REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XIX - Nº 836 Bogotá, D. C., viernes, 29 de octubre de 2010 EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA FAVORABLE PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 047 DE 2009 CÁMARA

por la cual se regula el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos, en desarrollo del artículo 55 de la Constitución Política y de los Convenios de OIT números 151 de 1978 y 154 de 1981, aprobados respectivamente por las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999.

Bogotá, D. C., octubre 21 de 2010

Doctor

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Distinguido doctor

En cumplimiento de la honrosa designación hecha por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, me permito rendir **ponencia favorable para el segundo debate al Proyecto de ley número 047 de 2009 Cámara,** *por la cual se regula el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos, en desarrollo del artículo 55 de la Constitución Política y de los Convenios de OIT números 151 de 1978 y 154 de 1981, aprobados respectivamente por las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999.*

El informe de ponencia se radica en original y tres copias y en medio magnético para su respectiva publicación.

Cordialmente,

Alba Luz Pinilla,

Representante a la Cámara.

I. **Antecedentes del proyecto de ley**

En la Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes del día 8 de junio de 2010, se dio discusión al **Proyecto de ley número 047 de 2009 Cámara,** *por la cual se regula el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos, en desarrollo del artículo 55 de la Constitución Política y de los Convenios de OIT números 151 de 1978 y 154 de 1981, aprobados respectivamente por las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999,* cuyo autor es el honorable Representante *Wilson Alfonso Borja Díaz.*

TEXTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 047 DE 2009 CÁMARA

*por la cual se regula el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos, en desarrollo del artículo 55 de la Constitución Política y de los Convenios de OIT n*úmero *151 de 1978 y 154 de 1981, aprobados respectivamente por las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* Esta ley, en desarrollo del artículo 55 de la Constitución Política y de los Convenios de OIT números 151 de 1978 y 154 de 1981, aprobados respectivamente por las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999, regula el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos.

Artículo 2º. *Campo de aplicación.* La presente ley se aplicará a todos los Empleados Públicos del Estado, la Administración Pública, las Rama Judicial, Legislativa y Ejecutiva, en todos sus organismos y entidades que la integran o que forman parte de ella, los Organismos de Control, la Organización Electoral y los órganos autónomos e independientes, tanto del orden nacional como territorial. No se aplicará a los Funcionarios que desempeñen empleos de alto nivel jerárquico o directivo que por sus funciones poseen poder o representación, autoridad civil o política o ejercer cargos de dirección o de naturaleza altamente confidencial.

Tampoco se aplicará a los trabajadores oficiales, a los servidores públicos o de elección popular o por el Congreso o Corporaciones Territoriales, ni a los miembros uniformados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Artículo 3º. *Definiciones*. Para la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

1. **Empleado Público:** Designa a toda persona a quien se le aplica esta ley.

2. **Organización de empleados públicos:** Designa a toda Organización Sindical titular del Derecho de Negociación Colectiva, cualquiera que sea su grado: confederación, federación o sindicato de primer grado y que tenga por objeto la defensa de los intereses de los empleados públicos a quienes se aplica esta ley.

3. **Condiciones de empleo:** Designa todos los aspectos de la Relación Laboral de los Empleados Públicos.

4. **Negociación colectiva:** Es el instrumento, procedimiento, mecanismo o medio, cuyo resultado dada la naturaleza del vínculo laboral legal y reglamentario de los empleados públicos es la especie de Acuerdo Colectivo, instrumentable por la autoridad según la distribución constitucional de competencias.

Comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador estatal, un grupo de empleadores estatales o una organización o varias organizaciones de empleadores estatales, por una parte y una organización o varias organizaciones de empleados públicos por la otra, con el fin de fijar las condiciones de empleo, regular las relaciones entre empleadores y empleados y las relaciones entre empleadores y organizaciones de Empleados Públicos.

Artículo 4º. *De la negación para determinar las condiciones de empleo.* Para la negociación colectiva del Estado con las organizaciones sindicales de empleados públicos, se tendrá en cuenta y procederá así:

1. **Ámbito de la negociación**

La Negociación Colectiva puede desarrollarse, a nivel general o nacional sobre aspectos comunes a todos los empleados públicos; sectorial o de rama; territorial; y, por organismo o entidad, que comprende aspectos específicos del sector, territorio u organismo.

2. **Forma de la negociación**

La Negociación Colectiva de los Empleados Públicos, podrá efectuarse de manera singular o conjunta por varias Organizaciones Sindicales representativas de los empleados públicos.

3. **Representación del estado de las organizaciones sindicales de empleados públicos**

Las Comisiones Negociadoras por parte del Estado y de las Organizaciones Sindicales, estarán integradas de acuerdo al ámbito de la Negociación, bajo el principio de representatividad, designadas autónomamente y conformadas por un número igual de negociadores y asesores por cada parte.

4. **Principio de buena fe**

Las Partes están obligadas a Negociar de buena fe y en consecuencia deberán:

a) Designar los Negociadores, los que presumen investidos de poder y representatividad suficiente para Negociar y suscribir el Acuerdo Colectivo;

b) Concurrir a las negociaciones;

c) Realizar las reuniones necesarias, en los lugares y con la frecuencia y periodicidad convenidas, y

d) El intercambio de la información necesaria para poder adelantar fundadamente el proceso de Negociación.

5. **Iniciación de la negociación**

La negociación colectiva se origina en el escrito o escrito de reivindicaciones presentado por la organización u organizaciones sindicales que asocien empleados públicos. El Estado designará su Comisión Negociadora, la comunicará a la organización sindical e iniciará la negociación, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de presentación del escrito de reivindicaciones.

El funcionario Competente que se niegue, dilate o eluda el inicio de la Negociación incurrirá en responsabilidad penal y disciplinaria.

6. **Oportunidad para la negociación**

Cuando el escrito de reivindicaciones contenga, entre otros, aspectos salariales, prestacionales o de incidencia económica o por tanto presupuestal, su presentación deberá hacerse dentro de los cuatro (4) meses anteriores a la oportunidad legal para la presentación del respectivo proyecto de su presupuesto.

7. **Duración de la negociación**

Instalada la negociación, esta se desarrollará durante un periodo inicial de veinte (20) días hábiles, prorrogables por acuerdo entre las partes hasta por veinte (20) días hábiles más.

8. **Actas**

Deberá suscribirse, a lo menos, acta de iniciación en la que conste; los nombres de las respectivas comisiones negociadoras, fecha de iniciación de la negociación, sitio, días y horas de sesiones; actas en las que consten los acuerdos parciales; actas en las que consignen las fórmulas de los mediadores y/o conciliador (es) y acta de finalización en la que se consigne el acuerdo final, o los puntos parciales de acuerdo y de desacuerdo.

9. **Mediador/conciliador**

Durante el proceso de negociación colectiva las partes de común acuerdo podrán designar una o varias personas que cumplan funciones de mediación o de conciliación en la búsqueda del acuerdo.

10. **Acta de acuerdo**

Cuando la Negociación concluya con Acuerdo, las partes suscribirán un acta que contendrá lo siguiente:

a) Lugar y fecha de celebración;

b) Las partes y sus representantes;

c) Los acuerdos;

d) El ámbito de su aplicación;

e) El valor de la cuota por beneficio derivado del Acuerdo, para los Empleados no sindicalizados, equivalente a la de los empleados sindicalizados;

f) El término de su vigencia;

g) La forma para su cumplimiento y observancia mientras se produce su Instrumentación;

h) La forma y medios para su Instrumentación, y

i) La integración y funcionamiento del Comité de cumplimiento y de Instrumentación del Acuerdo.

Todo Acuerdo Colectivo se rige por el principio de continuidad y por tanto sólo podrá ser modificado mediante otro Acuerdo Colectivo.

11. **Instrumentación para el cumplimiento del acuerdo**

El Acta de Acuerdo colectivo será Depositada en el Ministerio de la Protección Social, dentro de los quince (15) días siguientes a su celebración.

La Administración quedará comprometida y obligada en su cumplimiento y observancia, sin perjuicio y dependiendo de su Instrumentación conforme a las competencias constitucionales.

Para la instrumentación del Acuerdo la respectiva autoridad competente, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, expedirá los decretos, directivas, circulares y actos administrativos pertinentes. Para lo que sea de competencia del Congreso, presentará diligentemente los proyectos de ley, de ordenanza, o de acuerdo. En general, realizará las gestiones necesarias destinadas para su cumplimiento integral, según el contenido y los términos de lo Acordado y el Principio de la Buena Fe, sin perjuicio de la Acción de Cumplimiento.

12. **Desacuerdo y arbitramento**

Cuando no hubiere acuerdo total, sin perjuicio del cumplimiento de lo parcialmente Acordado y del Derecho de Huelga según sea procedente conforme a la Constitución y a la ley, las partes para la solución del conflicto colectivo de trabajo, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la terminación de la Negociación, designarán de consenso, previa consulta de su aceptación, un (1) Árbitro o sendos Árbitros, quienes se posesionarán dentro de los dos (2) días hábiles siguientes y procederán, previa consulta de su aceptación, al nombramiento de un (1) Árbitro Tercero, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes.

El árbitro o árbitros, previa audiencia de las partes y de expertos, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, proferirán el Laudo Arbitral, cuyo cumplimiento por estas será obligatorio como Acuerdo Colectivo para su instrumentación, sin perjuicio y de acuerdo a las competencias constitucionales.

Parágrafo. En caso de que las Partes no se pusieren de acuerdo en el nombre del árbitro, o los árbitros designados por estas no convinieren el Árbitro Tercero, la designación se hará el día hábil siguiente, mediante sorteo de los nombres postulados, previa consulta de su aceptación, hasta en número de tres (3) por cada una de las Partes.

Artículo 5º. *Negociación mixta.* Cuando la Negociación Colectiva sea promovida por una organización sindical de carácter mixto, por agrupar empleados públicos y trabajadores oficiales, esta se adelantará coordinadamente, de acuerdo al procedimiento legal previsto en el Código Sustantivo del Trabajo para los trabajadores oficiales y de acuerdo a esta ley para los empleados públicos.

Artículo 6º. *Garantías durante la negociación colectiva.* Los Negociadores Sindicales, desde el inició de la negociación y hasta la solución del conflicto, gozarán de permiso sindical remunerado y de fuero sindical.

Los empleados públicos afiliados al sindicato o sindicatos que sean parte de una negociación colectiva, estarán protegidos por la garantía del fuero sindical circunstancial, durante el proceso de negociación y hasta la solución definitiva del mismo.

Artículo 7º. *De la consulta.* Las regulaciones de carácter general, que comporten incidencia sobre las condiciones de empleo, deberán ser materia de consulta previa con las organizaciones sindicales de empleados públicos representativas.

Artículo 8º. *Interpretación*. La interpretación de la presente ley deberá hacerse prevalentemente con base en los artículos 25, 39, 53 y 55 de la Constitución Política y en los Convenios de la OIT 151 de 1978 y 154 de 1981, la Constitución de la OIT y los pronunciamientos de su comité de libertad sindical y comisión de expertos.

Artículo 9º. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga en lo pertinente las disposiciones que le sean contrarias y singularmente del Código Sustantivo del Trabajo: el numeral 4 del artículo 414, el artículo 415 y del 416 la expresión "los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones".

III. **Descripción del proyecto de ley**

1. Objetivo del proyecto

El objetivo del presente proyecto es la expedición de normas que regulen el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos, en desarrollo del artículo 55 de la Constitución Política y de los Convenios 151/78 y 154/81 de la OIT, aprobados por las Leyes números 411/97 y 524/99 respectivamente.

2. Fundamentos Constitucionales

El proyecto en estudio, tiene su respaldo constitucional, especialmente en el artículo 55 de la Carta Política, disposición en la que expresamente se consagró el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales.

De igual modo, el artículo 39 constitucional, expresa el derecho que asiste a trabajadores y empleados para constituir sindicatos y asociaciones, reconociendo también el fuero para los representantes sindicales y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión, exceptuándose en todo caso, a los miembros de la fuerza pública, quienes no pueden constituir sindicatos.

Por su parte el inciso 4° del artículo 53 de la Constitución, expresamente dispone que "los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna". En tal sentido, conviene anotar que mediante la Ley 411 del 5 de noviembre de 1997, se aprobó el Convenio 151 de 1978 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, el que versa sobre la "protección del Derecho de Sindicalización y los Procedimientos para determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública". Este Convenio y su ley aprobatoria, fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-377 del 27 de julio de 1998.

De igual modo, mediante la Ley 524 del 12 de agosto de 1999, el Congreso de la República aprobó el Convenio 154 de 1981, también de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, relativo al "fomento de la negociación Colectiva", habiéndose declarado su exequibilidad, lo mismo que la de la ley aprobatoria, a través de la Sentencia C-161 del 23 de febrero de 2000.

La Constitución Política del país en su artículo 93 expresa claramente que ***"los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.***

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia".

Con relación a los estados de excepción el artículo 215 de la Constitución Política, afirma que "***El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo".***

En el concepto dado por el Procurador General de la Nación, doctor Edgardo José Maya Villazón, de agosto 11 de 2005, frente a la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 416 (parcial) del Código Sustantivo del Trabajo, después de analizar los Convenios 151 y 154 de la OIT, señaló: "En estos términos para el Ministerio Público, el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo no se encuentra vigente, por cuanto el mismo fue derogado en forma tácita por la entrada en vigencia en el ordenamiento interno de las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999, que incorporaron a la legislación nacional los Convenios Internacionales 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo".

Más adelante expresó: "Así las cosas, ha de tenerse en cuenta que lo reglado en los Convenios 151 y 154 de la OIT, está dando contenido al artículo 53 de la Constitución y como tal, hacen parte del bloque de constitucionalidad, razón por la que debe afirmarse que una vez ratificados, las normas de la legislación interna que le sean contrarias devinieron en inconstitucionales" y concluye: "...es necesario que la Corte Constitucional inste al Congreso de la República para que en un término prudencial regule la forma como los sindicatos de empleados públicos pueden ejercer su derecho a la negociación colectiva".

La Corte Constitucional en Sentencia C-1234/05, demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 416, parcial, del Código Sustantivo del Trabajo, manifestó: "El Estado colombiano se comprometió con la suscripción de los Convenios 151 y 154 de la OIT, incorporados a la legislación interna, a que los empleados públicos se puedan organizar en sindicatos, y que, en tal virtud, gocen del derecho a la negociación colectiva, con el fin de lograr la solución concertada de los conflictos laborales que se presenten, pues, estas organizaciones sindicales, de conformidad con la Constitución en los artículos 39 y 55, tienen derecho a ser parte de las negociaciones y de participar en las decisiones que los afecten (artículo 2° de la Carta), entendido el concepto de negociación colectiva, en la forma amplia de la expresión, como se acaba de anotar". Finalmente resolvió que: "...las organizaciones sindicales de empleados públicos podrán acudir a otros medios que garanticen la concertación en las condiciones de trabajo, a partir de la solicitud que al respecto formulen estos sindicatos, mientras el Congreso de la República regule el procedimiento para el efecto". (Subrayado fuera del texto). Es decir, le corresponde al Congreso de la República legislar sobre la materia, por petición o se reseñó anteriormente.

Finalmente, tanto el Presidente como el Ministro de Relaciones Exteriores, el día 21 de noviembre de 2000, otorgaron plenos poderes para que en nombre del Gobierno de la República de Colombia, se procediera a ratificar ante la Organización Internacional del Trabajo, OIT, los instrumentos internacionales antes referidos, quedando formalizados, registrados y depositados ante dicho organismo internacional, el día 8 de diciembre de 2000.

Como puede observarse, hay suficientes disposiciones constitucionales y convenios internacionales que le prestan apoyo y le dan respaldo al presente proyecto.

3. Contenido del Proyecto

El proyecto consta de 9 artículos en los que se desarrollan las siguientes materias:

Artículo 1°. Contiene el objeto del proyecto, que como ya se afirmó, busca desarrollar los Acuerdos 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, debidamente ratificados mediante las Leyes 411/97 y 524/99, en orden a regular el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos.

Artículo 2°. Establece el campo de aplicación, mientras que en el artículo 3° se consignan algunas definiciones que resultan fundamentales para el proyecto.

Artículo 4°. Establece los procedimientos, pasos y mecanismos que se han de agotar en el desarrollo y garantía del derecho que se regula mediante esta ley. En tal sentido, se aborda el ámbito de negociación, la forma de la negociación, la representación de las organizaciones sindicales de empleados públicos, el principio de buena fe, la iniciación de la negociación, oportunidad para la negociación, duración de la negociación, actas, mediador-conciliador, acta de acuerdo, la instrumentalización para el cumplimiento del acuerdo, desacuerdo y arbitramento. Se incluye en este artículo un parágrafo en el que se contempla el sorteo para la designación de los árbitros, en el caso de que exista desacuerdo al respecto.

Artículo 5°**.** Regula lo relacionado con la negociación mixta, la que se da cuando se negocia con una agrupación sindical que simultáneamente tiene entre sus afiliados, tanto a empleados públicos como a trabajadores oficiales.

Artículo 6°. Establece las garantías que han de otorgarse a los negociadores.

Artículo 7°. Consagra la obligatoriedad de la consulta a las organizaciones sindicales de empleados públicos, cuando las regulaciones de carácter general comportan incidencia sobre las condiciones de empleo.

Artículo 8°. Establece los criterios de interpretación a los que habrá que acudir en el presente caso, en los que prevalecen los principios constitucionales y los derivados de los acuerdos internacionales de la Organización Internacional del Trabajo.

Artículo 9°. Se establece la vigencia y la derogatoria de las normas que le resulten contrarias.

3. Concepto Gubernamental

Tanto el Departamento Administrativo de la Función Pública, como el Ministerio de la Protección Social enviaron comunicaciones a la Comisión Séptima de Senado, en las que manifiestan su des-

acuerdo con este proyecto, pero su argumentación se centra en sentencias de la Corte Constitucional y conceptos del Consejo de Estado, anteriores a la incorporación de los Acuerdos 151 y 157 de la OIT en la legislación nacional y, por esa razón dichos convenios no regían para Colombia en el momento en que se realizó el examen de constitucionalidad. Así mismo esos conceptos de las agencias gubernamentales, son anteriores a la Sentencia C-201 de 2002, en la que con ponencia del honorable Magistrado Jaime Araújo Rentería, claramente se expresa que "... estando garantizado constitucionalmente el derecho de negociación colectiva para todas las relaciones laborales, incluidas las de los empleados públicos, y existiendo una amplia facultad de configuración normativa en esta materia por parte del legislador, este último podría en el futuro permitirle a dichos empleados presentar pliegos de condiciones".

Se entiende que cuando se da una negociación colectiva, el propósito es el de mejorar lo que existe en la legislación laboral. Por lo tanto solicitar un posible incremento por encima de lo establecido, no es atentar contra la Constitución y, solicitar el fuero circunstancial es simplemente invocar el derecho a la igualdad, tal como lo establece el Código Sustantivo del Trabajo para los trabajadores oficiales.

No obstante el concepto adverso del Gobierno respecto al presente proyecto, juzgamos los ponentes que no son suficientes tales argumentos para desvirtuar las ventajas y bondades que el mismo significa para los derechos de los empleados públicos, amparados expresamente en normas constitucionales y en convenios internacionales, además autorizados por la más reciente jurisprudencia constitucional en la materia.

4. Consideraciones

El presente proyecto goza de un amplio respaldo constitucional y en estricto sentido, desarrolla dos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo–OIT, los que fueron aprobados por sendas leyes emitidas por el Congreso de la República, Incluso en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, a propósito de las consideraciones del artículo 55 constitucional, se decía con relación al tema de la negociación colectiva, que era un "Derecho y una práctica que consideramos debe hacerse extensiva a todos los trabajadores, incluyendo a los demás empleados públicos, por cuanto es muy negativo que a estos trabajadores se les siga dando un tratamiento de ciudadanos de segunda categoría en relación con algunos derechos laborales". (Subrayado fuera de texto).

Ahora bien, aunque en reiterada jurisprudencia –Sentencias C-593/93, C-110/94, C-377/98 y C-201/02–, la Corte Constitucional ha encontrado ajustadas a la Constitución las normas legales que restringen el derecho de negociación colectiva para los sindicatos de empleados públicos (artículo 416 del CST), en el sentido de prohibirles presentar pliegos de condiciones y celebrar convenciones colectivas, también ha advertido de manera contundente el Máximo Tribunal Constitucional, "... que, estando garantizado constitucionalmente el derecho de negociación colectiva para todas las relaciones laborales, incluidas las de los empleados públicos, y existiendo una amplia facultad de configuración normativa en esta materia por parte del legislador, este último podría en el futuro permitirle a dichos empleados presentar pliegos de condiciones"[1]. (Subrayado fuera de texto).

En armonía con lo anterior, ha de entenderse que ya estamos en el futuro al que se refiere la Corte Constitucional y por lo mismo, ha llegado el momento para que el Congreso de la República, en cumplimiento de sus funciones y obligaciones, y en especial, por esa amplia facultad de configuración normativa de que goza en esta materia, discuta y apruebe por fin, la ley que permita a los empleados públicos, presentar sus respectivos pliegos de condiciones.

Además, cabe anotar que el presente proyecto de ley fue elaborado con base en los criterios y redacción contenidos en un proyecto de Decreto Reglamentario sobre el tema, trabajado por la Subcomisión de Concertación del Sector Público del Ministerio de la Protección Social, de la que hace parte el Ministerio de Hacienda y los Departamentos Administrativos de Planeación Nacional y de la Función Pública, con participación de las Federaciones Sindicales de Empleados Públicos, Fenaltrase, Utradec y Futec, siendo ejercida la Secretaría Técnica por un colaborador de la Organización Internacional del Trabajo, OIT. También tiene como precedente el Proyecto de ley número 042 de 2002 Cámara, el que fuera retirado precisamente con el propósito de incluir algunos ajustes derivados de las observaciones que formulara el señor Ministro de la Protección Social (e).

De dicho proceso y con tales antecedentes, surge el presente proyecto, que como ya se ha reiterado, desarrolla el Derecho de Negociación Colectiva consagrado en el artículo 55 constitucional y los Convenios de la OIT números 151 de 1978, "Sobre los procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo en la Administración Pública" y 154 de 1981 "Relativo al fomento de la negociación colectiva".

Del mismo modo, cabe reiterar que las disposiciones legales aquí contenidas, sólo se aplicarán a los Empleados Públicos, es decir, aquellos servidores públicos que se vinculan al Estado mediante una relación legal y reglamentaria, a diferencia de los Trabajadores Oficiales, vinculados al servicio público mediante contrato que se rige por normas especiales y a quienes en materia de negociación colectiva, les son aplicables las normas del Código Sustantivo del Trabajo, en las mismas condiciones establecidas para los trabajadores del sector privado.

Sin embargo, se excluyen de su aplicación, los altos funcionarios o dignatarios; los de dirección, confianza y manejo; los de elección popular o designados por las Corporaciones Públicas de elección popular, y los miembros uniformados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

El artículo 3° contiene una serie de definiciones, de suma importancia para los propósitos de la presente ley, con un valor más operativo que ciertamente conceptual. A ello obedecen las definiciones de empleado público, organización de empleados públicos, condiciones de empleo y negociación colectiva. Tal como se expresa en la exposición de motivos, alcanza particular importancia el tema de la negocia-

[1] Sentencia C-201 de 2002, Magistrado Ponente, doctor JAIME ARAÚJO RENTERÍA, págs. 31 y ss.

ción colectiva, al tiempo que se advierte que es un concepto genérico y procedimental, que funge como un mecanismo o medio, cuyo resultado, en el caso de la relación legal y reglamentaria de los empleados públicos, es el acuerdo colectivo, instrumentalizable por la autoridad según la distribución constitucional de competencias.

Conviene advertir, que no se utiliza la expresión convención o contrato colectivo, dado que esa es la especie resultante de la negociación colectiva pero en las relaciones laborales regidas por contratos de trabajo, es decir, en el caso de los trabajadores oficiales y los del sector privado, en los que su objeto es "fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo" (CST. Artículo 467).

El procedimiento que ha de seguirse para la negociación colectiva de los empleados públicos con cualquier autoridad u órgano del Estado, se desarrolla en los 12 numerales del artículo 4°, en los que se señala lo siguiente:

1. El ámbito: Cuya modalidad pueden ser general y nacional, sectorial o de rama, territorial y por organismo o entidad.

2. La Forma: Puede ser singular (una) o conjunta (varias) organizaciones sindicales de empleados públicos.

3. La representación de las partes: De acuerdo al ámbito de la negociación.

4. El principio de la buena fe: Implica designar los negociadores con suficiente poder, representatividad y capacidad para contraer acuerdos; concurrir a las negociaciones; realizar las reuniones en la forma convenida; e intercambiar la información necesaria.

5. Iniciación de la negociación: Tendrá que darse inicio dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la presentación del escrito de condiciones colectivas.

6. Oportunidad para la negociación: Cuando medien reivindicaciones con contenido o incidencia económica, se deberán formular con cuatro (4) meses de anticipación al término legal de presentación del proyecto de presupuesto ante la respectiva Corporación de elección popular.

7. Duración de la negociación: Será de veinte (20) días hábiles prorrogables de mutuo acuerdo por un período igual.

8. Actas: Son los documentos que dan cuenta del desarrollo de la negociación y son básicamente las de iniciación o instalación, las de acuerdos parciales, las de fórmulas de los mediadores/conciliadores y el acta final de acuerdo o desacuerdo.

9. Mediador/conciliador(es): Son las personas que fungen como colaboradores para la búsqueda del acuerdo.

10. Acta de acuerdo: Es el documento que con detalle y precisión, contiene los términos del acuerdo logrado.

11. Instrumentalización del acuerdo: Consistente en su incorporación a una ley, decreto, acto, ordenanza o acuerdo según la distribución constitucional de competencias entre las autoridades. La instrumentalización procede por mandato constitucional y legal, dado que el acuerdo colectivo, no es ni puede ser suficiente en sí mismo, a diferencia del contrato o convención colectiva predicable del vínculo contractual de los trabajadores oficiales o particulares, que precisamente por ello, no necesita ser incorporado a ningún acto administrativo o legal.

12. Desacuerdo: Se presenta cuando la negociación no ha sido satisfactoria, quedando las partes habilitadas para acudir al arbitramento, sin perjuicio de la instrumentalización de acuerdos parciales y del derecho de huelga según fuere procedente, conforme a la Constitución y a las leyes.

Se propone la especial regulación del procedimiento de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos, toda vez que no existen normas aplicables al caso en el derecho laboral colombiano, dado que siempre se ha negado ese derecho a los empleados públicos. Además, tal procedimiento es necesario a la luz de la vinculación legal y reglamentaria de estos servidores con la administración; de la condición que tiene el Estado como sujeto negociador; del presupuesto como referente económico; y la necesidad constitucional de la instrumentalización del acuerdo colectivo. También son necesarias estas disposiciones, en razón a que la actual regulación arbitral es deficiente, poco creíble y en extremo dilatada o dilatable, siendo procedente alternativamente una normatividad ágil y confiable, tal cual está prevista en el Convenio 151 de la OIT (artículo 8°).

La necesidad de esta regulación, corresponde igualmente al tratamiento especial dado por la propia OIT al adoptar un convenio específico, el 151, para ser aplicado a la administración pública y la remisión que se hace en el Convenio 154, general "sobre el fomento de la negociación colectiva", a las "modalidades particulares" de la Negociación Colectiva en la Administración Pública (artículo 1°). Al respecto, se cuentan experiencias positivas en varios países, tales como Argentina, Paraguay y España.

También prevé el proyecto situaciones de negociaciones mixtas, en donde concurren organizaciones sindicales que agrupan tanto a trabajadores oficiales como a empleados públicos, en donde sin perjuicio de las especificidades normativas aplicables a cada especie de servidores públicos, la clave está en adelantar la negociación de manera coordinada.

En cuanto a las garantías con que han de contar los negociadores, dispuestas en el artículo 6° del proyecto, es digno comentar que las mismas son básicamente las de permiso sindical remunerado y el fuero sindical, este último aplicable también a todos los empleados públicos afiliados al sindicato que esté adelantando la negociación, durante todo el proceso y hasta cuando se alcance una solución definitiva del mismo. Esto se conoce como fuero circunstancial, avalado no sólo por las sentencias de la Corte Constitucional referidas arriba, sino también por las normas constitucionales y los tratados internacionales que regulan la materia.

Se establece en el artículo 7° una consulta previa a los sindicatos de empleados públicos, cuando fruto de una negociación específica se establezcan regulaciones de carácter general que puedan tener algún tipo de implicación en las condiciones generales de empleo.

De otro lado, se contempla en el proyecto, el deber de ser interpretados sus contenidos conforme a los artículos constitucionales 25 (El trabajo como derecho fundamental), 39 (Libertad y fuero sindical), 53 (Contenidos mínimos y derechos fundamentales que ha de contener la legislación del trabajo) y 55

(Derecho y fomento por el Estado de la negociación colectiva, incluso para los empleados públicos), lo mismo que de acuerdo con los contenidos de los Convenios 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, desarrollados por esta ley.

Finalmente, se establece su vigencia, al tiempo que deroga precisas expresiones del Código Sustantivo del Trabajo, artículos 414-4, 415 y 416, en las que textualmente se dice que "los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones".

Proposición:

Por lo anterior expuesto, rindo ponencia positiva y solicitamos a la honorable Cámara de Representantes, dar segundo debate al **Proyecto de ley número 047 de 2009 Cámara,** *por la cual se regula el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos, en desarrollo del artículo 55 de la Constitución Política y de los Convenios de la OIT números 151 de 1978 y 154 de 1981, aprobados respectivamente por las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999".* **(Texto de acuerdo al original, sin modificaciones).**

Ponente,

Alba Luz Pinilla,

Representante a la Cámara.

SUSTANCIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 047 DE 2009 CÁMARA

*por la cual se regula el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos, en desarrollo del artículo 55 de la Constitución Política y de los Convenios de OIT n*úmero*s 151 de 1978 y 154 de 1981, aprobados respectivamente por las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999.*

En la Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes del día 8 de junio de 2010, de conformidad con las prescripciones constitucionales y legales, especialmente las contenidas en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), se dio inicio a la discusión al **Proyecto de ley número 047 de 2009 Cámara,** ***por la cual se regula el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos, en desarrollo del artículo 55 de la Constitución Política y de los Convenios de OIT números 151 de 1978 y 154 de 1981, aprobados respectivamente por las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999.*** Autor: honorable Representante *Wilson Alfonso Borja Díaz.*

La Mesa Directiva de esta Comisión designó como Ponente para primer debate del Proyecto de ley número 047 de 2009 Cámara al honorable Representante *Venus Albeiro Silva Gómez.*

El proyecto en mención fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 621 de 2009 y la ponencia para primer debate de Cámara, en la ***Gaceta del Congreso*** número 11250 de 2009. El **Proyecto de ley número 047 de 2009 Cámara** fue **anunciado** en la sesión del día 2 de junio de 2010 Acta número 8.

Una vez leída la proposición con la que termina el informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 047 de 2009 Cámara,** firmada por el honorable Representante *Venus Albeiro Silva Gómez,* es aprobado por unanimidad, con votación positiva de 10 honorables Representantes y negativa de dos honorables Representantes.

La Presidencia de la Comisión somete a consideración y aprobación el articulado del **Proyecto de ley número 047 de 2009 Cámara,** para primer debate, que consta de nueve (9) artículos, se aprobó votar en bloque por unanimidad, con votación positiva de 11 honorables Representantes.

Posteriormente se somete a consideración el título de la iniciativa, el cual fue aprobado de la siguiente manera ***por la cual se regula el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos, en desarrollo del artículo 55 de la Constitución Política y de los Convenios de OIT números 151 de 1978 y 154 de 1981, aprobados respectivamente por las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999*** con votación positiva de 10 honorables Representantes y votación negativa de un honorable Representante.

Finalmente, el Presidente pregunta a los honorables Representantes si quieren que este proyecto de ley tenga segundo debate y contestan afirmativamente siendo designado como Ponente para segundo debate el honorable Representante *Venus Albeiro Silva Gómez.* La Secretaria deja constancia que este proyecto de ley fue votado por la mayoría que la ley establece.

El proyecto en mención, viene de la Legislatura 2006-2010, es originario de esta célula legislativa y se encuentra sin ponentes para segundo debate, ya que el anterior designado no funge como Representante a la Cámara. Con oficio de agosto de 2010 de Secretaría General nuevamente fue enviado el Proyecto de ley número 047 de 2009 Cámara a la Comisión para reasignar ponentes, siendo designada como tal la honorable Representante Alba Luz Pinilla Pedraza, quien rindió ponencia para segundo debate, el 21 de octubre de 2010.

La relación completa de la aprobación en primer debate al **Proyecto de ley número 047 de 2009 Cámara,** ***por la cual se regula el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos, en desarrollo del artículo 55 de la Constitución Política y de los Convenios de OIT números 151 de 1978 y 154 de 1981, aprobados respectivamente por las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999,*** consta en el Acta número 9 del (8-06-2010) ocho de junio de dos mil diez de la Sesión Ordinaria del Segundo Periodo de la Legislatura 2009-2010.

La Presidenta,

Diela Liliana Benavides Solarte.

La Vicepresidenta,

Alba Luz Pinilla Pedraza.

El Secretario Comisión Séptima,

Rigo Armando Rosero Alvear.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 039 DE 2009 CÁMARA

por medio de la cual se reglamenta la especialidad médica de Medicina Crítica y Cuidado Intensivo y se dictan otras disposiciones.

I. **Antecedentes del proyecto**

El Proyecto de ley número 039 de 2009, está dirigido a reglamentar la especialidad médica de Medicina Crítica y Cuidado Intensivo, presentado por el honorable Representante Jorge Ignacio Morales Gil. Esta iniciativa fue estudiada y aprobada en primer

debate en la anterior legislatura. Ponentes primer debate: Honorables Representantes Jorge Eduardo Casabianca Prada y Jorge Ignacio Morales Gil. El proyecto inicial publicado en la Gaceta del Congreso número 766 de 2009. Publicación texto definitivo en Comisión Gaceta número 1.130 de 2009.

II. **Objeto del proyecto**

El proyecto de ley objeto de análisis busca reglamentar la especialidad en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo con el fin de dar garantías a los profesionales de la salud que dedican años a su formación académica para convertirse en especialistas y contar con la experiencia necesaria para el ejercicio de su profesión y la atención especializada a los pacientes que por su estado de salud así lo requieran.

III. **Justificación del proyecto**

No podemos estar ajenos a la importancia que debe tener dentro de nuestro ordenamiento legal la reglamentación de las especialidades médicas con el fin de garantizar a la población colombiana que su atención en su salud sea efectuada por personal idóneo y con la formación requerida para el ejercicio de la misma.

Para entender la importancia de la Medicina Crítica y Cuidado Intensivo primero debemos entender su concepción general. La principal y única finalidad del médico especialista en Medicina Crítica y Cuidados Intensivos es dar un tratamiento altamente especializado a los pacientes que por su condición médica de alta complejidad, inestabilidad y gravedad no puedan ser atendidas sino en los servicios de Cuidados Intensivos y por el personal debidamente entrenado.

En Colombia los especialistas en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo son aquellos profesionales de la salud que tienen el suficiente entrenamiento e idoneidad para el tratamiento integral del paciente críticamente enfermo. El ser atendido por otros profesionales implica serios problemas en el resultado final con grandes secuelas que le cuestan socialmente y económicamente sumas incalculables al Estado y lo más grave puede presentarse la muerte en los pacientes, por no otorgarse el único tratamiento posible realizado por el recurso humano, técnico y de infraestructura óptimo ya que esta especialidad se convierte en la última oportunidad de los pacientes para superar su condición de gravedad.

En las Unidades de Cuidados Intensivos (UCI) se manejan los pacientes más graves de una institución, con potencial riesgo de muerte, se consume un alto porcentaje del presupuesto en salud, se invierte la mayor cuantía en recursos técnicos, requiere una infraestructura hospitalaria con servicios organizados, diseños estructurales, procesos organizacionales y evaluación de resultados con indicadores y estándares de calidad.

Estas características de la Medicina Crítica no la puede realizar de manera óptima sino un médico entrenado en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo, y para obtener dicha idoneidad tiene que ser ya un médico general con estudio de 7 años y adicionalmente una especialización básica de 3 a 5 años y posteriormente la especialización específica de Medicina Crítica y Cuidado Intensivo que tiene una duración de 2 años de dedicación de tiempo completo.

La especialidad de Medicina Crítica y Cuidado Intensivo fue aprobada para iniciarse en Colombia como programa formal del Ministerio de Educación Nacional a partir del año 1999 con el programa presentado por la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, posteriormente se han aprobado otros programas como el de la Universidad del Valle en Cali, el de la Fundación de Ciencias de la Salud FUCS en Bogotá, la Universidad CES en Medellín, la Universidad de Antioquia, Medellín, la Universidad de la Sabana en Bogotá, y recientemente la Tecnológica de Pereira, la facultad de medicina Nueva Granada, y la fundación educativa Sanitas. Como se puede observar se estarán graduando por año alrededor de 25 especialistas en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo.

Para 2007 han egresado aproximadamente 160 especialistas en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo de las diferentes Universidades de Colombia y calculamos unos 300 especialistas adicionales que han estudiado en el exterior pero que aun no han avalado el título según la legislación colombiana.

En la Asociación Colombiana de Medicina Crítica hay 150 miembros de número es decir, que cumplen con el requisito de estar trabajando un tiempo completo en Unidades de Cuidado Intensivo pero que no necesariamente tienen el título de especialista en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo sino que han adquirido experiencia trabajando allí y siendo aceptados autónomamente por la institución hospitalaria.

Unidades de Cuidado Intensivo en Colombia

En Colombia según el número de hospitales habilitados por las autoridades competentes, para 2004 existían un total de 1.180 camas para adultos que equivale a un 2,25% de las camas hospitalarias muy por debajo de la norma según las asociaciones de Medicina Crítica que deben ser de 10% del total de camas hospitalarias, o 1 cama por cada 1.000 habitantes, en Colombia hay 0,03 camas de cuidado intensivo por 1.000 habitantes[1][1][1] de Cuidado Intensivo Neonatal registraron habilitadas 811 camas (1,55% de las camas hospitalarias) y de cuidado intensivo pediátrico 379 camas (0,72% de las camas hospitalarias).

Para ilustrar este punto, vemos que el Valle de Aburrá cuenta con 2.945.034 habitantes, lo que significa, según la norma anteriormente expuesta, que debe haber 2.945 camas de cuidados intensivos. Sin embargo, los datos suministrados por la Secretaría de Salud de la ciudad de Medellín en diciembre de 2008 revelan un total de 448 camas de cuidados intensivos; repartidas de la siguiente manera: 266 camas para adultos, 115 camas de cuidados intensivos neonatos, 49 camas pediátricas y 18 camas de cuidados intensivos con fines coronarios. Estas cifras demuestran un cubrimiento del 15.2% en cuanto a camas de cuidados intensivos se refiere en el Área Metropolitana de la ciudad de Medellín.

Como se puede apreciar hay un número muy bajo de camas, para la demanda existente en el Sistema General de Seguridad Social en Salud a causa del aumento de cobertura de la población y esto debe ir de la mano en equilibrio con el recurso humano capacitado.

---

1 Celis et al, Critical Care Clin. 2006, 439-446.

Un especialista en Medicina Crítica no puede tener adjudicados para su manejo más de 9 pacientes por turno, pues su complejidad y la necesidad de estar siempre atento a su evolución y respuesta a las intervenciones hechas en el paciente. Por esto no puede permitirse más de 12 horas continuas de trabajo, siempre debe tener 12 horas de descanso luego de su jornada laboral y adicionalmente por su trabajo extenuante la cantidad de noches y festivos trabajadas, el número de horas dedicadas a su actualización, con estudio diario y la gran responsabilidad por la gravedad de sus pacientes ameritan dos periodos de vacaciones al año.

Las Unidades pueden ser Cerradas, donde solamente el especialista en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo es quien es el responsable del manejo del paciente, son estas las unidades más exitosas.

Unidades mixtas o semicerradas, que además del intensivista participan en el manejo del paciente otros médicos que no son especialistas en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo y las Unidades de Cuidado Intensivo abiertas en las cuales no hay un especialista en Medicina Crítica manejando el paciente sino un médico que ingresó al paciente a la unidad y son ellos quien siguen manejando el paciente y no tienen experiencia ni certificado en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo; estas dos últimas tiene resultados muy inferiores a las UCIS cerradas donde el staff es solo de intensivistas.

Fundamento Constitucional y Legal

El artículo 26 de la Constitución Política establece que "*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.

La función de expedir reglamentos de las profesiones es una atribución que el legislador siempre podrá ejercer, y corresponde a las funciones ordinarias del Congreso. Ha dicho la Corte Constitucional que: "La función de expedir los reglamentos de las profesiones supone que el Estado, partiendo de la garantía constitucional de su ejercicio, y sin que por ello perturbe su núcleo esencial, introduzca las reglas mínimas que salvaguarden el interés de la Comunidad y simultáneamente el de los profesionales del ramo correspondiente. Esa atribución de expedir reglamentos de los profesionales, siempre podrá ser ejercida por el legislador, en cumplimiento de la disposición contenida en el artículo 26 de la Carta como algo ordinario y no excepcional. Lo que significa que se halla dentro de los presupuestos tomados en cuenta por el Constituyente respecto de la función estatal, no siendo entonces lógico atribuirle un carácter distinto del que corresponde al corriente desarrollo de la tarea legislativa. (...)" (C-251 de 1998).

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-038 de 2003 estableció que "… De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución Política, "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".

Este derecho fundamental constituye una modalidad de la libertad individual consagrada en el artículo 13 Superior y goza de una protección constitucional amplia, por su relación estrecha con otros del mismo rango, como son el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16), el derecho al trabajo (artículo 25), el derecho a la igualdad de oportunidades (artículos 13 y 53)) y el derecho al aprendizaje y la investigación (artículo 27).

Sobre su entidad la Corte Constitucional ha expresado:

"En tanto derecho fundamental que es, el derecho a escoger libremente profesión u oficio goza de una garantía constitucional que opera en dos direcciones: la primera, proyectada hacia la sociedad –es decir, que delimita las fronteras del derecho–, adscribe de manera exclusiva al legislador, de un lado, la competencia para regular los requisitos que deben cumplir los aspirantes a ejercer actividades que requieran capacitación técnica o científica si es su deseo obtener el título correspondiente, así como las condiciones en que el ejercicio de la misma puede ser sometido a inspección y vigilancia por las autoridades competentes. La segunda, de orden interno, se dirige expresamente a proteger el núcleo esencial del derecho a la escogencia, de tal manera que no puede el legislador, sin lesionarlo, restringir, limitar o cancelar ese ámbito de inmunidad en el que no es posible injerencia alguna[2][2][2].

"Mientras la segunda de las garantías –la interna– es absoluta, es decir, opera igualmente para las profesiones y los oficios, la primera sólo se predica de las profesiones y de las ocupaciones, artes u oficios que requieran formación académica e impliquen un riesgo social. La Constitución actual emplea en este punto criterios de diferenciación relativos al riesgo a que queda expuesto el conglomerado social como consecuencia del ejercicio de una determinada actividad –sea a nivel profesional, técnico o empírico–, antes que al mayor o menor grado de escolaridad requerido para ejercerlas, cual era la pauta escogida por la Constitución Nacional de 1886[3][3][3] y [4][4][4].

En otra ocasión indicó:

"En reiterada jurisprudencia esta Corporación[4] ha señalado que el artículo 26 de la Constitución establece dos derechos claramente definidos, esto es, el derecho a elegir profesión u oficio y el derecho a ejercer la actividad escogida. El primero es un acto de voluntariedad, prácticamente inmune a la injerencia estatal o particular, cuyo límite es la elección entre lo legalmente factible, mientras que el ejercicio de la libertad profesional es una faceta susceptible de mayor restricción, comoquiera que involucra al individuo en la esfera de los derechos de los demás y el interés social, por lo que incluso puede

2 Sentencia C-177/93. Ver también, Sentencia C-606/92.

3 Sentencia C-606/92.

4 Sentencia C-505 de 2001. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Aclaración de voto de Manuel José Cepeda Espinosa.

estar sometido a la realización de servicios sociales obligatorios"[5] [5][5].

Esta corporación ha expresado en repetidas oportunidades que la regla general es la libertad de ejercicio de las profesiones y oficios y que, por tanto, la exigencia de títulos de idoneidad por parte del legislador es una excepción que, como tal, debe aplicarse en forma estricta, con fundamento en la necesidad de proteger el interés de la comunidad o los derechos fundamentales de otras personas, frente al riesgo derivado de dicho ejercicio.

La Ley 1164 de 2007, más conocida como Ley del Talento Humano en Salud consagró dentro de sus principios generales la equidad, solidaridad, calidad, ética, integralidad, concertación y efectividad.

La Ley 1164 de 2007, artículo 1°. "*Por Talento Humano en Salud se entiende todo el personal que interviene en la promoción, educación, información de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de la enfermedad de todos los habitantes del territorio nacional dentro de la estructura organizacional de la prestación de los servicios de salud*".

Artículo 3°. *De las características inherentes al accionar del Talento Humano en Salud.* Las actividades ejercidas por el Talento Humano en la prestación de los servicios de salud tiene características inherentes a su accionar, así:

1. El desempeño del Talento Humano en Salud es objeto de vigilancia y control por parte del Estado.

2. Las competencias propias de las profesiones y ocupaciones según los títulos o certificados respectivos, obtenidos legalmente deben ser respetadas por los prestadores y aseguradores de servicios de salud, incluyendo la individualidad de los procesos de atención.

El desempeño del Talento Humano en Salud lleva consigo un compromiso y una responsabilidad social, que implica la disposición de servicio hacia los individuos y las colectividades sin importar creencias, raza, filiación política u otra condición humana.

Artículo 12. *Pertinencia y competencia del Talento Humano en Salud. Pertinencia.* Es la característica de un programa educativo en el área de la salud para responder a los requerimientos de formación en coherencia con los avances del conocimiento y la tecnología en el área del saber correspondiente, de manera que den respuesta a las necesidades y problemas de salud de la población, sean estos actuales o previsibles en el futuro.

Con fundamento en lo anterior, se presenta ponencia positiva al Proyecto de ley número 039 de 2009, con fundamento en el pliego de modificaciones que se presenta a continuación, a fin de precisar los alcances de la norma legal que se propone:

IV. **Pliego de modificaciones**

Analizado el proyecto de ley se encuentra necesario realizar algunos ajustes al mismo de la siguiente manera:

• En el artículo 3°, literales a), b), c) y d) modificar la palabra "entrenamiento" por "formación académica".

• Suprimir en el literal b) del artículo 3° la frase "y medicina de emergencias".

• Incluir en el literal d), del artículo 3° la palabra "de especialización" después de "programa".

• Suprimir el parágrafo 1° del artículo 3°.

• En el artículo 4° modificar la palabra "entrenamiento" por "formación académica".

• Suprimir el artículo 10.

El proyecto de ley quedará así:

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE INCLUIDAS LAS MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 039 DE 2009 CÁMARA

por medio de la cual se reglamenta la especialidad médica de Medicina Crítica y Cuidado Intensivo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto la reglamentación de la especialidad médica de Medicina Crítica y Cuidado Intensivo, su relación con otras especialidades, disposiciones sobre su ejercicio, funciones, derechos, deberes y establece reglas para el ejercicio de la especialidad.

Artículo 2°. *Definición*. Para los fines de la presente ley, la Medicina Crítica y Cuidado Intensivo es una especialidad de la medicina que se encarga de la vigilancia permanente, diagnóstico y tratamiento de los pacientes con alteraciones fisiopatológicas graves que hayan alcanzado un nivel de severidad que representa una amenaza para su vida.

Artículo 3°. *Del ejercicio de la Medicina Crítica y Cuidado Intensivo*. Dentro del territorio de la República de Colombia, solo podrán llevar el título y ejercer las funciones de médico especialista en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo:

a) Quienes hayan adquirido el título de medicina y cirugía de acuerdo con las leyes colombianas y que hayan realizado posteriormente su formación académica en un programa de especialización en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo en una institución debidamente aprobada y reconocido por los organismos competentes del Gobierno Nacional;

b) Quienes hayan adquirido el título de medicina y cirugía y medicina de emergencias de acuerdo con las leyes colombianas y que hayan realizado posteriormente su formación académica en un programa de especialización en medicina interna, anestesiología, cirugía y medicina de emergencias aprobado en Colombia y realizado posteriormente, formación académica en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo en una institución debidamente aprobada y reconocido por los organismos competentes del Gobierno Nacional;

c) Quienes hayan adquirido el título de medicina y cirugía de acuerdo con las leyes colombianas y que hayan realizado posteriormente su formación académica en un programa de especialización en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo, en una institución de otro país con el cual Colombia tenga celebrados tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos universitarios y que sea equivalente al otorgado en la República de Colombia, siempre y cuando estos títulos estén refrendados por las autoridades colombianas competentes;

---

5 Pueden consultarse las Sentencias T-408 de 1992 M. P. José Gregorio Hernández Galindo, T-610 de 1992 M.P. Fabio Morón Díaz, C-540 de 1993 M.P. Antonio Barrera.

d) Quienes hayan obtenido el título de Medicina y Cirugía de acuerdo con las leyes colombianas, quienes hayan realizado su formación académica en un programa de especialización en medicina interna, anestesiología y cirugía aprobado en Colombia y se encuentren cursando la especialidad en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo dentro de un programa de especialización previamente aprobado por el Gobierno Nacional, dentro de los objetivos académicos propuestos y bajo la supervisión de sus docentes, siempre y cuando su ejercicio se encuentre enmarcado dentro de las disposiciones de ley vigentes para el estudio y práctica de la especialidad.

Parágrafo. Los médicos especializados en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo de reconocida competencia que visiten nuestro país en misiones científicas o docentes, como consultores o asesores, podrán trabajar como tales por el término de un año con el visto bueno del Ministerio de la Protección Social y a petición especial y motivada en una institución, facultad o centro universitario que legalmente opere en el territorio nacional.

Artículo 4°. *Registro y autorización.* Únicamente podrá ejercer como profesional de la Medicina Crítica y Cuidado Intensivo dentro del territorio nacional, aquellos médicos que hayan realizado su formación académica conforme a lo establecido en el artículo 3° de la presente ley y se encuentren debidamente inscritos en el Registro Único Nacional conforme a lo establecido por la Ley 1164 de 2007.

Artículo 5°. *Perfil Profesional*. El médico especializado en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo podrá en ejercicio de su profesión realizar las siguientes actividades:

a) **Asistencial:** Estableciendo una visión global y específica de la salud del paciente desde un enfoque primario de los problemas relacionados, así como de sus patologías hasta el entendimiento de su entorno psicológico y estar capacitado para resolverlos y orientarlos dentro de un marco de principios sociales, legales, éticos, humanos y morales;

b) **Administrativo:** En el conocimiento y manejo de las políticas de salud, con conocimiento de la legislación, capaz de dirigir servicios de su especialidad en los diferentes niveles de complejidad del sistema;

c) **Docente:** Preparando y capacitando al recurso humano a través de la enseñanza en programas universitarios y de educación médica continuada;

d) **Investigativo:** Realizando estudios y programas de investigación que contribuyan al avance de los tratamientos de los pacientes y que le permitan establecer criterios y conductas de acuerdo a la dinámica de la especialidad.

Artículo 6°. *Modalidad de ejercicio*. El médico especializado en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo podrá ejercer su profesión de manera individual, colectiva, como servidor público o empleado particular, como asistente, docente universitario, investigador o administrador de centros médicos o similares.

Artículo 7°. El médico especializado en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo al servicio de entidades de carácter oficial, seguridad social privada o de utilidad común, tendrá derecho a:

a) Ser clasificado como profesional universitario especializado de acuerdo con los títulos que acredite;

b) Recibir la asignación correspondiente a su clasificación como médico especializado en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo o profesional universitario especializado en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo o profesional universitario especializado;

c) Acceder a cargos de dirección y manejo dentro de la estructura orgánica del sistema de salud, en instituciones oficiales, de seguridad social, privadas o de utilidad común y con la remuneración correspondiente al cargo;

d) Recibir los elementos básicos de trabajo de parte de dichas entidades para lograr adecuadamente la práctica de la Medicina Crítica y Cuidado Intensivo.

Parágrafo. En las entidades en donde no exista clasificación o escalafón para los médicos especializados en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo, serán nivelados y recibirán una asignación igual a la que reciben profesionales con supra especialidad o quienes desempeñen cargos equivalentes en esa entidad.

Artículo 8°. Las instituciones pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud que tengan habilitados los servicios de Medicina Crítica y Cuidado Intensivo deberán vincular especialistas en el área conforme a los términos establecidos en la presente ley.

Artículo 9°. Los cargos de dirección y manejo orgánicamente establecidos en instituciones oficiales, seguridad social, privadas o de utilidad común relacionados en el área específica de la Medicina Crítica y Cuidado Intensivo, serán desempeñados únicamente por médicos especializados en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo.

Artículo 10. La Asociación Colombiana de Medicina Crítica y Cuidado Intensivo se constituirá como un organismo, asesor, consultivo y de control del ejercicio de la práctica de la especialidad.

Artículo 11. *Funciones*. La Asociación Colombiana de Medicina Crítica y Cuidado Intensivo, tendrá entre otras, las siguientes funciones:

a) Actuar como asesor consultivo del Gobierno Nacional en materias de su especialidad médica;

b) Actuar como organismo asesor y consultivo de otras asociaciones;

c) Ejercer vigilancia, contribuir con las autoridades estatales, para que la profesión no sea ejercida por personas no autorizadas ni calificadas legalmente;

d) Propiciar el incremento del nivel académico de sus asociados.

Artículo 12. *De las vacaciones.* Los médicos especialista en Medicina Crítica y Cuidado Intensivo tendrán derecho a gozar de quince (15) días de vacaciones remuneradas por cada seis (6) meses de servicios prestados.

Artículo 13. *Ejercicio ilegal.* El ejercicio de la especialidad de Medicina Crítica y Cuidado Intensivo por fuera de las condiciones establecidas en la presente ley se considera ejercicio ilegal de la medicina.

Artículo 14. *Responsabilidad profesional.* En materia de responsabilidad profesional, los médicos especialistas a que hace referencia la presente ley, estarán sometidos a los principios generales de responsabilidad a los profesionales de la salud. Y la

prescripción de sus conductas éticas, legales, disciplinarias, fiscal o administrativa, será la que rige para todos los profesionales de la salud y las normas generales.

Artículo 15. *Normas complementarias.* Lo no previsto en la presente ley, se regirá por las normas generales para el ejercicio de las profesiones de la salud.

Artículo 16. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el ***Diario Oficial*** y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Proposición:

Expuestas las anteriores consideraciones solicito a la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes dar segundo debate al presente proyecto de ley, acogiendo el pliego de modificaciones propuesto.

Del honorable Representante,

Holger Horacio Díaz Hernández,

Ponente.

SUSTANCIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 039 DE 2009 CÁMARA

por medio de la cual se reglamenta la especialidad médica de Medicina Crítica y Cuidado Intensivo y se dictan otras disposiciones.

En la Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes del día 15 de septiembre de de 2009, de conformidad con las prescripciones constitucionales y legales, especialmente las contenidas en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), se dio inicio a la discusión del Proyecto de ley número 039 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se reglamenta la especialidad médica de Medicina Crítica y Cuidado Intensivo y se dictan otras disposiciones.* Autor: honorable Representante *Jorge Ignacio Morales Gil.*

La Mesa Directiva de esta Comisión designó como Ponente para primer debate del Proyecto de ley número 039 de 2009 Cámara, a los honorables Representantes *Jorge Eduardo Casabianca Prada y Jorge Morales Gil.*

El proyecto en mención fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 610 de 2009 y la ponencia para primer debate de Cámara, en la ***Gaceta del Congreso*** número 766 de 2009. El Proyecto de ley número 039 de 2009 Cámara fue anunciado en la sesión del día 9 de septiembre de 2009, Acta número 4.

Una vez leída la proposición con la que termina el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 039 de 2009 Cámara, firmada por los honorables Representantes *Jorge Eduardo Casabianca Prada y Jorge Morales Gil*, es aprobado por unanimidad, con votación positiva de 10 honorables Representantes.

La Presidencia de la Comisión somete a consideración y aprobación el articulado del Proyecto de ley número 039 de 2009 Cámara, para primer debate, que consta de diecisiete (17) artículos, se aprobó votar en bloque por unanimidad, con votación positiva de 10 honorables Representantes.

Posteriormente se somete a consideración el título de la iniciativa, el cual fue aprobado de la siguiente manera *por medio de la cual se reglamenta la especialidad médica de Medicina Crítica y Cuidado Intensivo y se dictan otras disposiciones* con votación positiva de 10 honorables Representantes.

Finalmente, el Presidente pregunta a los honorables Representantes si quieren que este proyecto de ley tenga segundo debate y contestan afirmativamente siendo designados como ponentes para segundo debate los honorables Representantes *Jorge Morales Gil y Jorge Eduardo Casabianca Prada.* La Secretaria deja constancia que este proyecto de ley fue votado por la mayoría que la ley establece.

El proyecto en mención, viene de la Legislatura 2006-2010, es originario de esta célula legislativa y se encuentra sin ponentes para segundo debate, ya que los anteriores designados no fungen como Representantes a la Cámara. Con Oficio SG2-1039 de agosto 2 de 2010 de Secretaría General nuevamente fue enviado el Proyecto de ley número 039 de 2009 Cámara a la Comisión para reasignar ponentes, siendo designado como tal el honorable Representante Holger Horacio Díaz Hernández, quien rindió ponencia para segundo debate, con fecha 21 de octubre de 2010.

La relación completa de la aprobación en primer debate del Proyecto de ley número 039 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se reglamenta la especialidad médica de Medicina Crítica y Cuidado Intensivo y se dictan otras disposiciones* consta en el Acta número 5 del (15-09-2009) quince de septiembre de 2009 de la Sesión Ordinaria del Segundo Periodo de la Legislatura 2009-2010.

La Presidenta,

Diela Liliana Benavides Solarte.

La Vicepresidenta,

Alba Luz Pinilla Pedraza.

El Secretario Comisión Séptima,

Rigo Armando Rosero Alvear.

CONTENIDO

Gaceta número 836 - Viernes, 29 de octubre de 2010
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Ponencia favorable para segundo debate y texto al Proyecto de ley número 047 de 2009 Cámara, por la cual se regula el derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos, en desarrollo del artículo 55 de la Constitución Política y de los Convenios de OIT números 151 de 1978 y 154 de 1981, aprobados respectivamente por las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999..... 1

Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 039 de 2009 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la especialidad médica de Medicina Crítica y Cuidado Intensivo y se dictan otras disposiciones..... 7

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010