirección correcta en el respeto por su entorno, el medio ambiente y la protección de los animales...”

Aunado a los argumentos justificativos presentados por el autor de la iniciativa, en mi calidad de ponente de la iniciativa, encuentro argumentos adicionales que refuerzan, complementan y dan mayor preponderancia a este importante proyecto de ley, así:

### **Algunas cifras de la experimentación cosmética en Europa y el mundo**

De acuerdo a las últimas estadísticas disponibles, más de 12 millones de animales son usados en la investigación de la UE cada año.

<sup>3</sup> Sentencia C-283 de 2014

Esto equivale a 137 animales sufriendo crueles y dolorosos experimentos cada 10 minutos:

- Los 27 países de la UE reportaron en 2008 el uso de: 24,199 perros, 312.681 conejos, 649.183 aves, 10.449 monos.

- Investigaciones recientes de la British Union Against Vivisection (BUAV) y el Dr. Hadwen Trust sugieren que más de 115 millones de vertebrados podrían ser usados en experimentación en todo el mundo cada año. Se estima que los diez países que más usan animales en experimentos son Estados Unidos, Japón, China, Australia, Francia, Canadá, Reino Unido, Alemania, Taiwán y Brasil.

- En Europa, solo Francia, Reino Unido y Alemania usan más del 55% del número total de animales utilizados en toda Europa.

- Un 56% de los monos del “viejo mundo” (como macacos) usados en experimentos aún son importados para investigaciones dentro de la Unión Europea.

- Comparado con las últimas estadísticas UE del 2005, el número de animales usados en la experimentación ha aumentado considerablemente: en España más de un 51%, en Estonia más de un 610%, Irlanda más de 197%, Austria más de 32% y Portugal más de 22%.

#### **Prohibición mundial - Unión Europea**

- 1993: Directiva sobre la prohibición de comercialización de cosméticos probados en animales.

- 1997: Directiva de la Unión Europea posponiendo la prohibición hasta el año 2000 por la falta de alternativas a pruebas en animales.

- 2003: Nueva directiva que introduce un conjunto de disposiciones: prohibición de pruebas en animales de productos cosméticos terminados, prohibición de pruebas en animales de ingredientes cosméticos, prohibición de marketing de productos cosméticos terminados probados en animales, prohibición de marketing de productos cosméticos probados en animales.

- 2004: La prohibición de los ensayos con animales de productos cosméticos acabados entra en vigor en la UE.

- 2009: La prohibición de los ensayos con animales de ingredientes cosméticos entra en vigor en la UE, prohibición de marketing de productos cosméticos terminados probados en animales entra en vigor en la UE, pruebas aún permitidas para determinar efectos de salud humana más complejos en enfermedades como el cáncer.

- 2013: En marzo, completa prohibición del sufrimiento animal por razones de ensayos de productos cosméticos.

#### **CONVENIENCIA**

Sin duda alguna, esta iniciativa avanza en la dirección correcta de respeto a la vida y de los seres sintientes, toda vez que busca garantizar la

protección e integridad de estos. Es claro que la investigación cosmética, lleva a cabo experimentos con animales como: conejos, cobayas, ratas, ratones, que incluyen la irritación de la piel o los ojos, sensibilización de la piel (provoca alergias), toxicidad (envenenamiento), mutagenicidad (daño genético), teratogenia (defectos de nacimiento), carcinogenicidad (causar cáncer), daño genético embrionario o fetal, toxicocinética (para estudiar la absorción, metabolización, distribución y excreción de sustancias químicas).

#### **IMPORTANCIA DEL PROYECTO**

- Este proyecto de ley es importante porque no solo prohíbe, permite crear incentivos y estímulos, sino que genera un control de calidad a nivel global en virtud de aquellos países interesados en comercializar cosméticos o sus ingredientes; en nuestro territorio deberán hacerlo ajustándose a la ley.

- La ley permite proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica.

- La ley contribuye a planificar, manejar y aprovechar los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, previene y controla los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados cuando se experimenta y usan animales en la elaboración de cosméticos y/o en sus insumos.

- Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas.

- Esta Ley ha de permitir contar con normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico.

- La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

#### **V. MARCO NORMATIVO**

##### **5.1. Marco Constitucional**

Nuestra Carta Política dentro de los derechos COLECTIVOS Y AMBIENTALES Y/O DE TERCERA GENERACIÓN, expresa:

Artículo 79.

*“..., Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica”.*

Artículo 80.

*“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.*

Adicionalmente en lo que respecta a la organización territorial y al régimen municipal expresa:

Artículo 313, numeral 9. Establece que corresponde a los concejos:

“Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico...”

Finalmente, en lo que respecta al régimen económico y la hacienda pública y a las disposiciones generales nuestra Carta Política establece:

Artículo 333.

“... La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.

## 5.2. Marco Legal

### 5.2.1. La Ley 1774 de 2016

*“por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones”*

Establece en el artículo primero lo siguiente:

“OBJETO. Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor en especial el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial. Y en su artículo 4,5 y subsiguientes establece la adecuación típica punible de carácter sancionatorio y el procedimiento sancionatorio de carácter policial y judicial”.

**5.2.2. El Código Penal Colombiano - Ley 599 de 2000.** Establece en sus artículos 330, 334, 339<sup>a</sup> lo siguiente:

Artículo 330. Manejo y uso ilícito de organismos, microorganismos y elementos genéticamente modificados.

El que con incumplimiento de la normatividad existente introduzca, manipule, experimente, inocule, o propague, microorganismos, moléculas, sustancias o elementos que pongan en peligro la salud o la existencia de los recursos fáunicos, florísticos o hidrobiológicos, o alteren perjudicialmente sus poblaciones incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento ocho (108) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres

(133.33) a quince mil (15.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Incurrirá en la misma pena el que con incumplimiento de la normatividad existente importe, introduzca, manipule, experimente, libere organismos genéticamente modificados, que constituyan un riesgo para la salud humana, el ambiente o la biodiversidad colombiana.

Si se produce enfermedad, plaga o erosión genética de las especies la pena se aumentará en una tercera parte.

Artículo 334. Experimentación ilegal con especies, agentes biológicos o bioquímicos

“El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente, realice experimentos, con especies, agentes biológicos o bioquímicos, que generen o pongan en peligro o riesgo la salud humana o la supervivencia de las especies de la biodiversidad colombiana, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes”.

Artículo 339A. Delitos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales

“El que, por cualquier medio o procedimiento maltrate a un animal doméstico, amansado, silvestre vertebrado o exótico vertebrado, causándole la muerte o lesiones que menoscaben gravemente su salud o integridad física, incurrirá en pena de prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses, e inhabilidad especial de uno (1) a tres (3) años para el ejercicio de profesión, oficio, comercio o tenencia que tenga relación con los animales y multa de cinco (5) a sesenta (60) salarios mínimos mensuales legales vigentes”.

## VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Considerando los argumentos expuestos, presento ENMIENDA al informe de ponencia positiva y solicito a los Honorables Representantes que integran la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, dar Primer Debate al Proyecto de ley 120 de 2018 Cámara, *“por el cual se prohíbe la prueba con animales en la elaboración de productos cosméticos, de aseo y absorbentes, se obliga el etiquetado de productos para su venta y se dictan otra disposición”*, con las siguientes modificaciones:

TEXTO ORIGINAL PROYECTO	MODIFICACIONES	JUSTIFICACIÓN
<p>“Por el cual se prohíbe la prueba con animales en la elaboración de productos cosméticos, de aseo y absorbentes, se obliga el etiquetado de productos para su venta y se dictan otras disposiciones”</p>	<p>“Por el cual se prohíbe la experimentación y la comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos cuando hayan sido objeto de pruebas con animales y se dictan otras disposiciones”</p>	<p>Aseo doméstico:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las pruebas en animales de productos de aseo doméstico son raramente realizadas ya que no hay regulación que exija pruebas de seguridad (ni en Colombia - Invima o en el mundo) en el producto final.</li> <li>2. Los productos de aseo no están dirigidos al uso directo en el cuerpo humano por lo cual no es obligatorio realizar pruebas de seguridad en humanos, ni declarar en las fichas de seguridad la toxicidad del producto, las empresas sí están obligadas a declarar en su etiqueta las precauciones y modo de uso.</li> </ol> <p>Absorbentes de higiene personal:</p> <p>Los productos absorbentes no contienen sustancias químicas libres que puedan generar algún riesgo en su uso, por lo tanto, no se realizan pruebas con animales para este tipo de productos.</p> <p>Cosméticos:</p> <p>Los productos cosméticos al ser considerados productos de bajo riesgo, no requieren con carácter obligatorio entregar estudios de seguridad a la Autoridad Sanitaria, sin embargo, en caso de presentarse algún evento adverso o si la Autoridad lo considera necesario podría solicitar a la empresa estudios que sustenten la seguridad del producto. En este sentido, las empresas ANDI han manifestado de manera unánime que desde algunos años atrás no realizan pruebas en animales, tendencia mundial, por lo cual apoyamos que la Ley se enfoque únicamente en este tipo de productos.</p> <p>Etiquetado:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De acuerdo con el Documento de recomendaciones para el soporte de las proclamas cosméticas en Colombia no se debe proclamar el mero cumplimiento de la normatividad. Esta misma condición se exige en la Unión Europea a través del Reg. 655 de 2013.</li> <li>2. El etiquetado de los productos cosméticos en la CAN está homologado a través de la Decisión 516 de 2002 y en su actualización que está por expedirse, a través del Reglamento Técnico de Etiquetado, asimismo en AP ya se cuenta con un Anexo para el sector Cosméticos, en ambos casos se establecen los requisitos obligatorios que se debe incluir en la etiqueta de un producto cosmético, por lo cual un requisito adicional para Colombia desfavorece las ventajas comerciales de los acuerdos con la CAN y AP,</li> </ol>

TEXTO ORIGINAL PROYECTO	MODIFICACIONES	JUSTIFICACIÓN
		<p>generando discordancia frente a los acuerdos internacionales.</p> <p>3. Los sellos que se manejan actualmente son de carácter voluntario, como por ejemplo “<i>cruelty free</i>”, sin embargo, para el sello propuesto, no existen en el País entes certificadores y actualmente no hay una reglamentación que lo exija a nivel internacional, en este sentido los productos importados no tendrían acceso al cumplimiento de la exigencia propuesta y se generaría un OTC.</p>
<p>Artículo 1. <i>Objeto:</i> Prohibir el uso de animales en las pruebas para la investigación, elaboración y comercialización de productos cosméticos, de aseo y absorbentes y ordenar la obligatoriedad del etiquetado de productos para su venta con el fin de garantizar su protección e integridad en cuanto seres sintientes.</p>	<p>Artículo 1. <i>Objeto</i> Prohibir en Colombia la experimentación y comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos que hayan sido objeto de pruebas en animales.</p>	<p>Históricamente se han realizado inversiones de tiempo, recursos y experticia para desarrollar numerosas pruebas alternativas, sin embargo, algunos métodos alternativos aún no tienen disponible puntos finales toxicológicos, lo cual explica por qué muchos reguladores a nivel mundial consideran la posibilidad de restringir, al menos en parte, el uso de pruebas en animales en relación con la seguridad de los productos cosméticos, como se evidencia en la Comunidad Europea, obligando el uso de métodos alternativos siempre y cuando sea validado por la OCDE. Lo cual consideramos prudente para Colombia.</p>
<p>Artículo 2°. Se prohíbe en Colombia las pruebas o testeos con animales en la investigación, elaboración y comercialización de productos cosméticos, de aseo y absorbentes. La medida incluye los ingredientes utilizados para su elaboración.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Prohibiciones.</i> Se prohíbe en Colombia la experimentación y comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos que hayan sido objeto de pruebas en animales. Parágrafo. Se exceptúa del cumplimiento de la presente Ley, los siguientes casos: 1. Cuando un ingrediente deba someterse a pruebas de seguridad, por riesgos en salud y al ambiente y no existan las pruebas alternativas validadas por la comunidad científica internacional. 2. Cuando los datos de seguridad generados a través de pruebas en animales para un ingrediente se hayan realizado para otro fin diferente al cosmético y no puede sustituirse por otro capaz de desempeñar una función similar.</p>	<p>Excepciones: 1. Existen países que, para el ingreso a su mercado de productos cosméticos, exigen las pruebas de seguridad mediante pruebas en animales (China), por lo tanto, esta excepción busca evitar posibles OTC de productos que llegan de China a Colombia o vs. 2. Entendiendo que no todas las pruebas necesarias para la evaluación de seguridad de un producto cosmético están desarrolladas y validadas internacionalmente, la prohibición de las pruebas en animales de manera general en sus ingredientes no solamente limita la innovación de ingredientes nuevos, sino también limitaría el uso de ingredientes que requieran nuevos datos de seguridad, en cuyo caso se traduciría en la prohibición del ingrediente, acarreando un impacto desproporcional en las pequeñas empresas de cosméticos, ya que estarían obligadas a la reformulación de productos y restringiría el comercio al mercado de Colombia. En ese orden de ideas, la prohibición de las pruebas en animales debería estar limitada a esas pruebas en animales donde ya hay métodos alternativos validados disponibles.</p>

TEXTO ORIGINAL PROYECTO	MODIFICACIONES	JUSTIFICACIÓN
		<p>3. De manera particular para la industria farmacéutica se exigen las pruebas de seguridad de los ingredientes que componen un medicamento, y algunos de estos ingredientes se utilizan para productos cosméticos con restricciones en su concentración; en este sentido, limitar su uso cuando este ingrediente no pueda ser reemplazado por otro con acción similar, sacaría muchos productos del mercado.</p> <p>4. En la CE, a través del registro de sustancias químicas se exige cierto número de pruebas de toxicidad de la sustancia para el medio ambiente, por ejemplo, y no se cuenta con el desarrollo y validación de los métodos alternativos, por lo cual se hace necesario el uso de pruebas en animales, ya que este registro permite la comercialización de las sustancias químicas. Para Colombia, cerca del 90% de las materias primas de cosméticos son importadas, por lo cual su impacto sería significativo obligando el retiro del mercado de productos cosméticos del mercado.</p>
<p>Artículo 3°.</p> <p>Se ordena que todos los productos cosméticos, de aseo y absorbentes que se produzcan, comercialicen, importen o exporten en Colombia tengan el sello “No probado en animales”.</p>	ELIMINADO	<p>Los sellos que se manejan actualmente son de carácter voluntario, como por ejemplo “<i>cruelty free</i>”, sin embargo, para el sello propuesto, no existen en el país entes certificadores y actualmente no hay una reglamentación que lo exija a nivel internacional; en este sentido los productos importados no tendrían acceso al cumplimiento de la exigencia propuesta.</p>
<p>Artículo 4.</p> <p>El Gobierno nacional, generará estímulos, incentivos y facilidades para la comercialización y exportación de productos cosméticos, de aseo y absorbentes no probados en animales y programas de investigación científica que desarrollen modelos alternativos para evitar el uso de animales en esta industria.</p>	<p>Artículo 4. <i>Estímulos.</i></p> <p>El Gobierno nacional, generará estímulos, incentivos y facilidades para el fortalecimiento de las capacidades de los laboratorios e instituciones de investigación nacionales que desarrollen y apliquen modelos alternativos para evitar el uso de pruebas en animales en esta industria validadas por la comunidad científica internacional.</p>	<p>Consideramos importante que los esfuerzos del Gobierno se concentren en el desarrollo y ejecución de pruebas alternativas, con el fin de garantizar una oferta de servicios para la industria en este tema.</p>

TEXTO ORIGINAL PROYECTO	MODIFICACIONES	JUSTIFICACIÓN
	<p>Artículo NUEVO. <i>Sanciones.</i></p> <p>Las personas jurídicas o naturales, que infrinjan las prohibiciones contenidas en el artículo 2 de la presente ley, serán sancionadas por la Superintendencia de Industria y Comercio con multa a favor del tesoro nacional que oscilarán entre los cien (100) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos, siguiendo el trámite establecido en el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en la Ley 1437 de 2011, o la norma que la modifique o sustituya</p>	<p>Como el proyecto establece un conjunto de prohibiciones se requiere que, ante su eventual incumplimiento por parte de cualquier persona (natural o jurídica), el Estado en ejercicio de su potestad sancionatoria establezca y aplique, mediante un procedimiento, que garantice el debido proceso, multas dentro de un rango representativo, tasadas en SMMLV que sirvan de desestímulo a todo aquel que pretenda desconocerlas.</p>
<p>Artículo 5°. El Gobierno nacional, reglamentará las disposiciones contenidas en la presente ley, dentro de un plazo no mayor a un año, contado a partir de su promulgación</p>	<p>Artículo 5°. Reglamentación. El Gobierno nacional, reglamentará las disposiciones contenidas en la presente ley, dentro de un plazo no mayor a un año, contado a partir de su promulgación</p>	
<p>Artículo 6°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 6°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias</p>	

**TEXTO DE ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 120 DE 2018 CÁMARA**

*por el cual se prohíbe la experimentación y la comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos cuando hayan sido objeto de pruebas con animales y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Prohibir en Colombia la experimentación y comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones

de ellos que hayan sido objeto de pruebas en animales.

Artículo 2°. *Prohibiciones.* Se prohíbe en Colombia la experimentación y comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos que hayan sido objeto de pruebas en animales.

Parágrafo. Se exceptúan del cumplimiento de la presente Ley, los siguientes casos:

Cuando un ingrediente deba someterse a pruebas de seguridad, por riesgos en salud y al ambiente y no existan las pruebas alternativas validadas por la comunidad científica internacional.

Cuando los datos de seguridad generados a través de pruebas en animales para un ingrediente

se hayan realizado para otro fin diferente al cosmético y no puede sustituirse por otro capaz de desempeñar una función similar.

Artículo 3°. *Estímulos*. El Gobierno nacional generará estímulos, incentivos y facilidades para el fortalecimiento de las capacidades de los laboratorios e instituciones de investigación nacionales que desarrollen y apliquen modelos alternativos para evitar el uso de pruebas en animales en esta industria validadas por la comunidad científica internacional.

Artículo 4°. *Sanciones*. Las personas jurídicas o naturales, que infrinjan las prohibiciones contenidas en el artículo 2° de la presente ley, serán sancionadas por la Superintendencia de Industria y Comercio con multa a favor del tesoro nacional que oscilarán entre los cien (100) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos, siguiendo el trámite establecido en el procedimiento administrativo sancionatorio

previsto en la Ley 1437 de 2011, o la norma que la modifique o sustituya.

Artículo 5°. *Reglamentación*. El Gobierno nacional reglamentará las disposiciones contenidas en la presente ley dentro de un plazo no mayor a un año, contado a partir de su promulgación.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente.



ANGEL MARIA GAITAN PULIDO  
Representante a la Cámara  
Ponente.

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo y establece la licencia matrimonial.*

Bogotá, D. C., 4 de diciembre 2018

Honorable Representante

**JAIRO GIOVANNY CRISTANCHO  
TARACHE**

Presidente Comisión Séptima Constitucional

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para primer debate en Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 116 de 2018 Cámara “*por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo y establece la licencia matrimonial.*”

Respetado Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para primer debate en Cámara al Proyecto de ley número 116 de 2018 Cámara, “*por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo y establece la licencia matrimonial.*”

#### **CONTENIDO**

I) Trámite Legislativo

II) Objeto y contenido del Proyecto

III) Marco Legal

IV) Registro Civil de Matrimonio

V) Experiencia Internacional

VI) Pliego de modificaciones

VII) Proposición

#### **I TRÁMITE LEGISLATIVO**

El proyecto de ley número 116 de 2018 Cámara, “*por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo y establece la licencia matrimonial.*” es de autoría de los Representantes a la Cámara Silvio José Carrasquilla Torres, Alejandro Vega Pérez, Harry Giovanni González, Henry Fernando Correal, entre otros Honorables Representantes del Partido Liberal. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 28 de agosto de 2018, y publicada en la **Gaceta del Congreso** número 679 de 2018. Una vez repartido el proyecto de ley para conocimiento de la Comisión VII Constitucional Permanente, fuimos designados como ponentes.

#### **II OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO**

El objeto del presente proyecto es conceder una licencia remunerada de cinco (5) días hábiles al trabajador que contraiga matrimonio. Lo anterior, en función de fortalecer la relación de pareja hacia la consolidación de la familia de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley 1361 de 2009 y la Ley 1857 de 2017.

El texto propuesto para primer debate consta de tres (3) artículos. En el primero se determina el objeto del proyecto. En el segundo artículo

se establece la obligación del empleador para conceder la licencia y se precisan sus términos. Y por último, el artículo tres estipula la entrada en vigencia con la derogatoria correspondiente.

### III. MARCO LEGAL

#### Constitución política de Colombia

El proyecto presentado encuentra sustento jurídico en los siguientes artículos de la Carta constitucional encaminados a la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad:

- El artículo 5° consagra que el Estado ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

- El artículo 13 señala que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, por tanto recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

- El artículo 15 contempla que todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos en reciprocidad. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

- El artículo 28 señala que nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, solamente en virtud de mandamiento escrito de la autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

- Por último, el artículo 42 consagra que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

#### Instrumentos internacionales

Declaración Universal de Derechos Humanos – artículo 16.1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

El pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 23) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, contemplan dentro de la noción clásica del concepto de familia que aquella se origina en el matrimonio, sea sin descendencia o sin otros parientes a cargo. Es decir, el concepto de familia no surge de la constitución de un hogar con hijos a cargo, sino que puede surgir del mero hecho del matrimonio.

### Sentencias

#### **Sentencia T-572/09 Corte Constitucional:**

La sala discute sobre el aspecto sociológico de la familia, frente al cual señala:

*“La familia no solo se constituye por vínculos jurídicos o de consanguinidad, sino que puede tener un sustrato natural o social, a partir de la constatación de una serie de relaciones de afecto, de convivencia, de amor, de apoyo y solidaridad, que son configurativas de un núcleo en el que rigen los principios de igualdad de derechos y deberes para una pareja, y el respeto recíproco de los derechos y libertades de todos los integrantes. (...) toda vez que en muchos eventos las relaciones de solidaridad, afecto y apoyo son más fuertes con quien no se tiene vínculo de consanguinidad, sin que esto suponga la inexistencia de los lazos familiares, como quiera que la familia no se configura solo a partir de un nombre y un apellido, y menos de la constatación de un parámetro o código genético, sino que el concepto se fundamenta, se itera, en ese conjunto de relaciones e interacciones humanas que se desarrollan con el día a día, y que se refieren a ese lugar metafísico que tiene como ingredientes principales el amor, el afecto, la solidaridad y la protección de sus miembros entre sí, e indudablemente también a factores sociológicos y culturales”<sup>1</sup>.*

#### **Sentencia SU214 de 2016 Corte**

**Constitucional:** La Corte declaró que los matrimonios civiles entre parejas del mismo sexo, celebrados en Colombia con posterioridad al 20 de junio de 2013, gozan de plena validez jurídica, por ajustarse a la interpretación constitucional plausible de la Sentencia C-577 de 2011. Dentro de sus argumentos señala que el artículo 42 de la Constitución no puede ser comprendido de forma aislada, sino en armonía con los principios de la dignidad humana, la libertad individual y la igualdad en materia de matrimonio por parejas del mismo sexo<sup>2</sup>.

#### Legislación colombiana

**Ley 25 de 1992:** Tendrán plenos efectos jurídicos los matrimonios celebrados conforme a los cánones o reglas de cualquier confesión religiosa o iglesia que haya suscrito para ello concordato o tratado de Derecho Internacional o convenio de Derecho Público Interno con el Estado colombiano.

**Ley 1361 de 2009:** La ley 1361 de 2009 “*Por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia*” contempla como un derecho de las familias colombianas el derecho a un trabajo digno e ingresos justos. A su vez establece como objetivos de la Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento de la Familia los siguientes:

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-572 de 2009. M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU214 de 2016. M.P. Humberto Sierra Porto.

1. Formular una política pública diseccionada al fortalecimiento de la familia, reduciendo los factores de riesgo.

2. Mejorar las condiciones de vida y entorno de las familias.

3. Fortalecer la institución de la familia como núcleo fundamental de la Sociedad.

4. Generar espacios de reflexión y comunicación de los miembros de la familia.

5. Dar Asistencia y atención integral a las familias en situación especial de riesgo.

6. Brindar apoyo y asistencia a la transición de la maternidad y la paternidad.

7. Fortalecer la relación de pareja hacia la consolidación de la familia.

8. Direccionar programas, acciones y proyectos del Estado y la Sociedad de acuerdo a las necesidades, dinámicas y estructuras de las familias.

**Ley 1395 de 2010:** El registro civil de matrimonio puede ser registrado en las registradurías, notarías o consulados. De acuerdo con el artículo 118, que señala lo siguiente:

La Inscripción de actos jurídicos, hechos jurídicos y providencias. Todos los actos, hechos y providencias que deban inscribirse en el registro civil o que afecten el mismo, podrán inscribirse en cualquier oficina autorizada para cumplir con la función de registro civil del territorio nacional o en los consulados de Colombia en el exterior.

**Ley 1857 de 2017:** La Ley 1857 de 2017, “por medio de la cual se modifica la Ley 1361 de 2009 para adicionar y complementar las medidas de protección a la familia y se dictan otras disposiciones” fija la posibilidad a los empleadores de adecuar los horarios laborales para facilitar el acercamiento del trabajador con los miembros de sus familias, para atender sus deberes de protección y de su cónyuge o compañero o compañera permanente, a sus hijos menores, a la persona de tercera edad de su grupo familiar o a sus familiares dentro del 3<sup>er</sup> grado de consanguinidad que requiera del mismo, como también a quienes su familia se encuentren en situación de discapacidad o dependencia. Para lo cual el trabajador y empleador podrán convenir flexibilidades sobre el horario y condiciones de trabajo.

### Derecho a la familia

**Familia como derecho fundamental:** El Estado establece medidas de carácter obligatorio tendientes a proteger la familia, no pudiéndose alegar argumentos de contenido económico para incumplirlas. Su incumplimiento permite la procedencia de la acción de tutela.

**Familia como derecho prestacional:** El Estado, según las condiciones económicas podrá establecer mayores o menores beneficios que proporcionen las condiciones para que las

familias puedan lograr su unidad, encontrándose protegidas económica y socialmente.

### El trabajo: derecho y obligación social

El trabajo tiene una triple connotación en el ordenamiento jurídico colombiano: Es un valor fundante del Estado Social de Derecho, es un principio rector y es un derecho<sup>3</sup>. De ahí que los artículos 1° y 53 de la Constitución hagan referencia al trabajo como principio rector del ordenamiento jurídico.

En ese sentido, el artículo 25 de la Constitución Política de Colombia señala que “*El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas*”. Sobre este asunto ha dicho la Corte Constitucional que el derecho al trabajo cuenta con un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental y, de otra, de contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social<sup>4</sup>.

### Licencias remuneradas

El Código Sustantivo del Trabajo, contempla algunos casos en las cuales el empleador debe otorgar un permiso remunerado al trabajador en consideración de las siguientes situaciones:

1. El numeral 10 del artículo 57 ordena que en caso de fallecimiento del cónyuge, compañero o compañera permanente o de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil se otorgue una licencia remunerada por luto de cinco (5) días hábiles, cualquiera sea su modalidad de contratación o de vinculación laboral.

2. El artículo 236 del Código Sustantivo del trabajo señala que toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de dieciocho (18) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar del descanso.

3. En el párrafo 2 del artículo 236, se establece que el esposo o compañero permanente tendrá derecho a ocho (8) días hábiles de licencia remunerada de paternidad<sup>5</sup>

## **IV. REGISTRO CIVIL DE MATRIMONIO<sup>6</sup>**

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-107 de 2002. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-614 de 2009. M. P. Jorge Pretelt Chaljub

<sup>5</sup> La Corte Constitucional mediante Sentencia C-383-12 de 24 de mayo de 2012, Magistrado Ponente doctor Luis Ernesto Vargas Silva, declaró CONDICIONALMENTE exequible la expresión ‘esposo o compañero permanente’ contenida en el texto modificado por la Ley 1468 de 2011 ‘en el entendido de que estas expresiones se refieren a los padres en condiciones de igualdad independientemente de su vínculo legal o jurídico con la madre’.

<sup>6</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil. ABC Re-

Desde 1852 existen los primeros registros. Con la Ley 92 de 1938 se implementaron los registros en tomos y folios. Ya en el año 1982, en caso de los Registros Civiles de Matrimonio, se efectuó el Nuevo Sistema de Seriales en este tipo de documentos.

En la normatividad colombiana, todos los matrimonios católicos, civiles y de otros cultos con personería jurídica inscritos ante el Ministerio del Interior son legalmente válidos, de ahí que los matrimonios celebrados conforme a los cánones o reglas de cualquier confesión religiosa o iglesia que haya suscrito para ello concordato o tratado de Derecho Internacional o convenio de Derecho Público Interno con el Estado colombiano tengan plenos efectos jurídicos de conformidad con los principios laicos señalados en la Constituyente.

### Requisitos esenciales

Para registrar un matrimonio religioso se debe entregar una constancia de la presencia de copia auténtica del acta parroquial, cuando es una boda católica, o la anotación religiosa, cuando es por otra religión; certificación auténtica de la competencia del ministro religioso que ofició el matrimonio. En el caso de los matrimonios civiles, ante Jueces Civiles Municipales o de Notario, se necesita una escritura de protocolización de las diligencias judiciales o administrativas correspondientes a su celebración.

### Plazo

De acuerdo con la información que reposa en la página web oficial de la Registraduría Nacional del Estado civil, los matrimonios se deben registrar dentro de los 30 días siguientes a la celebración del mismo. Sin embargo si no se registró dentro de ese término se puede registrar posteriormente sin multas o sanciones.

### Lugar y costo

En el artículo 118 de la Ley 1395 de 2010<sup>7</sup>, citada en párrafos anteriores, se autoriza a los ciudadanos para registrar el Registro Civil de matrimonio en las registradurías, notarias o consulados, según sea el caso. Finalmente, es pertinente aclarar que este documento no tiene ningún costo.

## V. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Las experiencias comparadas pueden brindar herramientas para fortalecer nuestro ordenamiento jurídico, de ahí que sea fundamental realizar una revisión a nivel internacional de la legislación con

respecto a la creación de un permiso remunerado al contraer matrimonio. Como resultado, se puede observar que no es un tema ajeno al mundo laboral, tal y como se verá a continuación:

### CHILE

En el año 2014 por medio de la Ley 20764 se modificó el Código Laboral Chileno<sup>8</sup> con el objetivo de otorgar un permiso de cinco días hábiles continuos a los trabajadores que contrajeran matrimonio. Así mismo, el articulado señala que este permiso se podrá utilizar, a elección del trabajador, en el día del matrimonio y en los días inmediatamente anteriores o posteriores al de su celebración.

*Art. 207 bis: En el caso de contraer matrimonio o celebrar un acuerdo de unión civil, de conformidad con lo previsto en la ley número 20.830, todo trabajador tendrá derecho a cinco días hábiles continuos de permiso pagado, adicional al feriado anual, independientemente del tiempo de servicio. Este permiso se podrá utilizar, a elección del trabajador, en el día del matrimonio o del acuerdo de unión civil y en los días inmediatamente anteriores o posteriores al de su celebración.*

### BOLIVIA

En Bolivia, la Ley 2027 de 1999<sup>9</sup> establece un permiso remunerado de tres días hábiles por haber contraído matrimonio.

**ARTÍCULO 48 (LICENCIAS).** *Los servidores públicos tendrán derecho al goce y uso de licencias, con derecho a percibir el 100% de sus remuneraciones y sin cargo a vacaciones, en los siguientes casos:*

*b) Por matrimonio: 3 días hábiles, previa presentación del certificado de inscripción y señalamiento de fecha expedida por el Oficial de Registro Civil.*

### ARGENTINA

El artículo 158 del régimen contractual de trabajo argentino<sup>10</sup>, establece un régimen de licencias especiales, entre las cuales se encuentra la licencia remunerada de 10 días por matrimonio.

### CAPÍTULO II

#### *Régimen de las licencias especiales*

*Art. 158. –Clases. El trabajador gozará de las siguientes licencias especiales:*

*a) Por nacimiento de hijo, dos (2) días corridos.*

*b) Por matrimonio, diez (10) días corridos.*

*c) Por fallecimiento del cónyuge o de la persona con la cual estuviese unido en aparente*

gistro civil de matrimonio. Disponible en: <https://www.registraduria.gov.co/-ABC-Registro-Civil-de-Matrimonio,465-.html>

<sup>7</sup> Artículo 118: “*la Inscripción de actos jurídicos, hechos jurídicos y providencias. Todos los actos, hechos y providencias que deban inscribirse en el registro civil o que afecten el mismo, podrán inscribirse en cualquier oficina autorizada para cumplir con la función de registro civil del territorio nacional o en los consulados de Colombia en el exterior*”.

<sup>8</sup> Código del Trabajo. Disponible en: [http://www.dt.gob.cl/portal/1626/articles-95516\\_recurso\\_1.pdf](http://www.dt.gob.cl/portal/1626/articles-95516_recurso_1.pdf)

<sup>9</sup> Ley del Estatuto del Funcionario Público. Disponible en: <https://www.migracion.gob.bo/upload/12027.pdf>

<sup>10</sup> Ley 20744. Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/986/Ley%20N%C2%B02020.744.pdf>

matrimonio, en las condiciones establecidas en la presente ley; de hijo o de padres, tres (3) días corridos.

d) Por fallecimiento de hermano, un (1) día.

e) Para rendir examen en la enseñanza media o universitaria, dos (2) días corridos por examen, con un máximo de diez (10) días por año calendario.

## BRASIL

El Código de Trabajo brasileño<sup>11</sup> otorga permiso para que los empleados dejen de comparecer al servicio sin perjuicio de su salario en algunos eventos, entre ellos, el numeral 2 del artículo 473 contempla que el trabajador podrá hacer uso de tres días consecutivos de permiso pagado por motivo de matrimonio.

Art. 473. El empleado podrá dejar de comparecer al servicio sin perjuicio del salario:

I hasta 2 (dos) días consecutivos, en caso de fallecimiento del cónyuge, ascendente, descendiente, hermano o persona que, declarada en su cartera profesional, viva bajo su dependencia económica;

II hasta 3 (tres) días consecutivos, en virtud de matrimonio;

III por un día, en caso de nacimiento de hijo durante la primera semana;

IV por un día, en cada 12 (doce) meses de trabajo, en caso de donación voluntaria de sangre debidamente comprobada.

## FRANCIA

El capítulo dos del *Code du Travail*<sup>12</sup>, modificado por la Ley 1088 de 2016, contempla un permiso remunerado de cuatro días, una vez el trabajador haya contraído matrimonio.

### Capítulo II: Otras Licencias

Sección 1: Vacaciones de articulación entre el trabajo y la vida familiar

Subsección 1: Licencias para eventos familiares

El empleado tiene derecho, por justificación, a una licencia:

1° por su matrimonio o por la celebración de un pacto de solidaridad civil

En el artículo L3142-4 se precisa que este permiso no podrá ser inferior a 4 días.

## URUGUAY

El artículo 6° de ley 18345<sup>13</sup> prevé una licencia de tres días por matrimonio, uno de dichos días

debe coincidir con la fecha en que se celebró el mismo. A su vez el trabajador debe realizar un aviso fehaciente al empleador del casamiento, en un plazo mínimo de 30 días previos al mismo y en un plazo máximo de 30 días deberá acreditar el acto de celebración del matrimonio ante su empleador mediante la documentación probatoria pertinente y en caso de no hacerlo, le podrán descontar los días como si se tratara de inasistencias sin previo aviso.

Artículo 6°. (Licencia por matrimonio).- Los trabajadores tendrán derecho a disponer de una licencia de tres días por matrimonio. Uno de los tres días deberá necesariamente coincidir con la fecha en que se celebra el mismo. Los trabajadores que utilicen la licencia especial prevista en este artículo deberán realizar un aviso fehaciente al empleador, de la fecha de casamiento en un plazo mínimo de treinta días previos al mismo. Este plazo podrá reducirse cuando por razones de fuerza mayor, debidamente acreditadas, no pueda cumplirse con lo dispuesto en ese tiempo. En un plazo máximo de treinta días deberá acreditar el acto de celebración del matrimonio ante su empleador mediante la documentación probatoria pertinente y, en caso de no hacerlo, los días le podrán ser descontados como si se tratara de inasistencias sin previo aviso.

## ITALIA

De los ordenamientos jurídicos más antiguos en materia de licencias familiares es el que se ha diseñado en Italia, de ahí que desde 1934, el Contrato Colectivo de trabajo<sup>14</sup> determinará un permiso de 15 días consecutivos con motivo del matrimonio.

Art. 31

Licencia pagada

A solicitud del empleado, se otorgarán vacaciones pagadas para los siguientes casos que estén debidamente documentados:

2. El empleado también tiene derecho a un permiso de 15 días consecutivos con motivo del matrimonio. Estos permisos también se pueden usar dentro de los 45 días a partir de la fecha en que se contrajo el matrimonio

## PORTUGAL

El artículo 249 de la Ley 99 de 2003<sup>15</sup> (Código de Trabajo) determina los tipos de falta justificadas, entre las cuales señala que el empleador considerará un permiso de 15 días justificado por motivo del matrimonio

<sup>11</sup> Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e normas correlatas. Disponible en: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535468/clt\\_e\\_normas\\_correlatas\\_led.pdf?sequence=6](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535468/clt_e_normas_correlatas_led.pdf?sequence=6)

<sup>12</sup> Code du Travail. Disponible en: <http://codes.droit.org/CodV3/travail.pdf>

<sup>13</sup> Ley 18345. Disponible en: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2008\\_ley18345\\_ury.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2008_ley18345_ury.pdf)

<sup>14</sup> Contrato Colectivo de Trabajo. Disponible en: [https://www.aranagenzia.it/attachments/article/9014/CCNL%20Funzioni%20Locali%202021%20maggio%202018\\_Definitivo\\_Sito.pdf](https://www.aranagenzia.it/attachments/article/9014/CCNL%20Funzioni%20Locali%202021%20maggio%202018_Definitivo_Sito.pdf)

<sup>15</sup> Código de Trabajo. Disponible en: <http://cite.gov.pt/asstscite/downloads/legislacao/CT20032018.pdf#page=99>

*Artículo 249*

*Tipos de falta*

*1 La falta puede ser justificada o injustificada.*

*2 Se consideran faltas justificadas:*

*a) las dadas, durante 15 días seguidos, por el momento del matrimonio;*

**VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Es pertinente modificar la redacción del articulado con el propósito de precisar los términos y las características de la licencia matrimonial. En ese sentido se hacen los siguientes cambios:

1. Se modifica el título para dejar claridad que la adición propuesta en el Código Sustantivo del Trabajo es con el objetivo de crear la licencia matrimonial.

2. Se reduce el objeto del proyecto precisando el propósito de la iniciativa.

3. Se desarrolla el artículo dos sin perder la esencia del mismo en la medida que se establecen los términos para otorgar la licencia matrimonial a través de la definición de los siguientes aspectos:

La Constitución de 1991 determinó el carácter laico del Estado colombiano, que encuentra sustento en dos elementos axiales de su régimen constitucional: i) el principio democrático señalado

como uno de los elementos fundacionales del Estado; y ii) la ausencia de referencia en el texto constitucional a relación alguna entre el Estado con alguna iglesia. Con base esa premisa:

- La licencia que se propone está contemplada para todos los matrimonios católicos, civiles y de otros cultos con personería jurídica inscritos ante el Ministerio del Interior garantizando así, el derecho de libertad religiosa, en cumplimiento de lo anterior, se adiciona un inciso señalando que el único soporte válido para el otorgamiento de la licencia es el registro civil de matrimonio, considerando que este documento es el único que legaliza la existencia del mismo, bien sea que se haya celebrado a través de un rito religioso o ante una autoridad civil como un juez o un notario.

- Se adiciona un párrafo para dejar claridad sobre el alcance de la ley con respecto a los funcionarios públicos.

- Se amplía de quince (15) a treinta (30) días el término para disfrutar del beneficio una vez celebrado el matrimonio, considerando los trámites que deben adelantarse para la expedición del registro civil de matrimonio.

A continuación, y con fines de estricta técnica legislativa, se incluye un cuadro comparativo que especifica con mayor claridad cada una de los cambios propuestos:

TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO	MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE
<p><b>Proyecto de ley 116 ley número 116 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo y establecer la licencia matrimonial.</b></p>	<p><b>Proyecto de ley 116 ley número 116 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo con el fin de establecer la licencia matrimonial.</b></p>
<p>Artículo 1°. <i>Objeto, finalidad y alcance de la ley.</i> La presente ley tiene por objeto el otorgamiento de una licencia remunerada para aquellas parejas que contraen matrimonio, lo anterior con el fin de que las parejas colombianas puedan gozar de un tiempo de calidad y así fortalecer la base familiar.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto el otorgamiento de una licencia remunerada para aquellas parejas que contraen matrimonio.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Licencia matrimonial.</i> Adiciónese <del>numeral 6a</del> al artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p><b>Licencia por matrimonio.</b> Todo trabajador tiene derecho a una licencia remunerada de cinco (5) días hábiles, luego de haber contraído matrimonio. Esta licencia podrá hacerse efectiva solamente durante los <del>quince (15) días</del> siguientes de haberse llevado a cabo el matrimonio y el empleador debe ser notificado mínimo un mes antes.</p>	<p>Artículo 2°. Adiciónese <u>un numeral</u> al artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p><b>Licencia por matrimonio.</b> Conceder al trabajador que contraiga matrimonio una licencia remunerada de cinco (5) días hábiles. Este beneficio podrá hacerse efectivo solamente durante los <u>treinta (30) días</u> siguientes de haberse llevado a cabo el matrimonio.</p> <p><u>El empleador deberá ser notificado con una antelación no menor a treinta (30) días calendario con el fin de programar la fecha en la cual el trabajador disfrutará del beneficio.</u></p> <p><u>El único soporte válido para el otorgamiento de la licencia por matrimonio es el Registro Civil de Matrimonio.</u></p> <p><u>Parágrafo. Los beneficios incluidos en este artículo no excluyen a los trabajadores del sector público.</u></p>

TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO	MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE
<p>Artículo 3°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga demás disposiciones legales y reglamentarias que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Vigencia y derogatorias</i> La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el <b>Diario Oficial</b> y deroga demás disposiciones legales que le sean contrarias.</p>

**VII. PROPOSICIÓN**

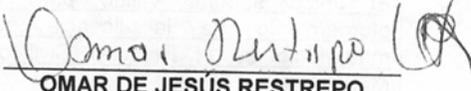
Con base en las consideraciones anteriores, solicito a los honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 116 de 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo y establecer la licencia matrimonial*, con el pliego de modificaciones y el texto propuesto a continuación.

Cordialmente,



HENRY FERNANDO CORREAL  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Departamento del Vaupés

JORGE ALBERTO GÓMEZ  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia



OMAR DE JESÚS RESTREPO  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2018 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo con el fin de establecer la licencia matrimonial.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto el otorgamiento de una licencia remunerada para aquellas parejas que contraen matrimonio.

Artículo 2°. Adiciónese un numeral al artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**Licencia por matrimonio.** Conceder al trabajador que contraiga matrimonio una licencia remunerada de cinco (5) días hábiles. Este beneficio podrá hacerse efectivo solamente durante los treinta (30) días siguientes de haberse llevado a cabo el matrimonio.

El empleador deberá ser notificado con una antelación no menor a treinta (30) días calendario

con el fin de programar la fecha en la cual el trabajador disfrutará del beneficio.

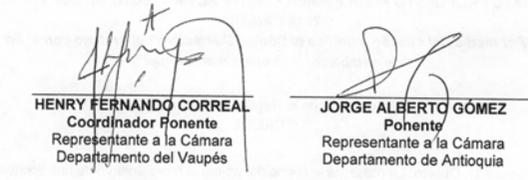
El único soporte válido para el otorgamiento de la licencia por matrimonio es el Registro Civil de Matrimonio.

Parágrafo. Los beneficios incluidos en este artículo no excluyen a los trabajadores del sector público.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatorias* La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el **Diario Oficial** y deroga demás disposiciones legales y reglamentarias que le sean contrarias

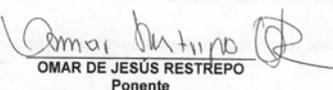
Cordialmente,

Cordialmente,



HENRY FERNANDO CORREAL  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Departamento del Vaupés

JORGE ALBERTO GÓMEZ  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia



OMAR DE JESÚS RESTREPO  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2018 CÁMARA**

*por medio del cual se adiciona el artículo 35 de la Ley 743 de 2002, estableciendo unos derechos para los dignatarios de los organismos de acción comunal.*

Bogotá, D. C., 22 de noviembre de 2018

Honorable Representante  
JAIRO GIOVANNY CRISTANCHO  
TARACHE

Presidente Comisión Séptima Constitucional  
Cámara de Representantes  
Ciudad

**Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 145 de 2018, por medio del cual se adiciona el artículo 35 de la Ley 743 de 2002, estableciendo unos derechos para los dignatarios de los organismos de acción comunal.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Honorable Cámara de Representantes, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate en Comisión Séptima al Proyecto de ley en referencia.

El presente informe está compuesto por ocho (8) apartes:

- I. Antecedentes de la iniciativa.
- II. Objeto.
- III. Justificación.
- IV. Marco normativo.
- V. Jurisprudencia.
- VI. Pliego de modificaciones.
- VII. Proposición.
- VIII. Texto propuesto para primer debate en Cámara.

Atentamente,

Atentamente,  
  
**CARLOS EDUARDO ACOSTA**  
 Coordinador ponente

Cámara.  
  
**FABER ALBERTO MUÑOZ**  
 Ponente

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 145 DE 2018 DE CÁMARA

*por medio del cual se adiciona el artículo 35 de la Ley 743 de 2002 estableciendo unos derechos para los dignatarios de los organismos de acción comunal*<sup>1</sup>.

#### I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

Los Organismos de Acción Comunal, cuyo origen se debe a la Ley 19 de 1958 (en noviembre se cumplirán 60 años de ello), son la “instancia a través de la cual las comunidades deciden organizarse para liderar e impulsar procesos comunitarios en barrios y veredas, materializándose a través de la participación, el quehacer en la vida de las comunidades”<sup>1</sup>.

Como lo menciona el autor del presente proyecto de ley, estas organizaciones tienen el fin de contribuir, mediante la cooperación y la autogestión, a la solución de las necesidades y problemáticas de las comunidades, así como al fortalecimiento y materialización de la democracia participativa en su calidad de organizaciones sociales de base. Inicialmente su finalidad se ajustó a lo señalado por el artículo 23 de la misma norma: “El Gobierno fomentará por los sistemas que juzgue más aconsejables, y de acuerdo con las autoridades departamentales y municipales, la cooperación de los vecinos de cada municipio para el efecto: aumentar y mejorar los establecimientos de enseñanza y los restaurantes escolares; aumentar y mejorar los establecimientos de asistencia pública y los restaurantes populares, y difundir prácticas de higiene y prevención contra las enfermedades; administrar equitativamente las aguas cuyo uso pertenezca a varios riberanos, y establecer adecuados sistemas de riego y drenaje; mejorar los sistemas de explotación agrícola; construir viviendas populares y mejorarlas; construir y mantener carreteras, puentes y caminos vecinales; organizar cooperativas de producción, de distribución y de consumo; organizar bolsas de trabajo; y para fomentar la difusión del deporte y de espectáculos de recreación y cultura”<sup>2</sup>.

En desarrollo de la garantía constitucional el Gobierno promulgó la Ley 743 de 2002 por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal.

En aras de satisfacer la necesidad de crear estímulos que contribuyan a fomentar la participación ciudadana en las Juntas de Acción Comunal, el 11 de septiembre de 2018, el Representante Édward David Rodríguez, radicó el Proyecto de ley, “*por medio de la cual se amplían los derechos de los dignatarios de los organismos de acción comunal*”. El 17 de octubre del mismo año, por instrucción de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima, el Representante Carlos Eduardo Acosta fue designado como Coordinador ponente para primer debate del mismo, junto con el Representante Faber Alberto Muñoz, como ponente del mismo.

#### II. OBJETO

Adicionar el artículo 35 de la Ley 743 de 2002, estableciendo unos derechos para los dignatarios de los organismos de acción comunal.

#### III. JUSTIFICACIÓN

La organización comunal ha sido un paso fundamental de las comunidades urbanas y rurales, hacia la identificación de los problemas que les afectan, motivando no solo su organización, sino la búsqueda de soluciones a través de acciones

comunal/accion-comunal/organizaciones-de-accion-comunal-oac

<sup>1</sup> <https://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-para-la-democracia-participacion-ciudadana-y-accion-comunal>

<sup>2</sup> Ley 19 de 1958 (artículo 23).

colectivas; por ello la labor de los líderes en los diferentes organismos de acción comunal es fundamental para el fortalecimiento de las comunidades dado que no solo representan a la ciudadanía, sino que potencian los recursos existentes, fomentando su participación al emprender acciones orientadas al desarrollo local. Es menester, por tanto, impulsar su participación en los diferentes espacios de acción comunal ya que su intervención generará iniciativas que brinden respuesta a problemáticas como el manejo del tiempo libre juvenil, obstáculos para el emprendimiento, consumo de sustancias, cuidado del medio ambiente, entre otros.

En nuestro país, la acción social tiene desarrollo y representatividad a través de la Acción Comunal, definida en la Ley 743 de 2002 como “la expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad” (artículo 6°). Dicha ley, en relación con los derechos o beneficios para los dignatarios comunales, señala que: a) Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal podrá percibir gastos de representación provenientes de los recursos propios generados por el organismo, previa autorización del organismo de dirección respectivo; b) A ser atendido por lo menos dos (2) veces al mes en días no laborables por las autoridades del respectivo municipio o localidad.

Por su parte, la Ley 1757 de 2015, cuyo objeto es “promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político”, contempla tres grandes aspectos: los mecanismos de participación ciudadana, la rendición pública de cuentas y el control social a lo público, y la coordinación para la participación ciudadana.

Sin embargo, a pesar de estos grandes esfuerzos por desarrollar el artículo 38 de la Carta Política, existe un vacío respecto a los derechos de los líderes que fungen como dignatarios de las diferentes Organizaciones de Acción Comunal, en especial respecto a la posibilidad de reconocer gastos de representación para los representantes legales, ya que el beneficio en la práctica es inexistente puesto que las Juntas de Acción Comunal generalmente logran recaudar los fondos suficientes para cubrir los gastos de funcionamiento, sin importar el estrato socioeconómico al que pertenezca la comunidad.

Si bien el voluntariado comunal constituye una actividad en la que los dignatarios comunales, bajo su exclusiva responsabilidad, asumen la decisión de prestar un servicio a sus comunidades sin que exista disposición legal o contractual que los obligue, es importante recordar que, al regular los objetivos de los organismos de acción comunal y establecer un completo sistema de vigilancia, inspección y control de las actuaciones de las organizaciones comunales y de sus dignatarios, complementado además con un régimen sancionatorio, se dejó de lado la creación de estímulos para quienes lideran esta actividad.

#### IV. MARCO NORMATIVO

LEY	DESCRIPCIÓN
<b>Ley 19 de 1958</b>	Tiene por objeto asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial, conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas, y propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo.
<b>Constitución Política (artículo 38)</b>	Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.
<b>Ley 743 de 2002</b>	Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal.
<b>Ley 1757 de 2015</b>	El objeto de esta ley es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político. También regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

## V. JURISPRUDENCIA

### 5.1. Sentencia C-580/01. ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL-ORIGEN.

CAPÍTULO VIII. COMPETENCIA DE LA DIGEDACPO DE LA ENTIDAD DEL ESTADO QUE HAGA SUS VECES. ARTÍCULO 63. La atención administrativa a los programas de acción comunal se adelantará mediante el trabajo en equipo de los funcionarios de las diferentes dependencias nacionales, departamentales, distritales, municipales y los establecimientos públicos creados para la atención de la comunidad.

5.2. Sentencia C-333/17. NORMA QUE PROMUEVE EL EMPLEO Y EL EMPRENDIMIENTO JUVENIL Y MEDIDAS PARA SUPERAR BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO DE TRABAJO-Exención del pago en matrícula mercantil y su renovación (en uno de sus apartes, estudia la potestad de configuración legislativa en materia de exenciones tributarias).

“Por tal razón, la determinación de los tributos se encuentra condicionada a los principios de reserva de ley y de representación popular. El establecimiento de la obligación tributaria y del hecho generador “exige la mayor claridad por parte del legislador, lo que implica matizar el alcance de la definición fáctica del hecho imponible a través de supuestos de no sujeción, exenciones o beneficios tributarios<sup>3</sup>”. 4.2. Ahora bien, aun cuando la potestad tributaria del legislador es amplia como reflejo del principio democrático – no hay impuesto sin representación–, no por ello es ilimitada según se ha explicado. En un Estado constitucional “los poderes constituidos, así dispongan de un amplio margen de configuración de políticas y de articulación jurídica de las mismas, se han de ejercer respetando los límites trazados por el ordenamiento constitucional”<sup>4</sup>. En tal medida, el legislador tiene la facultad para crear, modificar, aumentar, disminuir y suprimir tributos, determinando a quiénes se cobrará, así como las reglas y excepciones, siempre que se ejerza dentro de los parámetros superiores”<sup>5</sup>

### 5.3. Sentencia C-517/07

*El legislador tiene competencia para establecer contribuciones y, como esa previsión incluye toda clase de tributos, es evidente que la Constitución no solamente prevé la participación directa de la ley en la regulación de los tributos, sino que, además, hace de ella una fuente esencial en la materia, con facultad para configurar también las contribuciones que afecten la propiedad inmueble. (...) las mentadas corporaciones de representación popular tienen asignadas competencias de orden tributario, pero*

*se debe puntualizar que la propia Carta, en el numeral 4 de su artículo 313, les atribuye a los concejos municipales la competencia para votar los tributos y los gastos locales “de conformidad con la Constitución y la ley”. Así las cosas, la Constitución señala una pauta acerca de la manera como los concejos deben ejercer sus atribuciones en materia tributaria y al hacerlo se refiere en forma expresa a la ley e indica que la corporación municipal debe conformarse a ella y a la Constitución cuando se trate de votar los tributos locales.*

*Como reiteradamente lo ha señalado la Corte, “dentro del reconocimiento de autonomía que la Constitución les otorga a los municipios en diferentes campos, en materia impositiva éstos no cuentan con una soberanía tributaria para efectos de creación de impuestos”, lo cual “tiene su explicación en que las competencias asignadas a dichas entidades, en materia tributaria, deben armonizar con los condicionantes que imponen las normas superiores de la Constitución, los cuales se derivan de la organización política del Estado como república unitaria”. En concordancia con lo anterior, esta Corporación ha considerado que aun cuando de la lectura aislada del artículo 338 de la Carta que faculta al Congreso, a las asambleas y a los concejos para imponer contribuciones fiscales o parafiscales “parecería deducirse una autonomía impositiva de los municipios”, ello no es así, “pues dicha disposición ha de interpretarse en íntima relación con el artículo 287-3 del mismo ordenamiento” que les confiere autonomía a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, “dentro de los límites de la Constitución y de la ley”.*

Es cierto que el artículo 317 de la Constitución preceptúa que solo los municipios podrán gravar este tipo de propiedad, pero también lo es que la expresión “gravar la propiedad inmueble” no predetermina la clase de gravámenes o de tributos que se le pueden imponer a la propiedad inmueble y bastaría un somero repaso histórico para demostrar que distintas modalidades de contribuciones se han sucedido en el tiempo y que es posible pensar que en un futuro surjan tipos de tributos sobre la propiedad inmueble que ahora no se conocen. Es más, la misma noción de “propiedad inmueble” no es del todo evidente y esta Corte ha conocido demandas que le han llevado a acometer la tarea de deslindar lo que corresponde al concepto de propiedad inmueble y lo que escapa a su radio de acción, como lo hizo, por ejemplo, al señalar que el artículo 317 de la Constitución se refiere a los inmuebles por naturaleza y no a aquellos por destinación o que el impuesto de renta no recae directamente sobre la propiedad raíz. De ahí que, en garantía de los principios estudiados, sea importante *la intervención del legislador en la creación o establecimiento de los tributos relativos a la propiedad inmueble y que, en armonía con esa potestad de configuración*

<sup>3</sup> “La estructura jurídica del tributo: el hecho generador” en AA.VV. Curso de derecho tributario, procedimiento y régimen sancionatorio, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, pág. 309.

<sup>4</sup> Sentencia C-776 de 2003.

<sup>5</sup> Extracto de la Sentencia C-333 de 2017.

**legislativa, se entienda que la regulación de estas contribuciones no puede quedar exclusivamente librada a los concejos municipales y, menos aún, en aras de un indebido entendimiento del principio de autonomía de las entidades territoriales.**

Aun cuando la materia tributaria es objeto de una especial reserva de ley, **el Constituyente de 1991 no exigió que las leyes referentes a esta materia tuvieran que ser aprobadas mediante un trámite agravado, tampoco incluyó el tema dentro de aquellos que deben ser regulados por tipos especiales de leyes** como, por ejemplo, las orgánicas que, según el artículo 151 de la Carta, deben expedirse siempre que se trate de establecer el reglamento del Congreso y de cada una de sus cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, así como “las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales”. **La materia tributaria es, entonces, del dominio de la ley ordinaria y así lo confirman los artículos 150-10 y 338 de la Constitución que, de acuerdo con lo examinado, constituyen el fundamento de la competencia del legislador en este campo (...)**

(...) El análisis que, con base en la jurisprudencia constitucional se ha efectuado, le ha permitido a la Corte concluir que el legislador tiene competencia para regular los tributos municipales y, si como se acaba de ver, es factible ejercer esa competencia mediante leyes ordinarias (...).

Con la finalidad de establecer un impuesto municipal se requiere la expedición de una ley previa que lo cree y aunque la Corte ha estimado que la autonomía de las entidades territoriales “no constituye una barrera infranqueable válida para enervar o paralizar en forma absoluta la facultad del legislador” –que incluso puede revocar, reducir o revisar un tributo local “cuando los intereses nacionales vinculados al desarrollo de una política económica general así lo demanden”–, se debe tener en cuenta que los municipios tienen atribuciones amplias tratándose de la administración de sus rentas presupuestales. En términos generales, es factible afirmar que los entes municipales son autónomos para hacer efectivos los tributos o dejarlos de aplicar, “para asumir gastos o comprometer

sus ingresos” juzgando “su oportunidad y su conveniencia” y, en suma, “para realizar actos de destinación y de disposición, manejo e inversión”, merced a la puesta en práctica de “mecanismos presupuestales y de planeación”. De acuerdo con lo indicado, la autonomía constituye un límite a la legislación, pues el Congreso no puede intervenir en la administración del tributo que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 362 superior, una vez decretado, se convierte en renta de propiedad exclusiva del municipio, goza de las mismas garantías que la propiedad privada y rentas de los particulares y no puede ser trasladado a la nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.

La reserva de ley que, de acuerdo con nuestra Constitución concreta el principio de legalidad en materia tributaria, tiene una de sus manifestaciones primordiales en el denominado principio de certeza o de predeterminación normativa de los elementos del tributo y exige de la ley creadora del tributo que, en atención al principio *nullum tributum sine lege*, defina los elementos del tributo de manera suficiente. De la competencia para la creación del tributo que, según lo visto, corresponde a la ley, no está ausente la referencia a los elementos del tributo, que el legislador puede hacer sin quebrantar el principio de autonomía o los derechos de las entidades territoriales y, en particular, del municipio en lo atinente al impuesto predial. Un repaso de algunos artículos de la Ley 44 de 1990 que han sido demandados permite apreciar que no se presenta el despojo absoluto de las competencias municipales que el actor presenta en su demanda. En efecto, a título de ejemplo, conviene mencionar que, conforme al artículo 2º, la administración, recaudo y control del impuesto predial “corresponde a los respectivos municipios, mientras que el artículo 4 señala que la tarifa “será fijada por los respectivos concejos” dentro de topes que la ley fija y, en cuanto a la formación catastral, se desprende del artículo 5 que no en todos los municipios se ha formado y que entonces resulta del todo pertinente prever algo al respecto en la ley, así como procurar una regulación uniforme que, sin vulnerar la autonomía territorial redunde en garantía del derecho del contribuyente a la igualdad ante la ley, permitiéndole, adicionalmente, tener claridad acerca de sus obligaciones tributarias.

## VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
TÍTULO  “Por medio de la cual se amplían los derechos de los directivos y dignatarios de los organismos de acción comunal”.	TÍTULO  “Por medio del cual se adiciona el artículo 35 de la Ley 743 de 2002 estableciendo unos derechos para los dignatarios de los organismos de acción comunal”.	Se elimina la palabra “directivos” dado que la Ley 743 de 2002 solo hace referencia a los dignatarios.

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto ampliar los derechos de los directivos y dignatarios de los organismos de acción comunal contenidos en el artículo 35 de la Ley 743 de 2002.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto establecer unos derechos para los dignatarios de los organismos de acción comunal contenidos en el artículo 35 de la Ley 743 de 2002.</p>	<p>Se elimina la palabra “directivos” dado que la Ley 743 de 2002 solo hace referencia a los dignatarios.</p>
<p>Artículo 2°. Adiciónese el artículo 35 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:</p>	<p>Artículo 2°. Adiciónense dos literales al artículo 35 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:</p>	<p>Se incluyen las palabras “un literal” con el fin de lograr mayor especificidad en la adición que se hará al artículo 35.</p>
<p>Artículo 35. <i>Derechos de los dignatarios.</i> A más de los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal tendrán también los siguientes derechos: (...)</p> <p>c) Los Distritos y municipios establecerán programas especiales para garantizar el acceso a la seguridad social en salud de los directivos de las Juntas de Acción Comunal.</p>	<p>Artículo 35. <i>Derechos de los dignatarios.</i> A más de los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal tendrán los siguientes derechos: (...)</p> <p>c) Los Distritos y municipios garantizan el acceso a la seguridad social en salud de los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal que se encuentren en condiciones de pobreza.</p>	<p>La modificación tiene como propósito garantizar el acceso al sistema de salud subsidiada de los beneficiarios de la presente ley.</p>
<p>Parágrafo. El Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, reglamentará el acceso a la seguridad social en salud de los directivos y dignatarios de las Juntas de Acción Comunal.</p>	<p>Parágrafo primero. El Gobierno nacional, a través de la entidad que tenga a cargo la función de vigilancia y control de los organismos de acción comunal, velará por el cumplimiento de la anterior disposición.</p> <p>Parágrafo segundo. Los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal acreditarán su calidad mediante el reconocimiento administrativo que realice la entidad que ejerce la inspección, vigilancia y control, según lo indica el artículo 63 de la Ley 743 de 2002.</p>	<p>La modificación establece una obligación al Gobierno nacional, para que este vele por el derecho de los dignatarios a acceder al servicio de salud subsidiado.</p> <p>En el parágrafo segundo se indica la manera como se acreditará la condición de dignatario de los organismos de acción comunal.</p>
<p>d) Los Distritos y municipios otorgarán a los directivos y dignatarios de las Juntas de Acción Comunal un descuento del cinco por ciento (5%) en el impuesto predial, adicional a los descuentos aplicables por pronto pago. El descuento será aplicable exclusivamente al inmueble en que resida el dirigente comunal.</p> <p>El descuento tendrá vigencia durante el tiempo que el directivo o dignatario pertenezca a la Junta Comunal. Los organismos de control y vigilancia remitirán anualmente a las secretarías de hacienda la relación de directivos o dignatarios.</p>	<p>d) Los Distritos y Municipios otorgarán a los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal una tarifa especial sobre la base gravable del impuesto predial, la cual deberá ser inferior en un treinta por ciento (30%) de lo pagado en el año anterior.</p> <p>Esta tarifa especial será aplicable exclusivamente al inmueble de propiedad del dignatario.</p> <p>Esta tarifa será aplicable durante el tiempo en el que el dignatario esté en ejercicio de sus funciones en la Junta de acción Comunal. Los organismos de control y vigilancia remitirán anualmente a las Secretarías de Hacienda la relación de dignatarios beneficiarios con la presente tarifa.</p>	<p>Se elimina la palabra “directivos” por los motivos expuestos anteriormente.</p> <p>Se modifica “inmueble en que resida”, por “inmueble de su propiedad”.</p> <p>Se elimina la palabra “directivos” por los motivos expuestos anteriormente.</p>

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
Artículo 3°. <i>Salones Comunes</i> . Los directivos de las JAC promoverán la participación ciudadana en los procesos democráticos, sin asumir preferencia ideológica política alguna, para tal efecto facilitarán el acceso y uso de los salones comunales a todos los ciudadanos y grupos de ciudadanos que así lo requieran.	<b>Se elimina</b>	El artículo 54 de la Ley 743 de 2002, señala que “todos los miembros de la comunidad tienen derecho de acceder a los bienes, beneficios y servicios administrados por las JAC”.  “La misma norma faculta a los organismos de Acción Comunal, a través de sus reglamentos, a que realicen préstamos o alquiler de espacios o salones y servicios comunales, sin eximir de los cobros, por uso del salón a entidades” <sup>6</sup> .
Artículo 4°. <i>Vigencia y derogatorias</i> . La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 4°. <i>Vigencia y derogatorias</i> . La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Queda igual

## VII. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los integrantes de la Comisión Séptima de Cámara de Representantes dar primer debate al proyecto de ley número 145 de 2018 Cámara “*por medio de la cual se amplían los Derechos de los dignatarios de los organismos de acción comunal*”.

## VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se adiciona el artículo 35 de la Ley 743 del 2002 estableciendo unos derechos para los dignatarios de los organismos de acción comunal.*

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto establecer unos derechos para los dignatarios de los organismos de acción comunal contenidos en el artículo 35 de la Ley 743 de 2002.

Artículo 2°. Adiciónense dos literales al artículo 35 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 35. Derechos de los dignatarios.** A más de los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal tendrán los siguientes derechos: (...)

c) Los Distritos y municipios garantizan el acceso a la seguridad social en salud de los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal que se encuentren en condiciones de pobreza.

Parágrafo primero: El Gobierno nacional, a través de la entidad que tenga a cargo la función de vigilancia y control de los organismos de

acción comunal, velará por el cumplimiento de la anterior disposición.

Parágrafo segundo: Los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal acreditarán su calidad mediante el reconocimiento administrativo que realice la entidad que ejerce la inspección, vigilancia y control, según lo indica el artículo 63 de la Ley 743 de 2002.

d) Los Distritos y Municipios otorgarán a los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal una tarifa especial sobre la base gravable del impuesto predial, la cual deberá ser inferior en un treinta por ciento (30%) de lo pagado en el año anterior. Esta tarifa especial será aplicable exclusivamente al inmueble de propiedad del dignatario.

Esta tarifa será aplicable durante el tiempo en el que el dignatario esté en ejercicio de sus funciones en la Junta de Acción Comunal. Los organismos de control y vigilancia remitirán anualmente a las Secretarías de Hacienda la relación de dignatarios beneficiarios con la presente tarifa.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

### INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 190 DE 2017 CÁMARA

*por medio del cual se crea el examen requerido para la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero relacionados con especialidades médicas*

Bogotá, diciembre 5 de 2018

Doctora

MÓNICA MARÍA RAIGOZA

Presidente Comisión Sexta

Cámara de Representantes

<sup>6</sup> Sentencia T-666/11.

Ciudad

Asunto: Ponencia negativa al Proyecto de ley número 190 de 2017.

En mi condición de ponente, para los fines pertinentes y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, por medio del presente documento se presenta ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de ley número 190 de 2017 Cámara “*por medio del cual se crea el examen requerido para la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero relacionados con especialidades médicas*”, el cual fue tramitado por Ley Ordinaria y aprobado por la Comisión en primer debate el día 22 de marzo de 2018, toda vez que este debió tramitarse como Ley Estatutaria teniendo en cuenta los siguientes fundamentos:

El tratadista Manuel Fernando Quinche Ramírez en su libro “derecho constitucional colombiano” expone sobre las leyes estatutarias que tienen mayor fuerza vinculante en el sistema jurídico colombiano, contentivas de reglas, principios, fines y objetivos de materias de especial importancia y, dada su especial jerarquía, su trámite será más exigente que el contemplado para otro tipo de leyes.

Esta ley tiene unos criterios así:

- Orgánico: órgano productor el Congreso de la República.
- Criterio material o sustantivo: el art. 152 de la Constitución establece cinco materias que son objeto de ley estatutaria a saber: los derechos fundamentales, sus procedimientos y recursos de protección; la administración de justicia; la organización y régimen de los partidos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales, los mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción.

Sobre este asunto el autor señala que no todas las normas que tengan que ver con estos temas deben sustituirse por el trámite de ley estatutaria, para el caso de los derechos fundamentales la Corte Constitucional en sentencia C-646 de 2001 determinó que dicha reserva obedece a ciertos criterios así:

1. Que se trate de derechos fundamentales y no de derechos constitucionales de otra clase.
2. Que la norma regule y contemple un derecho fundamental.
3. Que la regulación atienda a los elementos conceptuales y estructurales de los derechos fundamentales.
4. Que la normativa tenga la pretensión de regular integralmente el derecho fundamental.

- Criterio procedimental: art. 153 constitucional

De otra parte, la ley ordinaria es aquella norma expedida por el Congreso que no exige el cumplimiento de requisitos especiales para su expedición, no se ocupa de materia destinadas a otras leyes especiales.

Descendiendo al caso en concreto, como el objeto de la ley es crear el “*examen requerido para la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero relacionados con especialidades médicas*”, se está regulando en cierto modo el derecho fundamental al ejercicio de una profesión<sup>1</sup> con directa relación con otros derechos fundamentales como por ejemplo el trabajo, el libre desarrollo de la personalidad, etc.

Por lo tanto, se genera una afectación del núcleo esencial de estos derechos pues se está frente a una “regulación” a través de un examen que incide en el ejercicio del derecho, y en ese orden de ideas el legislador tendrá que hacer un mayor análisis para no encontrarse frente algo impertinente o irrazonable.

Ahora bien, la Corte Constitucional en Sentencia C-756/08, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra respecto al carácter que debe tener una ley que regule el ejercicio de la profesión u oficio indicó que:

*“... el hecho de que el derecho fundamental a ejercer la profesión requiera un marco de regulación más amplia que otros derechos del mismo rango, tanto en sentido positivo como negativo, porque la Constitución no sólo garantiza el derecho con la abstención en ciertos ámbitos, sino también con la exigencia de actividades positivas por parte del Estado en particular la ley pueda señalar condiciones particulares para el ejercicio de las profesiones relacionadas con el sector salud por la trascendencia social y el riesgo que éstas enfrentan respecto de los derechos fundamentales de otras personas, no necesariamente significa que el legislador está facultado para reglamentar ese derecho en cualquier momento y de cualquier forma, pues el artículo 152, literal a), de la Constitución limitó la competencia para regular el núcleo esencial de los derechos fundamentales al legislador estatutario. Por esa razón, pasa la Sala a estudiar si el proceso de recertificación de los profesionales de la salud contenido en las normas acusadas toca el núcleo esencial del derecho fundamental a ejercer dichas profesiones...*

(...)

*En este orden de ideas, para esta Corporación es claro el legislador ordinario no era competente para regular el proceso de recertificación sobre la idoneidad del personal de salud con educación*

<sup>1</sup> Artículo 26 constitucional. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.

superior, en tanto que esta atañe al núcleo esencial de derechos fundamentales y, por lo tanto, esa regulación está sometida a la reserva de ley estatutaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152, literal a), de la Constitución.

Finalmente, la Sala reitera que la inconstitucionalidad que se ha constatado de la consagración de la recertificación para los profesionales de la salud no reside en el hecho de que el legislador hubiere excedido su facultad de inspección y vigilancia sobre las profesiones o que la Corte no hubiere reconocido la potestad para exigir títulos de idoneidad cuando el ejercicio de las mismas genera riesgos sociales, puesto que podría ser válido constitucionalmente que el legislador cambie, modifique o renueve los requisitos para el ejercicio de una profesión. El problema de las disposiciones acusadas se circunscribe al hecho de que fueron aprobadas mediante ley ordinaria a pesar de que regulaban el núcleo esencial de los derechos a ejercer la profesión y al trabajo de los profesionales de la salud, por lo que debían ser tramitadas mediante ley estatutaria... ”.

Las razones de la decisión contemplada en la sentencia C- 756/08, aplican para el presente asunto, debe tenerse en cuenta que el máximo órgano en materia constitucional ha ampliado los asuntos o temas sobre los que debe tramitarse la ley estatutaria, es decir, que no solo los contenidos más cercanos al núcleo esencial del derecho fundamental sino también los próximos o cercanos al resto del contenido del derecho fundamental. Dicho en otras palabras, eran pocos los asuntos relacionados con derechos fundamentales llevados a ley estatutaria razón por la cual la Corte Constitucional se vuelve más exigente en términos del trámite y los amplía.

Aunado a lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional en concepto publicado en *Gaceta del Congreso* 267 de 2018, manifestó que:

“...Respecto a la intención del proyecto de ley de crear la evaluación de competencias, como requisito para la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, relacionados con el área de la salud, resulta importante señalar que el alcance de la iniciativa propuesta, al regular el núcleo esencial de una garantía fundamental como es la libertad de ejercer profesión u oficio, podría resultar contraria a lo dispuesto en el artículo 152, literal a) de la Constitución Política, según el cual, el Congreso de la República debe regular mediante leyes estatutarias los y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”.

Al respecto, vale la pena recordar que de conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional, el núcleo esencial del referido derecho está compuesto, entre otros aspectos, por los siguientes: 1) La facultad que tienen las personas para “desempeñar trabajos relacionados

con la disciplina que escogió para desarrollar su vida económica, social y espiritual” y 2) El deber del Estado de implementar medidas que no solo garanticen este desempeño, sino que además, “permitan márgenes razonables de estabilidad, pues es lógico que el ejercicio de un trabajo o un empleo profesionalmente calificado otorga tranquilidad y relativa seguridad para proveer las necesidades y para realizar las aspiraciones económicas personales y familiares de su titular<sup>2</sup>”.

Ahora, en el presente caso, el Legislador estaría imponiendo una limitación para el ejercicio de una profesión pues exigiría la acreditación de una “valoración práctica” como requisito adicional para el ejercicio de la profesión en el territorio colombiano respecto a los títulos en el área de la salud obtenidos en el extranjero. En ese entendido, y dado que a la iniciativa no se le ha dado el trámite de una ley estatutaria, para este Ministerio, se presenta una irregularidad que puede afectar la constitucionalidad del proyecto, tal como lo ha explicado la Corte Constitucional: “La Sala reitera que la inconstitucionalidad que se ha constatado de la consagración de la recertificación para los profesionales de la salud no reside en el hecho de que el legislador hubiere excedido su facultad de inspección y vigilancia sobre las profesiones o que la Corte no hubiere reconocido la potestad para exigir títulos de idoneidad cuando el ejercicio de las mismas genera riesgos sociales, puesto que podría ser válido constitucionalmente que el legislador cambie, modifique o renueve los requisitos para el ejercicio de una profesión. El problema de las disposiciones acusadas se circunscribe al hecho de que fueron aprobadas mediante ley ordinaria a pesar de que regulaban el núcleo esencial de los derechos a ejercer la profesión y al trabajo de los profesionales de la salud, por lo que debían ser tramitadas mediante ley estatutaria<sup>3</sup>” (resaltado fuera de texto).

De esta manera, el núcleo esencial del derecho a ejercer una profesión u oficio consiste, precisamente, en la facultad que tienen las personas de desempeñarse en cualquier área del conocimiento realizando las actividades que se ajusten al ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional, de derecho resulta colegir que el núcleo esencial de la garantía fundamental en comento consiste en que no se puede limitar el ejercicio de una profesión u oficio cuando dicho ejercicio no implique un riesgo social. Por el contrario, si lo implica, si bien es admisible desde un punto de vista constitucional que el Legislador regule la respectiva profesión

<sup>2</sup> Sentencia C-756 de 2008

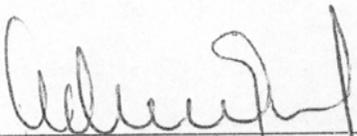
<sup>3</sup> Sentencia C-756 de 2008. Los pronunciamientos allí realizados fueron retornados por la Corte en la Sentencia C-1063 de 2008.

u oficio, evidentemente se trataría de una norma que tocaría el elemento estructural de una de las garantías fundamentales reconocidas en el artículo 26 Superior y, por tanto, se tendría que tener lo dispuesto en el artículo superior 152 literal a) referido anteriormente.

En ese orden de ideas, a juicio de este Ministerio, si bien el Legislador puede establecer leyes que limiten el ejercicio de aquellas profesiones u oficios cuyo ejercicio impliquen un riesgo social inminente, esta iniciativa deberá estar contenida en un proyecto de ley estatutaria, toda vez que estaría regulando el núcleo esencial de uno de los derechos fundamentales consagrados en el artículo 26 Superior...”.

Teniendo en cuenta lo anterior, es dable concluir que el proyecto de ley debe tramitarse como ley estatutaria como garantía constitucional en tanto “La reserva de ley estatutaria para regular el núcleo esencial de un derecho fundamental constituye un reflejo del carácter normativo de la Carta Política, al brindarle eficacia a los derechos fundamentales frente a la competencia del legislador para regularlos, garantía que consiste en la superlativa rigidez de su reforma, y la mayor carga argumentativa y consenso para su regulación<sup>4</sup>”.

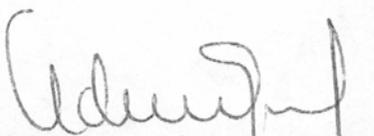
Por lo tanto, de forma comedida se solicita sea aceptada la ponencia negativa y se archive este proyecto de ley, con el fin de surtirse el trámite como Ley Estatutaria conforme a las razones anteriormente expuestas.

  
**ADRIANA GÓMEZ MILLÁN**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal Colombiano

**PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las razones aquí expuestas, se propone de manera respetuosa a la honorable Cámara de Representantes, ARCHIVAR el Proyecto de ley número 190 de 2017 “por medio del cual se crea el examen requerido para la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero relacionados con especialidades médicas”.

Cordialmente,

  
**ADRIANA GÓMEZ MILLÁN**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
SUSTANCIACIÓN  
INFORME DE PONENCIA PARA  
SEGUNDO DEBATE**

Bogotá, D. C., 5 de diciembre de 2018

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia negativa del Proyecto de ley número 190 de 2017 Cámara, por medio del cual se crea el examen requerido para la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero relacionados con especialidades médicas.

La ponencia negativa fue firmada por la honorable Representante *Adriana Gómez Millán*.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6-267 del 5 de diciembre de 2018, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

  
**DIANA MARCELA MORALES ROJAS**  
Secretaria General

**CONTENIDO**

Gaceta número 1096 - viernes 7 de diciembre de 2018

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**Págs.**

**ENMIENDAS**

Enmienda a informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 120 de 2018 cámara, por el cual se prohíbe la prueba con animales en la elaboración de productos cosméticos, de aseo y absorbentes, se obliga el etiquetado de productos para su venta y se dictan otra disposición..... 1

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate Texto propuesto en cámara de representantes al proyecto de ley número 116 de 2018 cámara, por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo y establece la licencia matrimonial. .... 13

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 145 de 2018 cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 35 de la Ley 743 de 2002, estableciendo unos derechos para los dignatarios de los organismos de acción comunal. .... 19

Informe de ponencia negativa para segundo debate al proyecto de ley 190 de 2017 cámara, por medio del cual se crea el examen requerido para la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero relacionados con especialidades médicas ..... 25

4 C- 942 de 2009.