



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 1052

Bogotá, D. C., martes, 14 de noviembre de 2017

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 164 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se establece el marco para la política pública de seguridad alimentaria con calidad nutricional.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

**Objeto y objetivos**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública social para asegurar a las personas el derecho humano a la seguridad alimentaria con calidad nutricional y el respeto a las políticas de soberanía alimentaria, reconociendo la diversidad cultural, procurando la disminución de las carencias en micronutrientes, protegiéndolos de las distorsiones del mercado, especialmente de los cambios abruptos en los precios de los alimentos, implementando políticas de resiliencia ante los efectos del cambio climático e invirtiendo en el fomento a la productividad agroalimentaria basada en la innovación a partir de programas de investigación y desarrollo científico y tecnológico, que contribuyan a disminuir la pobreza y asegurar una alimentación nutritiva.

Artículo 2°. *Objetivos específicos.* La presente ley tiene los siguientes objetivos específicos:

1. Desarrollar el derecho humano a la alimentación.
2. Promover el desarrollo, diseño e implementación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de seguridad alimentaria con calidad nutricional.

3. Asegurar el acceso a alimentos nutritivos, seguros y eficientes.
4. Promover el establecimiento de planes, programas y proyectos de producción y productividad agroalimentaria, en el marco de los principios del desarrollo sostenible.
5. Implementar estrategias para reducir el impacto de la volatilidad del mercado especialmente sobre los consumidores y productores pobres, así como adoptar medidas para evitar las distorsiones del mercado de alimentos.
6. Promover la inversión en materia de innovación tecnológica, logística y organizacional para el fomento de la productividad a través de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico, priorizando el apoyo y asistencia a los pequeños productores.
7. Garantizar la inversión pública que permita fortalecer las capacidades de los productores, especialmente aquella que contribuye al control de plagas y enfermedades, a combatir la resistencia antimicrobiana y el innecesario uso de antibióticos, la implementación de métodos de producción sostenible que garanticen la bioseguridad y la prevención de enfermedades.
8. Dotar de la infraestructura necesaria para el adecuado procesamiento y comercialización de alimentos, así como asegurar mecanismos financieros que permitan regular los ingresos y la producción cuando se presentan eventos climáticos extremos, para que los productores, especialmente los más vulnerables, puedan garantizar su estabilidad financiera y gestionar pérdidas.
9. Delinear estrategias para reducir el desperdicio y las pérdidas de alimentos.

10. Implementar estrategias, programas y proyectos sobre el consumo de alimentos nutritivos para reducir los índices de desnutrición, deficiencias nutricionales, sobrepeso y obesidad.
11. Promover el diseño e implementación de provisiones respecto a la bioenergía.
12. Promover un etiquetado nutricional que permita informar de manera sencilla, didáctica y suficiente a los consumidores sobre los contenidos en grasas, sal y azúcar de los productos alimenticios.
13. Promover mecanismos de transparencia y el intercambio de información oportuna y suficiente sobre las medidas y políticas sobre agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias.
14. Impulsar la articulación interinstitucional y el diseño de mecanismos de cooperación para mejorar la gobernanza de las políticas de producción y comercialización agroalimentaria.
15. Promover mecanismos que faciliten y fomenten la asociación y el cooperativismo de micro, pequeños y medianos productores familiares de alimentos, para mejorar la conservación, transformación, almacenamiento, calidad y comercialización de los alimentos producidos por estos en los mercados locales y en mercados de exportación potenciales.
16. Incentivar el consumo de alimentos sanos y nutritivos estableciendo criterios para la información idónea sobre los valores nutricionales, tomando referencias como el etiquetado nutricional.
17. Fomentar la participación de consumidores, productores, organizaciones campesinas y pueblos originarios, en el diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas relativos a la seguridad alimentaria con calidad nutricional.
18. Asegurar el uso sostenible y el manejo de los recursos hídricos en la producción agroalimentaria.

## CAPÍTULO II

### Definiciones y principios

Artículo 3°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) **Seguridad alimentaria:** Es la garantía para que todas las personas tengan acceso económico y material a los alimentos inocuos y con calidad nutricional, en condiciones que respeten sus preferencias y que gocen de competitividad, sostenibilidad y equidad, para que su consumo les proporcione una vida activa y sana. La seguridad alimentaria está compuesta por los siguientes elementos:
  - i) **Disponibilidad,** es la cantidad de alimentos con alta calidad dispuestos para satisfacer las necesidades del país, sean producidos por este o por medio de importaciones, respetando las preferencias culturales y distintas prácticas comerciales de los Estados y sus ciudadanos.
  - ii) **Accesibilidad,** es la oportunidad o la facilidad de una persona para acceder a la cantidad de alimentos apropiados y una alimentación nutritiva que necesite para llevar una vida activa y sana, mediante los distintos recursos con que cuente.
  - iii) **Utilización,** es la satisfacción de todas las necesidades biológicas, mediante una nutrición adecuada y con calidad a través de alimentos nutritivos, inocuos, así como por medio del suministro de agua potable, sanidad y atención médica.
  - iv) **Estabilidad,** es la relación entre la disponibilidad de alimentos adecuados y el acceso a la seguridad alimentaria.
  - v) **Institucionalidad,** consiste en el trabajo articulado y transversal de las instituciones, que aseguren, según sus competencias y funciones, la garantía al derecho a la seguridad alimentaria con calidad nutricional.
- b) **Soberanía alimentaria:** Es el derecho del Estado para implementar políticas públicas y normas legales destinadas a fomentar la producción de alimentos sanos, nutritivos y de calidad, así como su adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo.
- c) **Calidad nutricional:** Es la condición total de los alimentos disponibles, teniendo en cuenta su valor nutritivo, sanidad e inocuidad, para satisfacer las necesidades alimentarias y fisiológicas de cada persona; considerando la cantidad mínima de proteínas y micronutrientes que necesite dicha persona.
- d) **Vulnerabilidad:** La vulnerabilidad alimentaria es el estado de riesgo que se configura ante la imposibilidad de contar con alimentos suficientes, inocuos y de calidad para satisfacer las necesidades de los individuos, familias o comunidades. Siendo sus principales causas las condiciones económicas, sociales y ambientales, que pueden generar distorsiones del mercado o restricciones en la producción, suministro o disponibilidad de alimentos. Al igual que las circunstancias de riesgo a las que puedan estar sujetas las personas para no contar con los medios que permitan recuperarse de dichas contingencias.
- e) **Grupos en situación de vulnerabilidad:** Estos son los grupos poblacionales que por sus características individuales, culturales y sociales, presentan vulnerabilidades en su seguridad nutricional, entre los que se encuentran, recién nacidos, niños, jóvenes en edad escolar o en situación de calle, mujeres embarazadas y lactantes, migrantes, personas en situación de discapacidad, adultos mayores, refugiados, desplazados, personas que sufren enfermedades catastróficas, víctimas de conflictos armados, población que vive en condiciones preca-

rias, los pueblos ancestrales, y cualquier otro grupo que pueda identificarse con riesgo de exclusión social.

Artículo 4°. *Principios.* La presente ley se rige por los siguientes principios de interpretación y aplicación:

- a) **Participación y gobernanza:** Todas las personas deben poder participar en la construcción, planificación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos con relación directa o que impacten en la seguridad alimentaria con calidad nutricional, esta participación debe ser libre, significativa y activa, pudiendo ser de forma directa o de forma representativa.
- b) **Monitoreo y evaluación:** Implementación de mecanismos de monitoreo y de evaluación, así como de acceso a la información, para que de manera objetiva se garantice la transparencia en las políticas públicas, que tengan en cuenta a los ciudadanos y sus necesidades reales.
- c) **Acceso en condiciones de equidad:** Promover las acciones y condiciones necesarias para lograr, por medio de acciones afirmativas, que se valore la diversidad y las condiciones sociales de la población, con el objetivo de lograr equidad, para asegurar el derecho a la seguridad alimentaria con calidad nutricional, en concordancia con las disposiciones internas en materia de soberanía alimentaria.
- d) **No discriminación:** Compromiso por asegurar, sin discriminación alguna el derecho a la seguridad alimentaria con calidad nutricional y con respeto a la soberanía de las políticas agroalimentarias, y proteger especialmente, a las personas en situación de vulnerabilidad. Cualquier exclusión, restricción o distinción impuesta por motivo de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política, discapacidad o de otra índole, que tenga por objeto restringir o impedir el derecho a la seguridad alimentaria con calidad nutricional de cualquier individuo.
- e) **Empoderamiento:** Generación de disposiciones específicas para sensibilizar a la población, mejorar sus capacidades y educación para que puedan participar y exigir su derecho a la seguridad alimentaria con calidad nutricional y con respeto a la soberanía, promoviendo acciones y decisiones que contribuyan a sensibilizar sobre la necesidad de mejorar los patrones de consumo que afectan la salud y que generan condiciones de malnutrición.
- f) **Sostenibilidad:** Proceso socioecológico, por el cual se asegura que los recursos biológicos se mantengan productivos, diversos, sanos y en equilibrio con el tiempo, permitiendo su disfrute para las generaciones futuras. Implica reconocer la necesidad de incluir normas jurídicas y políticas

en la materia, consideraciones sobre los costos reales del ecosistema en el sistema alimentario.

- g) **Resiliencia:** Es el principio por medio del cual se generarán las acciones necesarias para que los ecosistemas se regeneren sin alterar sus estructuras, condiciones, funcionalidad o capacidad productiva después de ser explotados o utilizados con un fin económico o productivo.
- h) **Interpretación más favorable:** Cuando se presenten diferentes interpretaciones se deberá acudir a la interpretación más extensiva o a la norma más favorable, cuando se trate de reconocer derechos relacionados con el derecho a la seguridad alimentaria con calidad nutricional.

### CAPÍTULO III

#### De los deberes

Artículo 5°. *Deberes frente a la seguridad alimentaria.* Son deberes de las autoridades:

- a) Respetar, garantizar, proteger, impulsar y promover el ejercicio del derecho a la seguridad alimentaria con calidad nutricional.
- b) Desarrollar e implementar el derecho a la seguridad alimentaria con calidad nutricional como una política de Estado con un enfoque transversal.
- c) Implementar mecanismos efectivos para recopilar y brindar la información necesaria para monitorear, controlar y evaluar la garantía del derecho a la seguridad alimentaria con calidad nutricional.
- d) Promover la participación activa de las personas respecto de las decisiones que afecten el derecho a la seguridad alimentaria con calidad nutricional.
- e) Constituir y garantizar los mecanismos jurídicos, institucionales y financieros para permitir la exigibilidad del derecho a la seguridad alimentaria con calidad nutricional.
- f) Fomentar la producción sostenible y sustentable de alimentos, impulsando la agricultura, actividad pecuaria, pesca por medios ecológicos y biológicos, respetando y salvaguardando los ecosistemas naturales, procurando reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos, así como la protección de las fuentes hídricas y fomentando la restauración de la tierra agrícola.
- g) Impulsar la asociatividad de los microempresarios, pequeños y medianos productores a fin de generar mejores condiciones en el proceso de producción, procesamiento, almacenamiento, transporte, conservación y comercialización de alimentos con la finalidad de asegurar la calidad nutricional.
- h) Adoptarán mecanismos de prevención de todo tipo de medidas o prácticas discriminatorias que perjudiquen el ejercicio del derecho a la seguridad alimentaria con calidad nutricional de grupos en situación de vulnerabilidad.

- i) Implementar programas para educar a la ciudadanía e incentivar el consumo de alimentos sanos y nutritivos, especialmente los que se produzcan en sus respectivos territorios, según su capacidad y disponibilidad interna, a la vez de concientizar respecto a la necesidad de mejorar los patrones de consumo para evitar la malnutrición.
- j) Instituir mecanismos a fin de garantizar que ninguna persona sea privada de sus alimentos o de los medios necesarios para su subsistencia.
- k) Impulsar el desarrollo de políticas de Estado a fin de fomentar la producción y disponibilidad nacional de alimentos con calidad nutricional.
- l) Combatir la competencia desleal y el uso ineficiente de los recursos productivos.
- m) Facilitar la integración de los mercados internos con los regionales e internacionales.
- n) Generar transparencia, especialmente en la disponibilidad de información sobre las medidas arancelarias y no arancelarias.

Artículo 6°. *Deberes de los particulares.* Son deberes de los particulares:

- a) Proteger, conservar y aprovechar los recursos naturales de manera eficiente y sostenible.
- b) Basados en la producción y consumo responsable de alimentos sanos y con calidad nutricional realizar un manejo y aprovechamiento integral del agua y de los residuos líquidos y sólidos, con el fin de mantener el sostenimiento ambiental de los ecosistemas, reduciendo las pérdidas y desperdicios de alimentos.
- c) Con el fin de proteger los recursos naturales, los ecosistemas y la producción sana de alimentos, los ciudadanos participarán en la construcción y definición de políticas, programas y planes referentes a la seguridad alimentaria con calidad nutricional.
- d) Los ciudadanos participarán en la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas de seguridad alimentaria, y contribuirán con el suministro de información necesaria para garantizar la aplicación del derecho a la seguridad alimentaria con calidad nutricional, los efectos en el medio ambiente de los programas y proyectos de producción de alimentos, con el fin de mantener la garantía de este derecho bajo un desarrollo sostenible.
- e) Los ciudadanos se capacitarán y ejecutarán los programas y planes de disminución de desperdicios de alimentos propuestos e implementados por los respectivos Estados.

## TÍTULO II

### LÍNEAS DE ACCIÓN

#### CAPÍTULO I

##### **Programas de transferencias condicionadas**

Artículo 7°. El Estado deberá proveer y disponer de la cantidad suficiente de alimentos, para

garantizar el derecho a la seguridad alimentaria con calidad nutricional, supliendo las necesidades de su población, teniendo en cuenta las siguientes acciones:

- a) Implementar y universalizar programas de transferencias condicionadas, articulados a los sistemas de protección social, con el fin de que las personas en situación de pobreza, pobreza extrema, así como las personas en situación de vulnerabilidad, puedan disfrutar de los recursos económicos necesarios para erradicar el hambre y la desnutrición.
- b) Promover los intercambios de políticas, experiencias y buenas prácticas para garantizar los programas de erradicación de la pobreza, el hambre y la desnutrición.
- c) Priorizar, cuando los recursos sean limitados, a las personas en situación de vulnerabilidad para suministrarle una cantidad adecuada de alimentos, que supla sus necesidades físicas y biológicas, conforme a su edad, sexo, cultura, condición de salud y ocupación, con el fin de garantizarles una vida sana; al igual que brindar garantía a las personas que padezcan hambre o desnutrición, o estén en riesgo de padecerla.

Artículo 8°. Para impulsar el trabajo en el sector rural se realizarán las siguientes acciones:

- a) Promover políticas y programas que impulsen el trabajo decente en concordancia con las disposiciones de la OIT y reduzcan la informalidad en las relaciones laborales y el acceso a la seguridad social, especialmente en las que se lleven a cabo en el ámbito rural, a la vez, generar incentivos que permitan cumplir con lo establecido en los instrumentos internacionales, disposiciones constitucionales y legislaciones internas sobre la materia.
- b) Se buscará por medio de programas, planes y políticas el fortalecimiento de la capacitación técnica, agrícola, y de oficios; al igual que de la educación superior, para la incorporación de jóvenes en el mercado laboral agropecuario rural para el fortalecimiento de la producción agrícola, generando incentivos para el cumplimiento de dichos planes y programas.
- c) Incentivar la asociación de los microempresarios, pequeños y medianos productores familiares para generar mejores condiciones en los procesos de producción, almacenamiento, transporte, transformación, conservación y comercialización de alimentos; y así promover la generación de empleo, el aseguramiento de ingresos y el desarrollo de prácticas productivas sostenibles y económicamente productivas.
- d) Promover mecanismos de incentivos intergeneracionales para incorporar a los jóvenes al mercado laboral agrícola y fomentar sus emprendimientos en el sector agroalimentario.



- e) Invertir en la innovación a través de la Investigación y el Desarrollo, así como asignarán recursos suficientes para los tipos adecuados de generación de conocimiento sobre la producción agroalimentaria con enfoque biotecnológico, agronómico y agroecológico, priorizando en los productos de primera necesidad.
- f) La gestión pública en estas materias deberá contribuir a fortalecer los Sistemas Nacionales de Investigación tanto en las universidades como en otras entidades que realicen investigación, promoviendo la articulación con los sistemas regionales e internacionales, con el fin de garantizar la difusión de buenas prácticas y la transferencia de conocimiento en todas las áreas de las ciencias naturales y sociales relacionadas con el sistema alimentario.
- g) La implementación de estas acciones deberá desarrollarse situando en valor los conocimientos ancestrales y comunitarios, así como mediante la implementación de programas para la vinculación de investigadores calificados, capacitación de nuevos investigadores conforme a los requerimientos de contratación, la cual deberá realizarse garantizando la equidad entre hombres y mujeres.
- h) Garantizar financiamiento para la constitución de fondos competitivos para investigación, especialmente aquellas de largo plazo.

## CAPÍTULO II

### **Fomento a la agricultura comunitaria y familiar, a la investigación científica y tecnológica, en el marco del desarrollo sostenible**

Artículo 9°. El Estado, con el fin de fomentar la agricultura comunitaria y familiar, garantizando el desarrollo sostenible, se compromete a realizar las siguientes acciones:

- a) Realizar el intercambio de experiencias, difusión de mejores prácticas y cooperación, que cuenten con la participación de organizaciones de micro, pequeños y medianos agricultores familiares para fomentar el desarrollo territorial rural y la agricultura familiar, campesina y de pueblos ancestrales, a partir de los programas, planes y proyectos, realizados de manera exitosa.
- b) Promover proyectos de articulación de micro, pequeña y mediana agricultura familiar, a través de compras públicas con los programas de alimentación escolar y ayudas sociales.
- c) Impulsar el desarrollo o el fortalecimiento de planes, políticas y programas nacionales y regionales para la promoción y comercialización de los productos autóctonos y locales, fomentando las compras directas de los consumidores a los productores bajo la lógica de los circuitos cortos.
- d) Impulsar, de acuerdo a las capacidades económicas, programas, planes o políticas públicas de apoyo a la agricultura comuni-

taria y familiar mediante el financiamiento y desarrollo de empresas de economía social, agregado de valor en la producción y comercialización, acceso a insumos, semillas de calidad, fertilizantes, semillas criollas y agroecológicas, tecnología, información, entre otros, que les permita ser más competitivos y eficientes en la producción, en concordancia con el principio de sostenibilidad.

- e) Generar programas y planes de capacitación continua, dirigidos a micro, pequeños y agricultores familiares sobre la manipulación de alimentos, inocuidad y calidad nutricional con el fin de asegurar la idoneidad de los alimentos que producen, así como mejores prácticas de producción, promoviendo la articulación entre el uso de las nuevas tecnologías, la innovación y los conocimientos ancestrales y tradicionales que contribuyen al desarrollo sostenible.
- f) Fomentar y crear programas para impulsar la producción campesina, familiar y comunitaria, incluyendo capacitación sobre estrategias de comercialización, manipulación de alimentos, inocuidad y calidad nutricional de los mismos, designando los recursos necesarios, con el fin de asegurar un mínimo de alimentos con calidad nutricional en zonas retiradas o de difícil acceso.
- g) Garantizar la soberanía alimentaria, reglamentando las actividades dirigidas a la certificación, producción y comercialización de semillas para el fomento de la agrobiodiversidad, asegurando la calidad nutricional de los alimentos. Promover y proteger el uso, conservación, calificación e intercambio libre de toda semilla nativa.
- h) Incentivar la creación y el desarrollo de empresas rurales comunitarias de micro, pequeños y medianos productores familiares, para la producción y transformación de alimentos con calidad nutricional. De acuerdo con las capacidades presupuestales, financiar e impulsar la construcción de infraestructura para el acopio y transformación de productos agropecuarios, al igual que de caminos vecinales, entre otros para el transporte eficiente de los productos agropecuarios.
- i) Promover los encadenamientos productivos a nivel regional especialmente en las zonas de frontera, priorizando la cooperación regional para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de cadenas de valor agroalimentarias que vinculen a los productores, agentes intermediarios, consumidores y reguladores.

Artículo 10. El Estado asegurará el desarrollo de la investigación tecnológica, científica y la innovación, para garantizar el desarrollo agroalimentario; además, asegurará un diálogo e intercambio de saberes con los pequeños y medianos productores familiares con el fin de asegurar la asistencia técnica necesaria para fomentar la producción agrícola.

El Estado garantizará el derecho de las comunidades y pueblos originarios a promover y conservar sus prácticas de protección de biodiversidad y su entorno natural, impulsando las condiciones necesarias para la protección y práctica de sus conocimientos colectivos, tecnologías, saberes ancestrales, ciencias y recursos genéticos.

Artículo 11. Con el fin de asegurar el desarrollo sostenible, la producción adecuada con calidad nutricional de los alimentos, se deberán realizar las siguientes acciones con el fin de garantizar el agua potable, limpia y suficiente:

- a) Desarrollar programas de asistencia técnica, concientización y educación sobre las formas y alternativas de desinfección del agua para consumo humano, uso productivo en las huertas, en la comercialización y suministro de alimentos; así como para mejorar la calidad del agua y para el tratamiento ecológico y sustentable de afluentes, agua reciclada, aguas superficiales y subterráneas; respetando las distintas culturas y sistemas productivos.
- b) Designar los recursos para impulsar la construcción de infraestructura con el fin de garantizar el agua potable para uso humano y la suficiente para fomentar la agricultura, con el fin de garantizar el derecho a la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza, el hambre y la desnutrición, por medio del desarrollo sostenible.
- c) Integrar en las políticas, planes, programas y proyectos sobre el uso sustentable y el manejo del agua en las políticas de alimentación y agricultura, garantizando la preservación de las fuentes hídricas, generando mejores prácticas para la coordinación interagencial y una gobernanza efectiva tanto nacional como regional.

### CAPÍTULO III

#### Bienestar nutricional y aseguramiento de nutrientes

Artículo 12. Con el fin de disminuir y erradicar la desnutrición y malnutrición y asegurar a los niños y niñas el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas a su edad que les permitan crecer y desarrollarse, se deben las siguientes acciones:

- a) Impulsar programas para posicionar la alimentación sana, segura, inocua y culturalmente apropiada, si es pertinente, educando a todo nivel sobre el consumo sano de alimentos.
- b) Implementar Programas de Alimentación Escolar con calidad nutricional, propendiendo por una atención universal, estableciendo menús saludables y variados; educando sobre el beneficio de una alimentación sana con calidad nutricional, a los niños, niñas y adolescentes.
- c) Vincular los programas de alimentación escolar con la adquisición de alimentos de producción interna a micro, pequeños y medianos productores familiares, campesinos y comunitarios, a través de acuerdos

y convenios, en la cantidad que se pueda establecer según sus características y necesidades internas.

Artículo 13. Para el aseguramiento de nutrientes y para prevenir y disminuir la malnutrición se realizarán las siguientes acciones:

- a) Fortalecer los programas, planes y políticas de lucha contra la malnutrición, en todo el ciclo de vida de las personas, poniendo énfasis en mujeres en edad fértil y en personas en situación de vulnerabilidad.
- b) Controlar la publicidad de alimentos y productos ultraprocesados, regularmente aquellos destinados al público infantil, adolescente y adultos mayores.
- c) Implementar un etiquetado nutricional de fácil entendimiento para las personas de todo nivel educativo, o que tengan alguna condición de discapacidad, en productos envasados que especifique el contenido nutricional de los productos y su origen, niveles de calorías, sal, grasa, carbohidratos, si son o no modificados genéticamente (transgénicos), orgánicos, entre otros.
- d) Incentivar entre las personas, por medio de programas, planes y políticas, el consumo de productos sanos, nutritivos e inocuos, recuperando además los alimentos tradicionales y ancestrales con pertinencia cultural, así como promover una vida sana impulsando la actividad física y el no consumo de tabaco, el alcohol y de sustancias psicoactivas.
- e) Implementar mecanismos explícitos para que las mujeres gocen efectivamente de su derecho a una alimentación con calidad nutricional durante el período de embarazo y lactancia.
- f) Desarrollar programas para enseñar, promover y garantizar el derecho de los recién nacidos a la lactancia materna, por lo menos durante los seis primeros meses de vida. Generar políticas laborales que incentiven y faciliten que las mujeres trabajadoras puedan realizar esta actividad, previniendo cualquier tipo de discriminación en contra de la mujer que impida u obstruya el derecho de estas a la seguridad alimentaria con calidad nutricional; sobre todo si se encuentran en situación de embarazo o maternidad, en concordancia con el principio de equidad.
- g) Promover políticas y programas que fortalezcan la inocuidad y calidad de los alimentos provenientes de la agricultura familiar.

### CAPÍTULO IV

#### Producción estable y disposición de alimentos sanos con calidad nutricional durante las emergencias socioeconómicas y catástrofes naturales

Artículo 14. Para garantizar la disponibilidad, acceso y provisión de alimentos adecuados en casos de emergencias socioeconómicas y desastres naturales, se realizarán las siguientes acciones:

- a) Establecer sistemas de información, estadísticos y cartográficos sobre el riesgo de sufrir malnutrición, situaciones de hambre y vulnerabilidad con la finalidad de identificar y combatir las causas de estos fenómenos. Para tal efecto, se deberá invertir en el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación como herramientas para respaldar la gestión pública a fin de garantizar la seguridad alimentaria con calidad nutricional y para el desarrollo de la infraestructura tecnológica necesaria que garantice el acceso en las zonas rurales.
- b) Diseñar e implementar mecanismos de cooperación y asistencia técnica y financiera, así como planes regionales en materia de seguridad alimentaria ante la ocurrencia de situaciones de emergencia y desastres naturales, con la finalidad de permitir el apoyo para el suministro de alimentos, priorizando la atención de los que se encuentran en situación de vulnerabilidad y precaria situación económica.
- c) Institucionalizar programas y mecanismos de apoyo financiero para que los productores agrarios cuenten con las capacidades necesarias para garantizar su estabilidad financiera y aminoren sus pérdidas.
- d) Instituir programas de apoyo social para las familias productoras afectadas.
- e) Promover la infraestructura adecuada para el mantenimiento de reservas de alimentos con la finalidad de contar con disponibilidad de provisiones con calidad nutricional, en caso de que se produzcan situaciones de emergencia o desastres naturales.
- f) Implementar programas de prevención y gestión de riesgos de desastres y de adaptación a los efectos del cambio climático que pudieran afectar la seguridad alimentaria.
- g) Implementar y/o fortalecer un seguro agroalimentario para cubrir la producción y los créditos agropecuarios contraídos en el supuesto de que se produzcan situaciones de emergencia, desastres naturales y fenómenos climatológicos, a la vez generar mecanismos de mitigación, oportunos y adecuados, para que los productores familiares micro, pequeños y medianos cuenten con elementos que les permita resarcir los daños, en caso de que se vea afectada su producción, ante la ocurrencia de dichos eventos.

#### CAPÍTULO V

##### Observatorios nacionales sobre políticas públicas alimentarias

Artículo 15. El Estado promoverá la creación de observatorios nacionales para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas de seguridad alimentaria y de nutrición, encargados de brindar asistencia técnica en la formulación de recomendaciones para la implementación de los planes, programas y proyectos en estas materias, así como para el desarrollo de indicadores e

información especializada sobre el acceso a la alimentación y la calidad nutricional. Estos observatorios se articularán con las instituciones públicas y privadas involucradas en el diseño e implementación de estas políticas, así como con las organizaciones multilaterales competentes.

#### CAPÍTULO VI

##### Vigencia

Artículo 16. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

  
LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA  
SENADOR

JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR  
SENADOR

  
GERMÁN DARIÓ HOYOS  
SENADOR

IVÁN NAME VÁSQUEZ  
SENADOR

MAURICIO GÓMEZ AMÍN  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

ÓSCAR DARIÓ PÉREZ  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

CARLOS EDWARD OSORIO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### Objeto

El presente proyecto pretende establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública social para asegurar a las personas el derecho humano a la *seguridad alimentaria* con calidad nutricional y el respeto a las políticas de *soberanía alimentaria*, reconociendo la diversidad cultural, procurando la disminución de las carencias en micronutrientes, protegiéndolos de las distorsiones del mercado, especialmente de los cambios abruptos en los precios de los alimentos, implementando políticas de resiliencia ante los efectos del cambio climático e invirtiendo en el fomento a la productividad agroalimentaria basada en la innovación a partir de programas de investigación y desarrollo científico y tecnológico, que contribuyan a disminuir la pobreza y asegurar una alimentación nutritiva.

##### Consideraciones del proyecto

Desde la Asamblea Nacional Constituyente se ha desarrollado el tema de *seguridad alimentaria*. Para ello véanse los diferentes motivos que se expusieron para la consagración constitucional de los artículos agrarios.

“La propuesta contiene una ampliación del sector agrario, en el sentido de que integra sectores de la producción pesquera, forestal y agroindustrial, como elementos complementarios al desarrollo armónico, apuntando a un *plan de seguridad alimentaria* y suministro de materias primas básicas. En este mismo horizonte se plantea la necesidad de impulsar

la asistencia técnica, el crédito de fomento, el desarrollo de obras de infraestructura y de servicios, el mercado, acopio, ventajas fiscales y demás variables que contribuyan al desenvolvimiento pleno de los factores productivos y de la dignificación del trabajo campesino. (...) Se busca, por lo tanto, una democratización de la propiedad, entendida como el derecho al acceso productivo, incorporando diversas formas de tenencia y organización privada, familiar y asociativa de la economía solidaria, articulando este proceso como parte integral de la asistencia técnica, la educación y la formación de los trabajadores del campo, la participación comunitaria, el respeto a las formas de resguardos y culturas indígenas, dentro del marco y criterios de productividad y eficiencia, en concurrencia con el desarrollo empresarial del sector agrario.”<sup>1</sup>. (Cursiva fuera de texto).

La Constitución Política establece en el artículo 65 que la producción de alimentos goza de protección especial del Estado en los siguientes términos:

“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”<sup>2</sup>.

Las consideraciones de la Asamblea Nacional Constituyente y la disposición del artículo 65 de la Constitución Política coinciden con la finalidad del Marco Normativo para la Seguridad Alimentaria con Calidad Nutricional, elaborado por el Parlamento Andino. (Parlamento Andino, 2017). Dicho Marco hace parte del compromiso de armonización normativa, el cual se encuentra soportado en los literales e) y f) del artículo 43 del Acuerdo de Cartagena<sup>3</sup>, los cuales establecen que el Parlamento Andino tiene como atribución la de participar en la generación normativa del proceso de integración mediante sugerencias a los órganos del Sistema de proyectos normativos sobre temas de interés común, y la de promover la armonización legislativa de sus países miembros, del cual Colombia hace parte. De allí que uno de los compromisos que se contempla en el Marco Normativo es “Que, ante esta problemática, es necesario promover desde el Parlamento Andino un instrumento de armonización legislativa que además sirva para definir lineamientos nacionales y

regionales de política pública, con el fin de garantizar el derecho de los ciudadanos andinos a la seguridad alimentaria con calidad nutricional, respetando las políticas de soberanía alimentaria de los Estados miembros y los principios de diversidad cultural y productiva, así como la libre autodeterminación de los pueblos de acuerdo a sus ordenamientos jurídicos”<sup>4</sup>.

La Decisión número 1386 de 2017 del Parlamento Andino establece: “hacer entrega oficial de esta Decisión, de la cual hace parte integral todo el contenido del Marco Normativo para la Seguridad Alimentaria con Calidad Nutricional y Respeto a las Políticas de Soberanía Alimentaria de los Estados Miembros del Parlamento Andino, a los poderes legislativos de los Países Miembros de la Comunidad Andina, en aras de que acojan dicho instrumento”<sup>5</sup>. Adicionalmente, el Marco Normativo para la Seguridad Alimentaria con Calidad Nutricional establece que es un “instrumento de armonización legislativa para el diseño o modificación de los distintos cuerpos legales, relacionados con la seguridad alimentaria con calidad nutricional y respetando las políticas de soberanía alimentaria de los Estados miembros del Parlamento Andino”<sup>6</sup>. Por tal motivo, se considera necesario implementar el Marco Normativo como instrumento Marco de Política Pública en el ordenamiento jurídico colombiano en aras de la armonización normativa de la región. Dicha finalidad se encuentra materializada en el presente proyecto de ley.

Adicionalmente, una de las consideraciones del Marco Normativo para la Seguridad Alimentaria con Calidad Nutricional es constituirse en fuente para la incidencia de políticas públicas. Para dicho efecto señaló:

“Teniendo en cuenta estas problemáticas, el Parlamento Andino aprobó el siguiente Marco Normativo para la Seguridad Alimentaria con Calidad Nutricional y Respeto a las Políticas de Soberanía Alimentaria de los Países Miembros. Este documento jurídico de referencia, busca servir de herramienta para apoyar a los gobiernos y legislativos nacionales en la elaboración de normas, leyes, reglamentos, acciones y políticas frente a este tema”<sup>7</sup>.

Lo anterior, resulta en la presentación del presente proyecto de ley por cuanto también pretende por vía de armonización normativa establecer diferentes criterios de política pública relacionada con la seguridad alimentaria.

Frente al desarrollo de las Políticas de Estado y Políticas de Gobierno se ha afirmado la importancia de analizar los “derechos de las personas, del Estado en su funcionalidad, del cumplimiento de los fines estatales por parte del gobierno y sobre todo, del límite

<sup>1</sup> Asamblea Nacional Constituyente, ponencia sobre derechos agrarios, disponible en [<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ANC/brblaa219156.pdf>]

<sup>2</sup> Constitución Política (1991), artículo 65.

<sup>3</sup> “e) Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema de proyectos de normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina; f) Promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros;”, disponible en [<http://www.iaadb.org/int/intradebid/DocsPdf/Acuerdos/CANDINA%20Acuerdo%20de%20Cartagena%20Decision%20563.pdf>].

<sup>4</sup> Parlamento Andino, *Marco Normativo para la Seguridad Alimentaria con Calidad Nutricional*, disponible <https://parlamentoandino.org/wp-content/uploads/2017/08/marcoseguridadalimentaria.pdf>.

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> Parlamento Andino, *Marco Normativo para la Seguridad Alimentaria con Calidad Nutricional*, disponible <https://parlamentoandino.org/wp-content/uploads/2017/08/marcoseguridadalimentaria.pdf>.



que regenta las políticas de Estado a las de gobierno”<sup>8</sup>. Por lo anterior, se presenta este proyecto como soporte para la materialización de una política de Estado que enmarque cualquier política de gobierno relacionada con la seguridad y la soberanía alimentaria.

El marco de políticas públicas para la seguridad alimentaria pretende constituirse en un reflejo normativo para las políticas de gobierno que pretendan desarrollar asuntos relacionados con la protección de derechos agrícolas, seguridad alimentaria, costo y manejo de alimentos, que, a manera de ejemplo, se presenta en la competencia imperfecta. Al respecto se ha señalado:

“Un ejemplo de competencia imperfecta en Colombia puede evidenciarse en el sector de la salud, producto de comparar el precio internacional de los medicamentos con el valor al que lo distribuyen internamente. En el sector agropecuario, podemos contrastar los precios de los insumos agrícolas, sobre todo, aquellos controlados por las multinacionales, que son un escollo importante en la estructura de costos para los empresarios colombianos de este campo. El precio del combustible se convirtió en un excesivo impuesto que afecta en particular al sector transportador y a la logística y estructura de costos del transporte de alimentos. En este caso se configura una posición dominante del Gobierno mismo”<sup>9</sup>.

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación realizada en 1996 por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 1996 usó el concepto de “soberanía alimentaria” como un derecho de cada pueblo por medio del cual define sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de los alimentos sanos teniendo en cuenta pequeña y mediana producción y con respeto de culturas y diversidades<sup>10</sup>.

De otro lado, la Corte Constitucional ha considerado que “La soberanía alimentaria comprende, no solo la libre potestad de los Estados y los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos; también implica que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus

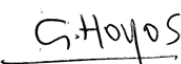
propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros”<sup>11</sup>.

En Colombia el Conpes Social 113 definió la Seguridad Alimentaria y Nutricional como “la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”<sup>12</sup>. Como puede apreciarse la fórmula del presente proyecto se soporta en establecer que las políticas de gobierno se constituyan en políticas de Estado, con la adopción del Marco Normativo del Parlamento Andino. En Colombia, conforme el Conpes 113 referido se estableció el PNSAN (Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional) como “el conjunto de objetivos, metas, estrategias y acciones propuestos por el Estado colombiano, en un marco de corresponsabilidad con la sociedad civil, que tienen por objeto:

1. Proteger a la población de las contingencias que conllevan a situaciones indeseables y socialmente inadmisibles como el hambre y la alimentación inadecuada.
2. Asegurar a la población el acceso a los alimentos en forma oportuna, adecuada y de calidad; y
3. Lograr la integración, articulación y coordinación de las diferentes intervenciones intersectoriales e interinstitucionales”<sup>13</sup>.

  
LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA  
SENADOR

JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR  
SENADOR

  
GERMÁN DARIÓ HOYOS  
SENADOR

IVÁN NAME VÁSQUEZ  
SENADOR

MAURICIO GÓMEZ AMÍN  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

ÓSCAR DARIÓ PÉREZ  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

CARLOS EDWARD OSORIO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

<sup>8</sup> Duque, Corina; Ortega-Ruiz, L. G. La Constitucionalidad de las Políticas de Gobierno Referentes al Programa de Renovación de la Administración Pública en cuanto al “Retén Social”; disponible en: [<http://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/view/2948>].

<sup>9</sup> Cubides Cárdenas Jaime, Derecho público en el siglo XXI: regulación del mercado, contratación pública y derechos humanos / Jaime Cubides Cárdenas, Julián Enrique Pinilla Malagón, Jheison Torres Ávila y Germán Vallejo Almeida. *La Captura Regulatoria y su Relación con las Fallas del Mercado*-Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2016 136 páginas. -- (Colección: JUS Derecho público; no. 15). Disponible en [<http://publicaciones.ucatolica.edu.co/uflip/derecho-publico-en-el-siglo-xxi/pubData/source/derecho-publico-siglo-xxi.pdf>].

<sup>10</sup> Véase, Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, 7 de septiembre de 2001. <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-348 de mayo 15 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, disponible en [[http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-348-12.htm#\\_ftn44](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-348-12.htm#_ftn44)]

<sup>12</sup> Conpes 113 de 2007, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), disponible en [<https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20SEGURIDAD%20ALIMENTARIA%20Y%20NUTRICIONAL.pdf>]

<sup>13</sup> Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, disponible en [<http://www.osancolombia.gov.co/doc/pn-san.pdf>] (Pág. 9).

**Fuentes**

Acuerdo de Cartagena, disponible en [<http://www.iaadb.org/int/intradebid/DocsPdf/Acuerdos/CANDINA%20-%20Acuerdo%20de%20Cartagena%20Decision%20563.pdf>]

Asamblea Nacional Constituyente, ponencia sobre derechos agrarios, disponible en [<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ANC/brblaa219156.pdf>]

Conpes 113 de 2007, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), disponible en [<https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/POL%20C3%20DTICA%20NACIONAL%20DE%20SEGURIDAD%20ALIMENTARIA%20Y%20NUTRICIONAL.pdf>]

Constitución Política (1991), art. 65.

Corte Constitucional, Sentencia T-348 de mayo 15 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, disponible en [[http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-348-12.htm#\\_ftn44](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-348-12.htm#_ftn44)].

Cubides Cárdenas, Jaime. Derecho público en el siglo XXI: regulación del mercado, contratación pública y derechos humanos / Jaime Cubides Cárdenas, Julián Enrique Pinilla Malagón, Jheison Torres Ávila y Germán Vallejo Almeida. *La Captura Regulatoria y su Relación con las Fallas del Mercado*-Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2016, 136 páginas. -- (Colección: JUS Derecho público; no. 15). Disponible en [<http://publicaciones.ucatolica.edu.co/uflip/derecho-publico-en-el-siglo-xxi/pubData/source/derecho-publico-siglo-xxi.pdf>].

Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, 7 de septiembre de 2001. [<http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>].

Duque, Corina; Ortega-Ruiz, L. G. La Constitucionalidad de las Políticas de Gobierno Referentes al Programa de Renovación de la Administración Pública en cuanto al "Retén Social"; disponible en: [<http://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/articulo/view/2948>].

Parlamento Andino, *Marco Normativo para la Seguridad Alimentaria con Calidad Nutricional*, disponible <https://parlamentoandino.org/wp-content/uploads/2017/08/marco-seguridadalimentaria.pdf>.

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, disponible en [<http://www.osanocolombia.gov.co/doc/pnsan.pdf>].

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 7 del mes de noviembre del año 2017 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 164 de 2017 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Luis Fernando Duque García, Germán Darío Hoyos*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 7 de noviembre de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 164 de 2017 Senado**, por medio de la cual se establece el marco para la política pública de seguridad alimentaria con calidad nutricional, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa presentada en el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Luis Fernando Duque García, Germán Darío Hoyos*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE**

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 7 de noviembre de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 165  
DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se establece como obligatorio el rotulado nutricional tipo CDO monocromático para alimentos y bebidas envasadas, empacadas y enlatadas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

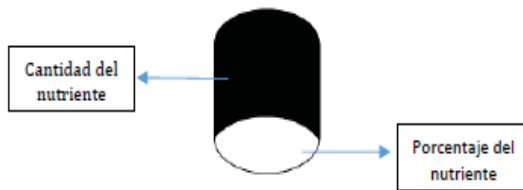
Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto implementar un rótulo tipo Cantidades Diarias Orientativas (CDO), monocromático adicional al rotulado nutricional establecido en la Resolución 333 de 2011 del Ministerio de Salud y de la Protección Social para los alimentos envasados, enlatados y empaquetados.

Parágrafo. Para efectos de la presente ley, entiéndase rótulo tipo CDO monocromático como una guía diaria de alimentación indicativa de la cantidad de determinados nutrientes (tales como sodio, azúcares, y grasas totales, en relación con los valores de referencia recomendados por el Ministerio de Salud y Protección Social), de un

alimento determinado en relación con la dieta diaria de un adulto.

Artículo 2°. Inclúyase en el rotulado o etiquetado nutricional de los alimentos empacados o envasados para consumo humano, una tabla que contenga las Cantidades Diarias Orientativas (CDO), para los datos nutricionales principales (calorías, sodio, azúcares y grasas totales).

Artículo 3°. Los valores nutricionales y el contenido del rotulado tipo CDO serán señalados de conformidad con el siguiente esquema gráfico:



El porcentaje del nutriente será determinado con base en la ingesta diaria recomendada en la dieta de un adulto.

Parágrafo 1°. Las ilustraciones serán acompañadas por encabezados que relacionen la cantidad del producto con el tamaño de la porción (o número de porciones), de acuerdo con el artículo 10 de la Resolución 333 de 2011.

Parágrafo 2°. Adicionalmente, las ilustraciones serán acompañadas con un pie de imagen que indique la dieta base con que se determina el porcentaje del nutriente indicado.

Parágrafo 3°. El color de los iconos será único y el mismo para cada uno de ellos. Este color será determinado por el productor de acuerdo a la presentación de sus productos. El color de la tipografía y las líneas de la burbuja que contiene cada uno de los porcentajes diarios de aportes de calorías y nutrientes deberá ser blanco.

Artículo 4°. El Ministerio de Salud y Protección social reglamentará la creación del rótulo adicional del que trata la presente ley, sus especificaciones técnicas con observancia de las normas internacionales, y su implementación de acuerdo con las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes para la Población Colombiana.

De igual forma, el Ministerio de la Salud y Protección Social se encargará de determinar las especificaciones del rotulado CDO en cuanto a dimensiones y características nutricionales a incorporar en los alimentos y bebidas envasadas y empacadas, en consideración con el artículo 3° de la presente ley.

Artículo 5°. El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y el apoyo del sector privado y la sociedad civil deberán realizar campañas pedagógicas que tengan como función educar a los consumidores de alimentos y bebidas envasadas, empacadas y enlatadas con respecto de la lectura del etiquetado nutricional establecido en la ley, así como de los hábitos para una alimentación saludable.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige cumplido 1 año a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Congresista,

**DANIEL A. CABRALES CASTILLO**  
Senador de la República  
Centro Democrático

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa tiene por objeto implementar un rótulo tipo Cantidades Diarias Orientativas (CDO) adicional al rotulado nutricional establecido en la Resolución 333 de 2011 del Ministerio de Salud y Protección Social para todos los alimentos envasados, enlatados y empaquetados, así como la creación de campañas pedagógicas que eduquen a los consumidores sobre el etiquetado nutricional establecido en esta ley y los hábitos de vida saludable que permiten tener una mejor calidad de vida.

Esto con el fin de permitir que los consumidores se informen de manera sencilla, entendible y veraz sobre producto que se disponen a consumir, para que sea este quien tenga la posibilidad de conocer los datos nutricionales y decida sobre lo que es más relevante para su salud.

### 2. LA PROBLEMÁTICA

Es sabido que una dieta no saludable, entendida como la ingesta elevada de sal, grasas saturadas, azúcar y un consumo insuficiente de frutas y verduras, sumado a la inactividad física, el consumo excesivo de alcohol y el tabaquismo, son factores de riesgo que se relacionan ampliamente con las Enfermedades No Transmisibles (ENT), las cuales son la principal causa de muerte en el mundo<sup>1</sup>.

Colombia no es la excepción, según la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN) (ICBF, 2010) sólo 3 de cada 10 personas consumen todos los días verduras y hortalizas, de hecho, sólo el 6,4% lo hacen 2 o más veces, de igual manera sólo el 20,5% de los colombianos consumen frutas 3 o más veces cada día. Lo anterior sumado a un cambio en la alimentación tradicional sustituida en gran parte por alimentos de elevado contenido en grasa total y grasas saturadas, azúcares refinados, refrescos, y cereales los cuales son elaborados en complejos procesos industrializados, constituyen factores de riesgo para el desarrollo de ENT como hipertensión arterial, enfermedades cardiovasculares, hiperglucemia, sobrepeso u obesidad, hiperlipidemia, diabetes y cáncer.

Debido a estos cambios que ha sufrido la alimentación a nivel mundial es necesario brindarle a los consumidores los elementos necesarios que les permitan identificar de forma clara los nutrientes de los alimentos y bebidas que consumen. Una alimentación saludable es uno de los factores

<sup>1</sup> <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs355/es/>

primordiales para el mantenimiento de una buena salud, lo que constituye en una reducción sustancial de las enfermedades y de la mortalidad, de esta manera se generan herramientas que permitan cumplir con el derecho a la salud.

El derecho a la salud está contemplado como un derecho de carácter asistencial en la Constitución Política de Colombia, y declarado derecho fundamental por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Igualmente, en la Constitución, se establece la responsabilidad de los productores y comercializadores de productos y servicios, sobre los daños que estos puedan causar en la salud de los consumidores.

Los consumidores cada vez dan mayor importancia al valor nutricional de los alimentos que consumen, y al impacto que este tiene en su salud, en ese sentido, se les debe facilitar la interpretación de la información nutricional contenida en el empaque del producto, con los rótulos de información nutricional que existen actualmente se les entrega a los consumidores una información que es amplia e inequívoca, pero no en todos los casos comprensible, pues solamente se indica el contenido de cada uno de los valores nutricionales, pero no si se considera que este contenido es elevado, o moderado para las necesidades nutricionales del consumidor.

Es de la mayor importancia resaltar que la información nutricional que el rotulado ofrece al consumidor debe ser fácilmente comprensible para cualquier consumidor sin distinguir su condición socioeconómica.

De igual forma, la información que se suministra a los consumidores debe ser lo más neutral posible, de tal forma que brinde los datos nutricionales requeridos por estos sin la necesidad de emitir prejuicios o valoraciones acerca de las bondades o desventajas que estos puedan tener, toda vez que las necesidades de los consumidores colombianos varían dependiendo de sus condiciones nutricionales, la dieta y el nivel de vida que lleven.

La política nutricional del país debe estar dirigida a atender las necesidades de todos los sectores de la población, y debe incluir una política de pedagogía de la nutrición. La información nutricional contenida en los empaques y envases de alimentos son un elemento de apoyo a las políticas de nutrición del país, en ese sentido, es importante que no solo sea inequívoca y suficiente, si no también comprensible para todos los consumidores, de modo que su función como medida de protección al consumidor se cumpla efectivamente.

### 3. MARCO LEGAL

Marco legal contenido en la Resolución 333 de 2011 del Ministerio de la Protección Social:

El artículo 78 de la Constitución Política de Colombia, dispone: “(...) Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovechamiento a consumidores y usuarios (...)”.

Que mediante la Ley 170 de 1994, Colombia aprueba “el Acuerdo de la Organización Mundial del

Comercio, el cual contiene, entre otros, ‘el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio’, que reconoce la importancia de que los Países Miembros adopten medidas necesarias para la protección de los intereses esenciales en materia de seguridad de todos los productos, comprendidos los industriales y agropecuarios, dentro de las cuales se encuentran los reglamentos técnicos”.

De conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Decisión Andina 376 de 1995, los Reglamentos Técnicos se establecen para garantizar, entre otros, los siguientes objetivos legítimos: los imperativos de la seguridad nacional; la protección de la salud o seguridad humana; de la vida; la salud animal; vegetal; del medio ambiente y la prevención de prácticas que puedan inducir a error a los consumidores.

De acuerdo a lo señalado en los artículos 9°, 11, 23 y 24 del Decreto 3466 de 1982, los productores de bienes y servicios sujetos al cumplimiento de norma técnica oficial obligatoria o reglamento técnico, serán responsables por las condiciones de calidad o idoneidad de los bienes y servicios que ofrezcan, correspondan a las previstas en la norma o reglamento.

El Decreto 1112 de 1996 crea el Sistema Nacional de Información sobre Medidas de Normalización y Procedimientos de Evaluación de la Conformidad y dicta normas para armonizar la expedición de reglamentos técnicos.

Con base en lo establecido en el Decreto 2522 de 2000, la Superintendencia de Industria y Comercio expidió la Resolución 03742 de 2001, señalando los criterios y condiciones que deben cumplir para la expedición de reglamentos técnicos, de conformidad con lo previsto en el artículo 7° del Decreto 2269 de 1993, en virtud del cual los productos o servicios sometidos al cumplimiento de un reglamento técnico, deben cumplir con estos, independientemente de que se produzcan en Colombia o se importen.

Las directrices para la elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos en los Países Miembros de la Comunidad Andina y a nivel comunitario se encuentran contenidas en la Decisión 562 de la Comunidad Andina y el procedimiento administrativo para la elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias en el ámbito agroalimentario, en el Decreto 4003 de 2004.

Teniendo en cuenta que, en relación con la Ley 1355 de 2009, la obesidad es una enfermedad crónica relacionada directamente con enfermedades cardiacas, colesterol alto, estrés, depresión, entre otros padecimientos, de acuerdo con el artículo 9° de la mencionada ley, *el Ministerio de la Protección Social, establecerá los mecanismos para evitar el exceso o deficiencia en los contenidos, cantidades y frecuencias de consumo de aquellos nutrientes tales como ácidos grasos, carbohidratos, vitaminas, hierro y sodio, entre otros que, consumidos en forma desbalanceada, puedan presentar un riesgo para la salud.*



### CANTIDADES DIARIAS ORIENTATIVAS (CDO) o GUÍAS DIARIAS DE ALIMENTACIÓN (GDA)

Pese a que no existe un consenso a nivel internacional con respecto de las metodologías de etiquetado nutricional más favorables, el presente proyecto de ley tiene como finalidad principal la de concertar las posiciones relacionadas con la mejor forma de suministrar información a los consumidores.

De esta forma, surge la necesidad de contar con sistemas como el etiquetado frontal GDA o CDO que “está clasificado dentro de los sistemas de nutrimentos específicos y se define como la guía que indica la cantidad de energía (Kcal) y el máximo de grasas, grasas saturadas, sodio y azúcares; referenciados al porcentaje que estos nutrimentos representan en las necesidades diarias de una dieta promedio [determinada]”<sup>2</sup>. Este instrumento, que generalmente es usado en la parte frontal de los empaques de alimentos y bebidas, es considerado como uno de los etiquetados más completos para los consumidores, en tanto que ofrecen la información necesaria relativa a los principales factores nutricionales para una dieta balanceada.

La viabilidad del rotulado tipo CDO es evidenciado por datos publicados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), de los cuales se destacan<sup>3</sup>:

1. “Estudio del Consejo Europeo de Información sobre Alimentación (EUFIC): el 67% de los consumidores en Reino Unido era capaz de interpretar correctamente este sistema y más del 80% de los consumidores podía identificar el producto más adecuado a sus necesidades nutricionales.
2. Estudio de Millward Brown realizado en Irlanda: Demostró que el 75% de los compradores irlandeses cree que las GDA’s son sencillas de entender.
3. Estudio de German Federal Consumer Ministry en Alemania: 82% de los alemanes opina que las GDA’s son informativas y entendibles y el 71% de los compradores alemanes usarían las GDA’s si los productos que necesitan las tuvieran.
4. Encuesta realizada por el periódico “The Mirror”: El 85% de los lectores en el Reino Unido considera que el etiquetado GDA es fácil de entender”.

Lo anterior demuestra que el uso de etiquetado CDO no contraviene los intereses de los consumidores, antes bien, ayudan en la toma de decisiones informadas por parte de estos. Además

<sup>2</sup> Tomado de: “el poder de la alimentación” <http://elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/2015/07/Etiquetado-Evaluaci%C3%B3n-GDA-por-Barquera-y-col.pdf>.

<sup>3</sup> FAO. Documento de Debate Sobre los Principios de Armonización de CODEX y el Etiquetado. 2014. Publicado en [ftp://ftp.fao.org/codex/Meetings/CCLAC/cclac19/CRDs/LAC19\\_CRD09s.pdf](ftp://ftp.fao.org/codex/Meetings/CCLAC/cclac19/CRDs/LAC19_CRD09s.pdf).

de que resulta ser una justa medida que concilia los intereses tanto del consumidor final como los de la industria en general.

Ahora bien, con respecto al diseño, el etiquetado nutricional tipo CDO es una forma dinámica y llamativa de indicar el contenido de los nutrimentos englobados. El modelo de etiqueta nutricional CDO aceptado internacionalmente se representa en el siguiente ejemplo:



1. Indica la porción.
2. Señala el nutriente/Calorías.
3. Especifica la cantidad de nutrientes/calorías que contiene una porción y su unidad de medida.
4. Señala el porcentaje de nutrientes que aporta una porción en relación al 100% de los valores diarios de referencia.

Puede notarse entonces, que la facilidad gráfica y la pertinencia de la información permite guiar a quien adquiere el producto en la toma de decisiones relacionadas con la adquisición de estos. El CDO termina siendo un auxilio adicional a la tradicional tabla nutricional conocida.

Con respecto a los datos a incluirse en los esquemas del etiquetado, debe considerarse que las cantidades diarias orientativas pueden variar dependiendo de la zona geográfica en que nos encontremos, es por esto que lo ideal es delegarle al Ministerio de Salud y Protección Social, como ente especializado, la obligación de reglamentar el contenido y especificaciones técnicas de este rotulado, de acuerdo con los estándares internacionales y estudios fundamentados en las necesidades de los consumidores colombianos.

### CDO PRESENTE EN INICIATIVAS PRIVADAS

El sector privado ha promovido a nivel de directrices de gremio iniciativas en sentido similar al del presente proyecto de ley, la ANDI -Cámara de industria de bebidas-, ha adquirido compromisos de autorregulación como algunos que señalamos a continuación:

- **Publicidad de bebidas, acciones responsables frente a los niños colombianos.**
- **Rotulado frontal.**
- Comercialización de bebidas en colegios y escuelas.
- Innovación y ampliación del portafolio de bebidas.
- Promoción de estilos de vida activos y saludables.

Las circulares que contienen los mencionados acuerdos se anexan al presente proyecto de ley con fines ilustrativos.

#### 4. CONCLUSIÓN

La utilización del rotulado tipo CDO monocromático es una medida que se impone como necesaria para toda la industria alimenticia colombiana. Establecer estas etiquetas como obligatorias son un avance en la implementación de políticas públicas dirigidas a mejorar los hábitos nutricionales de los colombianos. La premisa fundamental de este proyecto de ley no es la de emitir juicios de valor tendientes a juzgar si determinados alimentos o bebidas son buenas o malas; mediante este proyecto se busca ofrecer información necesaria e imparcial a los consumidores para que sean estos quienes, de acuerdo con sus necesidades, incluyan hábitos alimenticios saludables. “No existen alimentos buenos o malos, existen dietas más o menos equilibradas”<sup>4</sup>.

#### 5. PROPUESTA

Teniendo en cuenta que la Resolución 333 de 2011 del Ministerio de la Protección Social tiene por objeto establecer el reglamento técnico a través del cual se señalan las condiciones y requisitos que debe cumplir el rotulado o etiquetado nutricional de los alimentos envasados o empacados nacionales e importados para consumo humano que se comercialicen en el territorio nacional, con el fin de proporcionar al consumidor una información nutricional lo suficientemente clara y comprensible sobre el producto, que no induzca a engaño o confusión y le permita efectuar una elección informada.

En concordancia con el artículo 5.1 de la Resolución 333 de 2011, la adición de rótulos nutricionales tipo CDO monocromático en los productos empaquetados o envasados no busca brindar información falsa, equívoca o engañosa para los consumidores. Por el contrario, la finalidad de este instrumento es la de informar de manera sencilla, entendible y veraz al consumidor sobre el producto que se dispone a CONSUMIR, para que sea este quien tenga la posibilidad de conocer los datos nutricionales más relevantes para su salud.

Considerando que, al tenor del artículo 5.2 de la mencionada resolución, el proyecto de ley busca hacer de la rotulación tipo CDO una característica generalizada en los alimentos envasados, enlatados y empaquetados, la utilidad de los mismos no consiste en comparar determinados productos. La utilidad de este tipo de rotulación adicional a las rotulaciones tradicionales consiste en otorgar al consumidor la información nutricional más relevante de cada alimento que adquiera.

No obstante lo anterior, este proyecto de ley no busca establecer las cantidades de nutrientes como grasas, azúcares y sal que debe ingerir un adulto promedio, toda vez que es el Ministerio de la Salud y de la Protección Social el organismo que cuenta con el nivel especializado idóneo para determinar, mediante reglamentaciones, los contenidos nutricionales que pueden ser considerados como altos, medios y bajos para el consumo del adulto colombiano promedio.

Por otro lado, resulta necesario informar a la población sobre el contenido de los alimentos que consume, de modo que puedan elegir de manera informada aquellos alimentos que le proporcionen una dieta equilibrada. La información en el etiquetado frontal tipo CDO permite a los consumidores elegir con base en sus necesidades nutricionales, y considerando su condición física, médica, edad, desarrollo, entre otros factores determinantes.

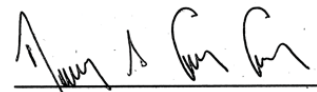
El *Codex Alimentarius*, la principal referencia normativa internacional en materia de alimentos, recomienda no presentar o utilizar etiquetas o distintivos que puedan inducir al consumidor a no consumir ciertos alimentos, como es el caso de colores, semáforos, u otros distintivos de alerta. Por ello, y para evitar estas alertas, debe incorporarse un mensaje que incorpore recomendaciones teniendo en cuenta la información nutricional consignada en el mismo envase o empaque y las porciones recomendadas para su consumo, tal como lo determina el sistema de etiquetado CDO monocromático.

De esta forma, el presente proyecto busca incluir la información esencial que requiere un rótulo nutricional tipo CDO que indiquen el contenido de nutrientes como sales, grasas y azúcares que se determinan con base en normativa como la resolución 3803 de 2016 del Ministerio de Salud y de la Protección Social.

La rotulación tipo CDO monocromático tiene como principal objetivo suministrar de manera entendible para todos los consumidores un perfil adecuado de los alimentos que adquieran mediante una descripción cuantitativa de los agentes nutricionales que más afecten la salud (grasas, azúcares, sales) y de esta manera ayudar al mejoramiento de los hábitos alimenticios de los consumidores colombianos.

En síntesis, nuestra propuesta consiste en adicionar a los rótulos de información nutricional convencionales, un rótulo adicional tipo CDO monocromático que permita al consumidor identificar con mayor facilidad el contenido nutricional del producto, sin necesidad de juzgar si determinado alimento o bebida puede ser perjudicial o no para la salud de quien lo adquiere.

Atentamente,



**DANIEL A. CABRALES CASTILLO**  
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 7 del mes de noviembre del año 2017 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 165 de 2017 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Daniel Alberto Cabrales Castillo*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

<sup>4</sup> Fundación alimentum. Publicado en: [http://www.fundacionalimentum.org/media/File/Dossier\\_GDA- CDO\\_ ok\\_010709.pdf](http://www.fundacionalimentum.org/media/File/Dossier_GDA- CDO_ ok_010709.pdf).

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 7 de noviembre de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 165 de 2017 Senado**, por medio de la cual se establece como obligatorio el rotulado nutricional tipo CDO monocromático para alimentos y bebidas envasadas, empacadas y enlatadas, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador *Daniel Alberto Cbrales Castillo*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 7 de noviembre de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 166  
DE 2017 SENADO**

*por la cual se regula la contratación de los trabajadores que prestan servicios de salud y administrativos ante las IPS (Instituciones Prestadoras de Servicio de Salud).*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Disposiciones generales**

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto regular la contratación laboral de los trabajadores del sector salud y administrativo ante las IPS.

Parágrafo 1°. Entiéndase por trabajadores aquellos que prestan sus servicios en el área de la salud y administrativos ante las IPS (Instituciones Prestadoras de Servicio de Salud).

Artículo 2°. Para efectos de la aplicación de la presente ley, se entenderán los elementos necesarios para un contrato de trabajo (Subordinación, Remuneración, Prestación del Servicio), según artículo 23 Código Sustantivo del Trabajo.

Parágrafo 1°. Entiéndese por subordinación el cumplimiento de horario y orden de trabajo, imposición de reglamentos.

**Parágrafo 2°. “Artículo 24 del Código Sustantivo de Trabajo. Se presume que toda relación de trabajo personal está regida por un contrato de trabajo”.**

CAPÍTULO II

**De las condiciones para la realización de actividades laborales de servicio de salud, administrativo ante las (IPS)**

Artículo 3°. Condiciones para la realización de actividades laborales de servicio de salud, administrativo ante las IPS. Los trabajadores de la salud que laboran en las IPS, cumplen con las siguientes condiciones:

- a) Realizan actividades de manera personal.
- b) Los trabajadores que desempeñan sus labores en las IPS, cumplen con horario de trabajo, se les impone reglamento, reciben órdenes directas.

Parágrafo 1°. Excepto por los especialistas que realizan actividades ocasionales en las IPS.

Artículo 4°. *Condiciones para la contratación de los trabajadores de la salud*. Los trabajadores de la salud, y personal administrativo que desempeñan labores en las IPS deberán ser vinculados mediante contrato laboral.

Parágrafo 1°. Excepto los especialistas que realizan sus actividades ocasionales en las IPS.

Parágrafo 2°. El artículo 6° del Decreto 4369 del 4 diciembre del 2006, señala que solo se puede contratar con empresas de servicios temporales:

- a) Cuando se trate de labores ocasionales, accidentales o transitorias a que se refiere el artículo 6° del Código Sustantivo del Trabajo.
- b) Cuando se requiere reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad.
- c) Para atender incrementos en la producción, transporte, las ventas de productos o mercancías.

CAPÍTULO III

**Régimen de responsabilidad y sanciones**

Artículo 5°. *Responsabilidad de las IPS*. Las IPS que realicen contratos diferentes a un contrato laboral, serán sancionados por parte de la Secretaría de Salud Municipal, Secretaría Salud Departamental y la Superintendencia de Salud, correspondiente con multas de hasta dos mil quinientos (2.500) salarios mínimos mensuales vigentes y suspensión con pérdida de la habilitación de funcionamiento hasta por un término inicial de dos (2) años, si es reincidente por término de cinco (5) años y si nuevamente reincide se sancionará definitivamente.

Parágrafo 1°. Lo anterior sin perjuicio de las demás actuaciones o sanciones que en el marco de la inspección, vigilancia y control deban adelantar las entidades competentes dentro del Sistema de Vigilancia en Salud Pública y del Sistema Único de Habilidadación de Prestadores de Servicios de Salud.

## CAPÍTULO IV

### Disposiciones finales

Artículo 6°. *Complementariedad normativa.* En lo no previsto en la presente regulación se aplicarán las normas específicas de las leyes de ética profesional. Con relación a la imposición de las sanciones por incumplimiento de esta ley, se aplicará lo previsto en los artículos 47 a 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), salvo que exista una ley procesal especial.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación.

Firma.

  
**JORGE EDUARDO GECHEM TURBAY**  
 Senador de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO

El presente proyecto tiene como objeto reglamentar la contratación laboral de los trabajadores del sector salud y administrativo ante las IPS. Lamentablemente, muchas han sido las personas a las que se les ha vulnerado el derecho a un salario justo.

De conformidad con el monitoreo de casos presentados a la fecha de radicación del presente proyecto de ley, se tiene que en Colombia los trabajadores de la salud en su gran mayoría no tienen derecho a vacaciones, cesantías, primas, horas extras, etc., ya que son contratados por Orden de Prestación de Servicios y Temporales de Trabajo, conllevando esta situación a no tener una estabilidad laboral, porque los contratos de prestación de servicios se elaboran por un término de (2) o tres (3) meses; las temporales de trabajo no pueden contratar más de un año a la misma persona conllevando esto a una clara violación del derecho laboral.

### 2. CONTENIDO

El proyecto consta de 7 artículos, incluyendo la vigencia. El artículo 1° define el objeto de la ley, el cual es reglamentar la contratación laboral de los trabajadores del sector salud y administrativo ante las IPS.

En el artículo 2° hace referencia a la subordinación laboral; los trabajadores de la salud tienen horarios definidos por las IPS (INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SERVICIO DE SALUD), los contratos que se realizan hoy en día son por orden de prestación de servicios y temporales de trabajo, exigiéndole cumplimiento como contrato real. Ejemplo (un médico de urgencias que esté prestando un turno establecido puede abandonarlo, porque no está obligado a cumplir horario, lo mismo con los demás trabajadores de la salud).

### 3. MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Nacional de 1991 en el artículo 53 consagra que el Congreso expedirá el estatuto del trabajo:

### Artículo 25 Constitución Nacional:

“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”.

### Artículo 53 Constitución Nacional

“Estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; **primacía de la realidad sobre formalidades** establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación”.

## JURISPRUDENCIA

En Sentencia C-171 de 2012 (M. P. Dr. LUIS HERNESTO VARGAS SILVA), la Corte Constitucional sostuvo lo siguiente sobre Contratación laboral.

“Corte ha sostenido que la administración no puede suscribir contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente de la administración, pues para ese efecto debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal. Acerca del esclarecimiento de qué constituye una función permanente, la jurisprudencia constitucional ha precisado los criterios para determinarla, los cuales se refieren (i) al criterio funcional, que hace alusión a “la ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública (artículo 121 de la Constitución)”;

(ii) al criterio de igualdad, esto es, cuando “las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral”;

(iii) al criterio temporal o de habitualidad, si “las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual”;

### 4. MARCO LEGAL

El proyecto se configura como una ley especial para la regulación de la cirugía plástica, estética y reconstructiva dentro del marco general del ejercicio de las profesiones de salud. Como tal, las disposiciones que este proyecto no regule deberán serlo por las normas generales, tales como la Ley 14 de 1962, que reglamenta el ejercicio de la medicina, y cuyos requisitos establecidos en el artículo 2° del presente proyecto complementa.

### 5. IMPACTO FISCAL

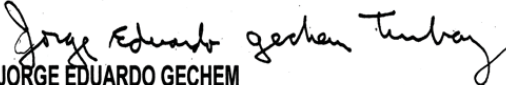
El presente proyecto de ley no ordena gasto, la Ley 100 de 1993 estableció la creación EPS (Empresas Promotoras de Salud), las cuales son encargadas de los recursos del sector salud; ellas a su vez contratan con las IPS (Institutos Prestadores de la Salud) el valor 60% en el sector público, y el 40% en el sector privado.



## 6. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, considero de suma importancia la aprobación del presente proyecto de ley, con el fin de evitar futuras vulneraciones al derecho laboral de los trabajadores de la salud y administrativos que prestan sus servicios en las IPS (Institutos Prestadores de la Salud).

Firma.

  
**JORGE EDUARDO GEICHEM**  
 Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
 (Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 8 del mes de noviembre del año 2017, se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 166 de 2017 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Jorge Eduardo Géchem*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 7 de noviembre de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 166 de 2017 Senado**, por la cual se regulan la contratación de los trabajadores que prestan servicios de salud y administrativos ante las IPS (Instituciones Prestadoras de Servicio de Salud), me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Jorge Eduardo Géchem Turbay*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 7 de noviembre de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2017 SENADO

*por medio del cual se sanciona la conducción de vehículos automotores bajo el efecto de sustancias que alteren el estado físico o mental apropiado para realizar dicha actividad, y se generan procedimientos y estadísticas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 150 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 150. Examen.** Las autoridades de tránsito podrán solicitar a todo conductor de vehículo automotor la práctica de examen de embriaguez que permita determinar si se encuentra bajo efectos producidos por el alcohol o sustancias que alteren el estado físico o mental apropiado para realizar dicha actividad.

Las autoridades de tránsito podrán contratar con clínicas u hospitales la práctica de las pruebas de que trata este artículo, para verificar el estado de aptitud de los conductores.

Parágrafo. En los centros integrales de atención se tendrá una dependencia para practicar las pruebas anteriormente mencionadas.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 152 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 152. Conducción de vehículos automotores bajo el efecto de sustancias que alteren el estado físico o mental apropiado para realizar dicha actividad.** Si hecha la prueba, se establece que el conductor se encuentra en alguno de los siguientes grados de alcoholemia, incurrirá en las sanciones respectivas, según el nivel de reincidencia correspondiente de conformidad con lo indicado a continuación para cada evento:

1. Grado cero de alcoholemia, entre 20 y 39 mg de etanol/100 ml de sangre total, se impondrá:
  - 1.1. Primera vez
    - 1.1.1. Suspensión de la licencia de conducción por un (1) año.
    - 1.1.2. Multa correspondiente a noventa (90) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).
    - 1.1.3. Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante veinte (20) horas.
    - 1.1.4. Inmovilización del vehículo por un (1) día hábil.
  - 1.2. Segunda Vez
    - 1.2.1. Suspensión de la licencia de conducción por un (1) año.
    - 1.2.2. Multa correspondiente a ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).
    - 1.2.3. Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante veinte (20) horas.

- 1.2.4. Inmovilización del vehículo por un (1) día hábil.
- 1.3. Tercera Vez
- 1.3.1. Suspensión de la licencia de conducción por tres (3) años.
- 1.3.2. Multa correspondiente a ciento ochenta (180) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).
- 1.3.3. Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante treinta (30) horas.
- 1.3.4. Inmovilización del vehículo por tres (3) días hábiles.
2. Primer grado de embriaguez, entre 40 y 99 mg de etanol/100 ml de sangre total, se impondrá:
  - 2.1. Primera Vez
  - 2.2.1. Suspensión de la licencia de conducción por tres (3) años.
  - 2.1.2. Multa correspondiente a ciento ochenta (180) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).
  - 2.1.3. Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante treinta (30) horas.
  - 2.1.4. Inmovilización del vehículo por tres (3) días hábiles.
  - 2.2. Segunda Vez
  - 2.2.1. Suspensión de la licencia de conducción por seis (6) años.
  - 2.2.2. Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante cincuenta (50) horas.
  - 2.2.3. Multa correspondiente a doscientos setenta (270) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).
  - 2.2.4. Inmovilización del vehículo por cinco (5) días hábiles.
  - 2.3. Tercera Vez
  - 2.3.1. Cancelación de la licencia de conducción.
  - 2.3.2. Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante sesenta (60) horas.
  - 2.3.3. Multa correspondiente a trescientos sesenta (360) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).
  - 2.3.4. Inmovilización del vehículo por diez (10) días hábiles.
3. Segundo grado de embriaguez, entre 100 y 149 mg de etanol/100 ml de sangre total, se impondrá:
  - 3.1. Primera Vez
  - 3.1.1. Suspensión de la licencia de conducción por cinco (5) años.
  - 3.1.2. Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante cuarenta (40) horas.
  - 3.1.3. Multa correspondiente a trescientos sesenta (360) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).
  - 3.1.4. Inmovilización del vehículo por seis (6) días hábiles.
  - 3.2. Segunda Vez
  - 3.2.1. Suspensión de la licencia de conducción por diez (10) años.
  - 3.2.2. Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante sesenta (60) horas.
  - 3.2.3. Multa correspondiente a quinientos cuarenta (540) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).
  - 3.2.4. Inmovilización del vehículo por diez (10) días hábiles.
  - 3.3. Tercera Vez
  - 3.3.1. Cancelación de la licencia de conducción.
  - 3.3.2. Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante ochenta (80) horas.
  - 3.3.3. Multa correspondiente a setecientos veinte (720) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).
  - 3.3.4. Inmovilización del vehículo por veinte (20) días hábiles.
4. Tercer grado de embriaguez, desde 150 mg de etanol/100 ml de sangre total en adelante, se impondrá:
  - 4.1. Primera Vez
  - 4.1.1. Suspensión de la licencia de conducción por diez (10) años.
  - 4.1.2. Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancia psicoactivas, durante cincuenta (50) horas.
  - 4.1.3. Multa correspondiente a setecientos veinte (720) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).
  - 4.1.4. Inmovilización del vehículo por diez (10) días hábiles.
  - 4.2. Segunda Vez
  - 4.2.1. Cancelación de la licencia de conducción.
  - 4.2.2. Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante ochenta (80) horas.
  - 4.2.3. Multa correspondiente a mil ochenta (1.080) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).
  - 4.2.4. Inmovilización del vehículo por veinte (20) días hábiles.
  - 4.3. Tercera Vez
  - 4.3.1. Cancelación de la licencia de conducción.
  - 4.3.2. Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante noventa (90) horas.
  - 4.3.3. Multa correspondiente a mil cuatrocientos cuarenta (1.440) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Si efectuada la prueba de sustancias que alteren el estado físico o mental apropiado para conducir vehículos automotores esta genera un resultado positivo, incurrirá en las sanciones respectivas, según el nivel de reincidencia correspondiente de conformidad con lo indicado a continuación para cada evento:

- 1.1. Primera vez
  - 1.1.1. Suspensión de la licencia de conducción entre cinco (5) y (10) años.
  - 1.1.2. Multa correspondiente a setecientos veinte (720) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).
  - 1.1.3. Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante ochenta (80) horas.
  - 1.1.4. Inmovilización del vehículo por diez (10) días hábiles.
- 2.1. Reincidencia.
  - 2.1.1. Cancelación de la licencia de conducción.
  - 2.1.2. Multa de mil cuatrocientos cuarenta (1.440) salarios mínimos legales diarios vigentes.
  - 2.1.3. Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante ochenta (80) horas.
  - 2.1.4. Inmovilización del vehículo por veinte (20) días hábil.

Parágrafo 1°. En todos los casos enunciados, la autoridad de tránsito o quien haga sus veces, al momento de realizar la orden de comparendo procederá a realizar la retención preventiva de la licencia de conducción que se mantendrá hasta tanto quede en firme el acto administrativo que decide sobre la responsabilidad contravencional. La retención deberá registrarse de manera inmediata en el RUNT.

Parágrafo 2°. El conductor del vehículo automotor que pese a ser requerido por las autoridades de control operativo de tránsito, con plenitud de garantías, no acceda o no permita la realización de las pruebas físicas o clínicas a que se refiere la presente norma, incurrirá en falta se le cancelará la licencia, se le impondrá multa correspondiente a mil cuatrocientos cuarenta (1.440) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv) y procederá la inmovilización del vehículo por veinte (20) días hábiles.

Parágrafo 3°. Para los conductores que incurran en las faltas previstas en el presente artículo no existirá reducción de multas que trata el artículo 136 de la Ley 769 de 2002.

Parágrafo 4°. El Gobierno reglamentará la materia dentro del año siguiente a la promulgación de esta norma.

Artículo 3°. El Gobierno nacional implementará, dentro del año siguiente a la promulgación de esta ley, un sistema estadístico en el cual se consolidarán todas las cifras de accidentalidad del país, detallando de manera específica su causa, el cual será público y se tendrá en tiempo real en línea.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que los hayan modificado o sustituido y demás normas que le sean contrarias, en especial de aquellas disposiciones contenidas en las Leyes 769 de 2002, 1548 de 2012 y 1696 de 2013.



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Introducción

El presente proyecto de ley pretende combatir la creciente situación que se vive hoy en día respecto del consumo de todo tipo de sustancias que disminuyen la aptitud para conducir vehículos automotores, hecho que implica una amenaza para la salud pública cuyos efectos y consecuencias lo convierten en una problemática social. Se ha comprobado la eficacia de la norma que sanciona más drásticamente el consumo del alcohol a la hora de conducir (Ley 1548 de 2012) y se hace necesario introducir cambios al ordenamiento jurídico para lograr esos mismos resultados en materia de consumo de otras sustancias que inhabilitan para conducir vehículos automotores.

Al consultar las autoridades de transporte, y en aras de construir la propuesta que aquí se pone a consideración del Honorable Congreso de la República, se encuentra ausencia total de regulación legal en torno al tema y, lo que es aún más preocupante, existe un desconocimiento absoluto por parte del ente rector del sector respecto a las estadísticas y la real problemática que acarrea dicho consumo.

No queda duda de que como Nación enfrentamos un gran reto. Al igual que sucede con el alcohol, se hace necesario seguir la línea de una legislación rigurosa y unos controles efectivos al consumo de fármacos y sustancias alucinógenas como herramienta preventiva para evitar accidentes con consecuencias fatales. Existe sustento científico que demuestra que el uso de ciertas sustancias afecta la capacidad para conducir vehículos automotores, poniendo en riesgo no solamente a quien la consume sino a quienes están bajo su responsabilidad y a terceros.

El consumo de estas sustancias nocivas ha tenido un crecimiento constante y preocupante en Colombia. Y la ausencia de controles efectivos para conductores bajo la influencia de estas sustancias genera mayores riesgos para su vida e integridad y la de los demás ciudadanos. La ausencia de legislación puede trasladar el consumo de alcohol hacia ese tipo de sustancias, comportamiento impune bajo la actual regulación de nuestro ordenamiento jurídico.

### Los efectos de las drogas en la conducción

El consumo de drogas al volante representa un peligro para la seguridad vial y adquiere relevancia en cuanto al impacto sobre 'los años ajustados de vida sin discapacidad' y sobre la esperanza de vida.

De acuerdo con el estudio “Drogas y seguridad vial: la experiencia del control de estupefacientes en conductores en la Ciudad de Buenos Aires”, publicado por la municipalidad de Buenos Aires (Argentina), en cooperación con la Organización Panamericana de la Salud, en 2010, que ha sido referente en Latinoamérica para el estudio de esta problemática, se estableció que, en ciertos sectores de la sociedad, especialmente en los jóvenes, consumir drogas antes de conducir representa un peligro igual o mayor al de beber alcohol.

Las drogas que pueden ser halladas en los controles pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

- **Estimulantes:** Aquellas que excitan la actividad psíquica y del sistema nervioso central, y adicionalmente incrementan el ritmo de otros órganos y sistemas orgánicos.
- **Alucinógenos:** Aquellos capaces de alterar y distorsionar la percepción sensorial de la persona, interferir en su estado de conciencia y sus facultades cognitivas.
- **Depresoras:** Aquellas que disminuyen el ritmo de las funciones corporales, de la actividad física y del sistema nervioso central.

Muchas de estas drogas pueden afectar al conductor en una o varias aptitudes físicas y psíquicas absolutamente necesarias para la conducción y prevención de accidentes asociados a dicho uso.

Los efectos más comunes de la cocaína en cuanto se refiere a la conducción son particularmente graves: pérdida de inhibiciones, euforia, alteración de la consciencia, tendencia a la violencia, disminución de la sensación de fatiga y exceso de confianza.

La marihuana, dependiendo de la dosis administrada, en general causa euforia, distorsión de la realidad, torpeza en cualquier maniobra. Y en el caso particular de la conducción, puede estar alterada con bajas dosis la postura, el equilibrio, la concentración, la atención y la capacidad para incorporar datos.

En el caso de las drogas depresoras, sus efectos son: sedación, laxitud, vértigo, somnolencia, confusión mental, aletargo, entre otras. Cuando se trata de barbitúricos, sus consecuencias son semejantes a las producidas por el alcohol: embotamiento, dificultad para pensar, juicio nebuloso, visión borrosa y mala coordinación neuromuscular.

Bajo los efectos de drogas estimulantes, por ejemplo las anfetaminas, pueden observarse las siguientes reacciones: dificultad para pensar y juzgar, mayor impulsividad, sobrevaloración, euforia. Además puede producir cefaleas, vértigos, agitación y falta de coordinación motora.

Resulta claro que todas estas sustancias disminuyen notablemente la capacidad de respuesta adecuada para la realización de maniobras conductivas, aún aquellas más sencillas como doblar o frenar ante un obstáculo repentino.

### Consumo de drogas en Colombia

En Colombia, el consumo de sustancias entre las que se incluirán, en cualquier caso, los medicamentos u otras sustancias bajo cuyo efecto se altere el estado físico o mental apropiado para circular sin peligro, estimulantes mayores\* y drogas depresoras†, es un problema crítico, no sólo por el aumento sistemático que señalan los estudios disponibles, sino porque sus características lo hacen un asunto complejo con serias repercusiones en la salud pública y aspectos sociales, tales como la seguridad ciudadana.

Según la última encuesta de consumo de drogas liderada por los Ministerios de Salud y Justicia - Observatorio de Drogas de Colombia - ODC (2015) “el porcentaje de personas que recurrieron, por lo menos una vez en la vida, al uso de sustancias ilícitas como marihuana, basuco, éxtasis o heroína, pasó de 8,76% en el año 2008 a 12,17% en el 2013. Un estudio similar, focalizado en estudiantes universitarios, indica que el consumo de marihuana, alguna vez en la vida, pasó de 11,21% en el año 2009 a 15,01% en el 2012. Sobresale el aumento del consumo de heroína en algunas ciudades donde además se confirma el uso por vía inyectada y la presencia de prácticas de riesgo. La experiencia internacional indica que para atender este tipo de problemáticas es imprescindible implementar acciones de reducción de riesgos y daños.

De acuerdo con el reporte, las principales tendencias que arrojan los resultados de los estudios nacionales de consumo de sustancias psicoactivas - SPA, en la población general, en estudiantes de secundaria, y universitarios, así como de las investigaciones específicas sobre heroína y caracterización química de algunas drogas, demuestran esa tendencia:

Población general de 12 a 65 años – Encuestas de 2008 y 2013

Sustancias	Prevalencia (%)			
	Vida		Año	
	2008	2013	2008	2013
Tabaco/Cigarillo	45,45	42,07	21,62	16,21
Alcohol	86,31	87,07	60,23	58,78
Tranquilizantes sin prescripción	1,76	1,82	0,53	0,53
Estimulantes sin prescripción	0,24	0,21	0,06	0,04
Marihuana	7,91	11,48	2,12	3,27
Cocaína	2,47	3,23	0,71	0,70
Basuco	1,12	1,18	0,18	0,21
Éxtasis	0,84	0,71	0,26	0,19
Cualquier sustancia ilícita <sup>1</sup>	8,76	12,17	2,57	3,57

Población escolar – Encuestas 2004 y 2011

Sustancias	Prevalencia (%)			
	Vida		Año	
	2004	2011	2004	2011
Tabaco/Cigarillo	44,26	28,11	29,38	18,75
Alcohol	73,40	69,22	60,17	62,43
Marihuana	7,59	8,28	6,62	6,17
Cocaína	1,86	3,29	1,59	2,18
Basuco	1,56	0,66	1,41	0,43
Éxtasis	3,20	1,33	2,78	0,84
Inhalables	3,73	3,25	3,23	1,97
Cualquier sustancia ilícita <sup>1</sup>	11,08	10,94	9,86	7,93

\* Anfetaminas, cocaína.

† Cannabis, tranquilizantes, heroína.



Población estudiantil universitaria – Encuestas 2009 y 2012

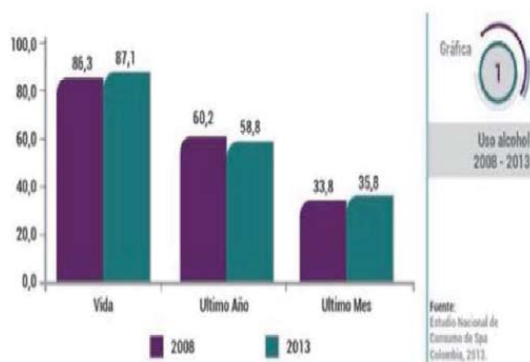
Sustancias	Prevalencia (%)	
	2008	2013
Tabaco/Cigarillo	29,46	29,37
Alcohol	81,81	84,76
Marihuana	11,21	15,01
Cocaína	2,37	2,12
Basuco	0,26	0,08
Éxtasis	0,75	0,75

Fuente: Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia – 2008. (Hogares). Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia – 2013. (Hogares). Encuesta Nacional sobre Consumo de SPA en jóvenes escolares 12-17 años. Colombia 2004. Estudio Nacional de Consumo de SPA en población escolar. 2011.

**Relación consumo alcohol y drogas:**

Dentro de las principales tendencias, el Observatorio de Drogas de Colombia, dentro de su encuesta realizada en el año 2015, tuvo varios hallazgos:

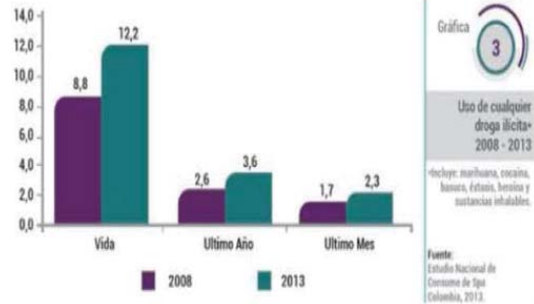
- a) El consumo de alcohol se mantiene estable, cerca de la mitad de la población lo utiliza con alguna frecuencia y no menos de la quinta parte se encuentra en situación de riesgo. Llama la atención el consumo de alcohol a tempranas edades pese a la prohibición de la venta.



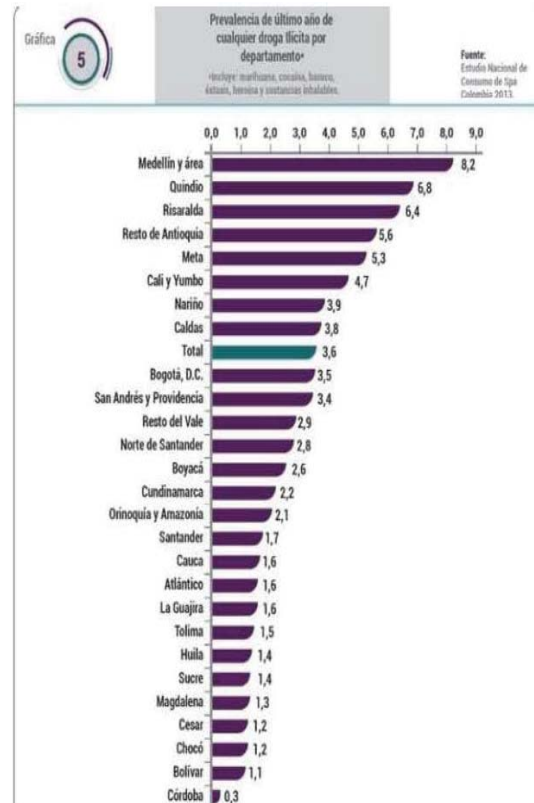
Población escolar – Encuestas 2004 y 2011

Sustancias	Prevalencia (%)			
	Vida		Año	
	2004	2011	2004	2011
Tabaco/Cigarillo	44,26	28,11	29,38	18,75
Alcohol	73,40	69,22	60,17	62,43
Marihuana	7,59	8,28	6,62	6,17
Cocaína	1,86	3,29	1,59	2,18
Basuco	1,56	0,66	1,41	0,43
Éxtasis	3,20	1,33	2,78	0,84
Inhalables	3,73	3,25	3,23	1,97
Cualquier sustancia ilícita <sup>1</sup>	11,08	10,94	9,86	7,93

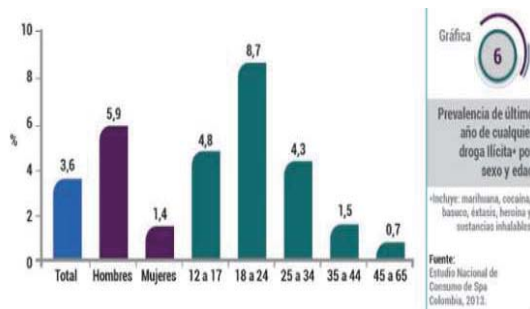
- b) El consumo de drogas ilícitas está creciendo en el país. El Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2013, destacó el aumento significativo en el uso de cualquier sustancia ilícita (marihuana, cocaína, basuco, éxtasis o heroína), tanto en la prevalencia de uso alguna vez en la vida de 8,8% en el 2008 a 12,2% en el 2013.



- c) La sustancia ilícita más consumida en el país es la marihuana (87%), seguida por la cocaína, el basuco y el éxtasis.
- d) La situación del consumo de drogas es muy diversa al interior del país, al analizar el uso de sustancias por departamento se observa amplia variabilidad. Por ejemplo, la prevalencia del consumo de alcohol o de drogas ilícitas en algunos departamentos es más del doble del promedio nacional. Medellín, Antioquia y los departamentos del Eje Cafetero tienen consumos de drogas ilícitas superiores al resto del país.



- e) Sobre las características sociodemográficas, el consumo de psicoactivos es superior en hombres, en el grupo etario entre 18 y 24 años y en zonas urbanas. Igualmente, es realmente preocupante que el siguiente grupo de mayor consumo sea el de 12 a 17 años, una población muy vulnerable a convertirse en adicta.



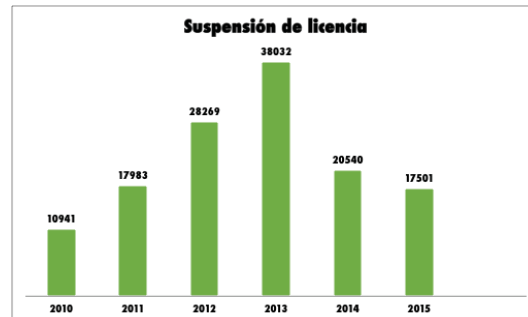
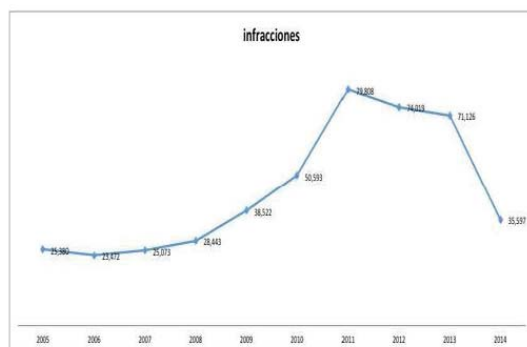
**Sistema estadístico**

Colombia cuenta con el Sistema Integrado de Información de Multas y Sanciones (SIMIT) que brinda un consolidado nacional de información sobre las infracciones de tránsito. Sin embargo, según se pudo comprobar en la investigación realizada, aún existe una falencia con respecto a la recolección de datos sobre las infracciones de tránsito. Se le preguntó al Ministerio de Transporte, a la Secretaría de Tránsito de Bogotá y al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y se puede comprobar que no se encuentra discriminada la infracción por consumo de alcohol y por consumo de drogas, sino que se encuentran en un mismo ítem impidiendo de esta manera un diagnóstico acertado sobre el problema específico.

De la misma manera, tampoco se discrimina la accidentalidad bajo los efectos del alcohol y bajo los efectos de otras sustancias que afectan la capacidad de conducción. Esto hace necesario implementar una política pública adecuada y diferenciada para cada una de estas sustancias.

**Sobre las sanciones a conductores bajo el efecto del alcohol**

Debemos resaltar en este punto que, aunque el consumo de alcohol se ha mantenido estable en los últimos años, con la implementación de las Leyes 1548 de 2012 y 1696 de 2013, las sanciones a conductores en estado de embriaguez ha disminuido notablemente pasando de 50.593 en el año 2010, llegando a un máximo de más de 70.000 infracciones anuales desde 2011 hasta 2013 y reduciéndose de una manera drástica, a 35.597 en el año 2014, casi la mitad, lo que demuestra la efectividad de la ley en la prevención del consumo de alcohol asociada a una mayor severidad en la sanción.



En el año 2010 el SIMIT reportó 10.941 suspensiones de licencia por conducir bajo los efectos del alcohol mientras que en el 2013, primer año de vigencia de la ley, este número ascendió a 38.032 y además se evidencia un posible efecto disuasivo de la norma en tanto para el año 2015 el número descendió a 17.501.

**El marco legal**

En Colombia, el procedimiento sancionatorio que se sigue como consecuencia de la conducción de vehículos automotores bajo el efecto de sustancias que alteren el estado físico o mental apropiado para realizar dicha actividad responde al contemplado en la Ley 769 de 2002, así:

El artículo 26 numeral 3 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 7° de la Ley 1383 de 2010, dispone la cancelación de la licencia de conducción como consecuencia de la reincidencia en la conducción en estado de embriaguez o **bajo el efecto de drogas alucinógenas** determinado por la **autoridad competente**.

Por su parte, el Capítulo VIII de la misma ley, señala la actuación específica en caso de **EMBRIAGUEZ** que podría entenderse en sentido amplio, pero que se podrá apreciar que se encuentra circunscrito únicamente al consumo de alcohol.

En el año 2012, se expidió la Ley 1548 conocida por enviar el mensaje de cero tolerancia al consumo de alcohol que modificó el artículo 152 de la Ley 769 estableciendo los diferentes grados de alcohol y su respectiva sanción.

Posteriormente, en el año 2013, se expidió la Ley 1696 de 2013, que establece sanciones al consumo de alcohol durante la conducción de la manera más severa posible:

- En su artículo primero, establece los diferentes grados de embriaguez y su respectiva sanción. El primer grado de embriaguez va desde los 40 y 99 mg de etanol/100ml y la sanción es de la suspensión de la licencia por tres años más una multa de 180 salarios mínimos legales diarios vigentes (smldv).
- Pero, adicionalmente, si se tiene un nivel de embriaguez entre 20 y 39 mg de etanol/100 ml se le suspenderá la licencia por un año y una multa de 90 smldv. Es decir, una cerveza contiene alrededor de 35 mg de etanol/100 ml, lo que significa que así solo se haya consumido una cerveza será sancionado.

Adicionalmente, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses expidió la Resolución 001844 de 2015, por la cual se adopta la segunda versión de la “Guía para la Medición Indirecta de Alcoholemia a través de Aire Espirado”. Como su nombre lo indica, esta reglamentación es exclusivamente para el consumo de alcohol.

Es evidente que, absolutamente todo el marco legal en Colombia, está diseñado para sancionar el consumo de alcohol, y este no puede ser aplicable por analogía a la conducción de vehículos automotores bajo el efecto de sustancias que alteren el estado físico o mental apropiado para realizar dicha actividad, no solo porque se violarían derechos y garantías constitucionales, sino porque existe una completa ausencia del mismo.

De hecho, al consultar mediante derecho de petición al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, por ser un asunto de su competencia, respecto de la equivalencia entre los diferentes grados de alcohol, con la conducción de vehículos automotores bajo el efecto de sustancias que alteren el estado físico o mental apropiado, para realizar dicha actividad, esta entidad mediante radicado número BOG 2016-001489, señaló que solo se tiene reglamentación y determinación clínico forense para el estado de embriaguez por alcohol.

Aunado a lo anterior, al revisar el nivel de accidentalidad en el país por conducir bajo los efectos de sustancias psicoactivas, estupefacientes, alucinógenas o hipnóticas, las diferentes entidades del orden nacional y territorial, pasando por el Ministerio de Transporte, la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la Superintendencia de Puertos y Transportes, la Policía Nacional, el SIMIT, Medicina Legal, e incluso el Ministerio de Salud, todas presentan respuestas de manera conjunta, es decir, no existen cifras específicas para la accidentalidad por sustancias psicoactivas discriminadas de las cifras de embriaguez.

A lo anterior se le debe sumar que en Colombia hay una concentración de víctimas de accidentes de tránsito en las edades de 20 a 24 años que representa un 14,18% y que la población más vulnerable en cuanto al consumo de alcohol y drogas se encuentra en este mismo rango de edad.

Es claro que en Colombia tenemos un vacío normativo respecto a la sanción a imponer por el consumo de sustancias psicoactivas. La normatividad es clara en cuanto a que se debe sancionar a aquellas personas que conduzcan bajo los efectos de las drogas. Sin embargo, no existe procedimiento alguno ni forma de detectar el consumo ni existen unos parámetros técnicos para determinar el estado de intoxicación en el que se encuentra la persona ni su correlativa sanción.

#### **El control de sustancias que alteren el estado físico o mental en el mundo**

A finales de los años 90 los controles de droga empezaron a ser implementados en diferentes países del mundo. Lo anterior, ya que a medida que se implementaron los controles de alcoholemia, se empezó a observar cómo disminuía el alcohol como causa de accidentes fatales de tránsito. A

nivel mundial, Australia fue pionera en la materia, y en la región la ciudad de Buenos Aires, convirtió a Argentina en el primer país de Latinoamérica en sumarse a la decisión internacional.

De acuerdo con la Red Europea de Policías de Tránsito, la participación estimada de las drogas en los siniestros viales -en promedio- se acerca al 20%, y varía dependiendo del tipo de droga, la época del año y la edad de los consumidores.

En el mundo se han implementado múltiples sistemas. En Finlandia, si durante el control practicado a un conductor arroja positivo, se puede usar como prueba para ser procesado por el consumo de drogas; en otros, como en Bélgica y el Reino Unido, existen cláusulas específicas en la Ley de Tráfico que prohíben que los resultados de las pruebas se utilicen para elevar cargos criminales.

Los tipos de control, varían de acuerdo con el país en que se apliquen y sus lineamientos constitucionales y legales, pasando por procedimientos que implican la toma de saliva, orina, sangre o la combinación de estos.

#### **La iniciativa**

Es claro que el consumo de drogas y los índices de accidentalidad están directamente relacionados por el impedimento a las mínimas capacidades para conducir. También es evidente que resulta ineludible aplazar por más tiempo la decisión de prevenir el consumo de drogas, y disminuir los niveles de accidentalidad viales como consecuencia de su consumo.

El mundo entero lo hace, y nosotros estamos llamados como sociedad y como Nación a implementar buenas prácticas, actividades y proyectos que tengan como objetivo el beneficio de los ciudadanos.

Es importante resaltar que la ausencia de prevención, capacitación y control en la vía, dificulta la disminución de los índices de accidentes de tránsito por diferentes causales. En este punto, resulta evidente que la orientación no debe ser sólo al control de la embriaguez (aunque conducir ebrio tiene las consecuencias más letales, no es la principal causa de la accidentalidad en Colombia) y por tanto, se requieren otras medidas.

Se ha demostrado que la implementación de medidas legislativas alrededor del mundo han reducido las lesiones producidas por los accidentes de tránsito; por ejemplo, el 39% de los países tienen restricciones a los límites de velocidad en zonas urbanas, para superar el efecto por cambio de límites de velocidad, dado que, según investigaciones realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2011), por cada kilómetro/hora que aumenta la velocidad, la accidentalidad se incrementa en 2 por 100. Además, el 66% de los países tienen leyes integrales referentes a la conducción bajo los efectos del alcohol, y establecen un grado de alcoholemia de 0,05 g/dl o incluso menor con el mismo propósito.

Así las cosas, con base en los fundamentos de hecho y de derecho aquí expuestos, el objetivo central, y la invitación que hoy hacemos al Honorable Congreso de

la República, está dirigida a legislar e implementar, en el ordenamiento jurídico colombiano, la reglamentación necesaria para hacer efectivos controles en el consumo de sustancias que alteren el estado físico o mental apropiado para realizar dicha actividad, mitigando así los factores de riesgo asociados a la seguridad vial.

Habiendo establecido, las experiencias exitosas de otros países, la situación actual sanciona la conducción de vehículos automotores bajo el efecto de sustancias que alteren el estado físico o mental apropiado para realizar dicha actividad en Colombia, y el vacío normativo que enfrentamos, debemos replicar las políticas y acciones de seguridad vial llevadas a cabo por otros gobiernos e instituciones, facilitar la puesta en práctica de estas medidas a las autoridades competentes, y propender por un mejor país.

Cordialmente,

  
**ALFREDO RAMOS MAYA**  
 Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
 (Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día ... del mes de ... del año ... se radicó en este despacho el Proyecto de ley número ... de ..., con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el ...

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 8 de noviembre de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 167 de 2017 Senado**, por medio del cual se sanciona la conducción de vehículos automotores bajo el efecto de sustancias que alteren el estado físico o mental apropiado para realizar dicha actividad, y se generan procedimientos y estadísticas, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la

República por el honorable Senador *Alfredo Ramos Maya*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 8 de noviembre de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 1052 - Martes, 14 de noviembre de 2017	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 164 de 2017 Senado, por medio de la cual se establece el marco para la política pública de seguridad alimentaria con calidad nutricional. ....	1
Proyecto de ley número 165 de 2017 Senado, por medio de la cual se establece como obligatorio el rotulado nutricional tipo CDO monocromático para alimentos y bebidas envasadas, empacadas y enlatadas. ....	10
Proyecto de ley número 166 de 2017 Senado, por la cual se regula la contratación de los trabajadores que prestan servicios de salud y administrativos ante las IPS (Instituciones Prestadoras de Servicio de Salud).....	15
Proyecto de ley número 167 de 2017 Senado, por medio del cual se sanciona la conducción de vehículos automotores bajo el efecto de sustancias que alteren el estado físico o mental apropiado para realizar dicha actividad, y se generan procedimientos y estadísticas.....	17