



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 631

Bogotá, D. C., viernes, 19 de agosto de 2016

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 104 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de la fundación del municipio de San Jerónimo en el Departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se vincula a la celebración de los 400 años de la fundación del municipio de San Jerónimo, en el departamento de Antioquia, a celebrarse el 22 de febrero de 2016, y rinde un sentido homenaje a los hombres y mujeres sanjeronimitas que han hecho de este municipio una tierra próspera y pujante.

Artículo 2°. A partir de la promulgación de la presente ley conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 339 y 341 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus Decretos Reglamentarios y la Ley 819 de 2002, autorícese al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias, que a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, permitan ejecutar y entregar al servicio de la comunidad sanjeronimeña las siguientes obras de infraestructura de interés público:

1. Ampliación y mejoramiento de la Casa de La Cultura “Gustavo Vásquez”.
2. Ampliación, dotación y mejoramiento del Hospital “San Luis Beltrán”.
3. Mejoramiento de 400 viviendas en el área urbana y rural del municipio de San Jerónimo.
4. Terminación de la Unidad Deportiva San Jerónimo.

Artículo 3°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse convenios interadministrativos, entre la Nación, el municipio de San Jerónimo y/o el departamento de Antioquia.

Artículo 4°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 5°. Para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias en cumplimiento de la presente ley, se deberá realizar la inscripción previa de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación.

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

JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

OSCAR DE JESÚS HURTADO PEREZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto

El presente proyecto pretende que la Nación se asocie a la conmemoración de los 400 años de fundación del municipio de San Jerónimo, Antioquia, autorizando las apropiaciones presupuestales que sean necesarias, a fin de cofinanciar y concurrir en obras y actividades que redunden en el desarrollo y bienestar de todos los habitantes del municipio de San Jerónimo.

2. De la facultad de los congresistas en la presentación de este tipo de iniciativas legislativas

Constitucionalmente, los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 numeral 3, nos hacen referencia a la competencia por parte del Congreso de la República para interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas

para presentar proyectos de ley y/o de actos legislativos; la facultad por parte del Gobierno nacional en la dirección de la economía nacional; la obligación del Gobierno nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las previstas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 359 de la Constitución Nacional.

Adicionalmente, la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), en su artículo 140, en concordancia con la Constitución Política de Colombia, establece quiénes pueden presentar proyectos de ley, así: numeral 1. “*Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas*”, entre otros.

Razones por las cuales esta iniciativa no invade las órbitas, ni las competencias de las otras ramas del poder público, en especial las correspondientes al Ejecutivo en cabeza del Gobierno nacional.

3. Fundamentos constitucionales y legales frente a la viabilidad jurídica del proyecto

En materia Constitucional, se sustenta esta iniciativa en los artículos 150, numeral 3, el cual establece que le *corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejercer funciones como la de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos*. En este mismo sentido, el numeral 11, prevé que otra de las funciones del Congreso es la de *establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de administración*; en concordancia con el artículo 345 *ibidem*, el cual establece que *no se podrá hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos*.

De igual forma, el artículo 334 de la Constitución, enfoca esta iniciativa respecto de la función estatal en la dirección general de la economía y su intervención por mandato expreso de la ley, resaltando como uno de los fines el de promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

El artículo 339 de la Constitución Política, establece que el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional el cual contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, base que sustenta el fin primordial de esta iniciativa en la búsqueda de hacer explícita la necesidad de inversión en un ente territorial específico, análisis que considerará la administración central.

En este mismo orden de ideas, el artículo 341 de la Constitución Política, establece que el Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo.

Razón por la cual, las normas de orden constitucional anteriormente citadas demandan el análisis económico frente a la participación de los entes territoriales y las competencias en la elaboración de la inversión y el gasto público por parte del Gobierno nacional en las regiones, fin primordial de esta iniciativa.

3.1. Alcance jurisprudencial

La Corte Constitucional, en relación con la iniciativa que nos ocupa, en múltiples y reiteradas oportunidades ha hecho hincapié en dos aspectos relevantes: de una parte, el respeto al principio general de libertad de la iniciativa congresional, y de otra, la distinción entre el decreto de ordenación del gasto y su incorporación a la ley de presupuesto.

En función de la observancia del principio general de libertad de iniciativa, la Corte Constitucional (Sentencia C-490 de 1994, 1994) ha sostenido que las excepciones establecidas a su aplicación en el artículo 154 de la Carta no contemplan ninguna que impida al Congreso por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público; cuestión distinta es que para que el mismo se haga efectivo, deba incorporarse en la ley de presupuesto (Sentencias C-360 de 1996, 1996, C-325 de 1997, 1997, C-480 de 1999).

Manifiesta la Corte en esta sentencia que de la necesaria observancia del principio de legalidad en la fase de ejecución del presupuesto, no se deduce que el Congreso carezca, salvo las excepciones que expresamente señala la Constitución, de iniciativa propia para proponer y aprobar leyes que impliquen gasto público.

Así mismo, en sentencias posteriores (Sentencias C-343 de 1995, 1995, C-1339 de 2001), la Corte Constitucional, señala que las leyes que decretan gasto sirven de título para que posteriormente y, por iniciativa gubernamental, se incluyan en la ley de presupuesto las partidas para atenderlo, pero que tales leyes no pueden conllevar la modificación o adición del presupuesto.

Para tal efecto, ha empleado para fundamentar su argumentación la aplicación de los principios de organización del Estado como república unitaria, descentralizada y con autonomía territorial, y dando alcance a los principios de interacción entre los niveles de la organización estatal de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Como resultado, la Corte Constitucional en Sentencia C-859 de 2001, ha señalado la validez constitucional del decreto de gasto en esa eventualidad, siempre y cuando para su concreción en la ley de presupuesto, es decir, su inclusión se haga por iniciativa gubernamental, empleando el mecanismo de la cofinanciación, lo cual implica que también haya aporte de la entidad territorial beneficiaria, que se apropien los recursos para proyectos específicos registrados en el Banco Nacional de programas y proyectos y evaluados y aprobados por los organismos cofinanciadores o por los mecanismos regionales previstos en el sistema de cofinanciación, y que dicha apropiación no se materialice como una transferencia en favor de la entidad territorial cofinanciada, sino que se haga en favor de los fondos de cofinanciación que forman parte del sistema nacional de cofinanciación y teniendo en cuenta la naturaleza de las actividades que serán objeto de cofinanciación debidamente clasificadas por programas.

“*La jurisprudencia admite la posibilidad que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta*

el supuesto de hecho regulado en el párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se pueden ordenar “apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales” y “partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales”.

3.2. Alcance legal

En ese orden de ideas, no son contrarias a la Constitución las expresiones “aprópiase” o “autorízase”, empleadas en las leyes que decretan gasto, en el entendido en que sean interpretadas como habilitaciones para que el ejecutivo lo incluya en el respectivo proyecto de ley de presupuesto, y no como órdenes impartidas por el Congreso para lograr su inclusión perentoria en el mismo, así: “La jurisprudencia constitucional ha rechazado por inconstitucionales las iniciativas provenientes del Congreso de la República que ordenan un gasto público, cuando quiera que el objetivo perseguido con la medida radica en imponerle al Gobierno la incorporación en el Presupuesto General de la Nación de partidas con destino a la financiación de proyectos y programas que son de competencia de los entes territoriales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Distribución de Competencias. Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable”.

Al tenor de lo previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y a la luz del artículo 151 de la Constitución Política, el citado proyecto de ley no conlleva a la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación, sino simplemente dotar al Gobierno nacional de una norma legal que servirá como parámetro para ser incluida en la Ley de Presupuesto Nacional al momento de atender estos gastos públicos.

4. Aspectos generales del municipio

El municipio de San Jerónimo fue fundado por Don Francisco de Herrera y Campuzano, sacerdote español, oidor de la Real Audiencia del Nuevo Reino de Granada y visitador general de la Provincia de Antioquia, el 22 de febrero de 1616, en la misma fecha de la fundación por el mismo oidor Herrera Campuzano, de la población hermana de Sopetrán, San Jerónimo fue erigido municipio en el año 1757.

San Jerónimo fue bautizado con el nombre de “San Juan de Pie de Cuesta”, por haberse asentado en ese lugar que hoy es próspera vereda del Municipio. Para la época de su fundación, el sector era malsano y carente de agua en sus cercanías.

Por ello en 1617 el Gobernador de Antioquia, Don Francisco Berrío, dio la orden de trasladar el poblado al lugar que hoy ocupa, ubicándose en terrenos que

pertenecieron a la dama española Doña Tomasa Méndez de Villareal; en ese momento tomó el nombre de “San Jerónimo de los Cedros” nombre que desapareció con el correr de los tiempos, convirtiéndose simplemente en “San Jerónimo”.

Geografía

Descripción física: San Jerónimo es uno de los 125 municipios que conforman el departamento de Antioquia, situado a 6°7'2" de latitud Norte y una longitud de 75°44'8" Oeste de Greenwich.

Límites del municipio

El municipio de San Jerónimo está situado a nivel geográfico sobre los 6°26'36" de latitud Norte, y longitud 75°43'18", al Occidente del Departamento de Antioquia. Su extensión territorial aproximada es de 155 km² teniendo a nivel urbano una superficie de 0.5 km², cubriendo parte de la vertiente Oriental de la cordillera Central.

Se encuentra a 780 metros sobre el nivel del mar y tiene una temperatura promedio de 25°C. Su separación de Medellín es de 34 kilómetros.

El municipio de San Jerónimo limita con los siguientes Municipios: por el Norte con el municipio de Sopetrán, por el Sur con el municipio de Medellín, por el Oriente con el municipio de San Pedro de Los Milagros y por el Occidente con el municipio de Ebéjico.

De acuerdo con la Ordenanza Departamental la descripción de los límites es la siguiente:

- Con Sopetrán: Parte de la boca de la cañada “La Cal” aguas arriba en la Quebrada La Sucia atravesando la Cañada “Cangrejo” aguas abajo hasta su boca en el río Arra; está aguas arriba hasta su desembocadura en la Quebrada Tafetanes, aguas arriba a sus nacimientos; de aquí hasta el camino por la cordillera que por Guayabal va de Sopetrán a San Pedro de los Milagros.

- Con San Pedro de Los Milagros: Desde el camino de Guayabal donde corta la cordillera, cerca al Alto del Espíritu Santo, por toda la cima de la cordillera Alto de Poleal, más allá de la Casa de Luis García, de allí a la empalizada por esta al Alto del Chuscal en la cima de la cordillera.

- Con Medellín: Por la cordillera desde el Alto del Chuscal hasta buscar el nacimiento formación de la Loma Urquítá y de aquí en línea recta a la Quebrada la Sucia.

- Con el municipio de Ebéjico: De un punto en la Quebrada la Sucia, frente al nacimiento de la Loma Urquítá quebrada aguas abajo hasta la boca de la Cañada “La Cal”.

Extensión total: 155 km².

Extensión área urbana: 0.7 km².

Extensión área rural: 154.3 km².

Altitud de la cabecera municipal (metros sobre el nivel del mar): 750.

Temperatura media: 25° C.

Distancia de referencia: 41.

Ecología

El municipio de San Jerónimo se ubica en la base de una ramificación de la cordillera Central, presenta un paisaje variado con ondulaciones moderadas y altas, al descender sobre la parte de las estribaciones de la cordillera, se encuentra el casco urbano de San Jerónimo.

La conformación montañosa del Municipio, tiene gran incidencia en el desarrollo socioeconómico y cultural del municipio ya que los cerros y elevaciones son parte de la cultura, y de su idiosincrasia, entre los cuales podemos mencionar los Altos de Poleal, Buenos Aires, Montefrío, Los Cedros y El Mestizo. Esto da origen a todos los pisos térmicos que permiten cultivar una gran variedad de productos agrícolas como café, frutas y plátano, así como desarrollar actividades de carácter turístico.

ASPECTOS CLIMATOLÓGICOS E HIDROLÓGICOS

• Zonas de vida

El territorio de San Jerónimo, está en cuatro zonas de vida. Bosque seco tropical (bs-T), Bosque húmedo premontano (bh-PM); bosque muy húmedo premontano (bmh-PM) y bosque muy frío montano bajo (Bmh-Mb); con temperaturas que oscilan entre 18 y 25°C y lluvias entre 1000 y 4000 mm/año.

• Hidrografía

Las cuencas hidrográficas del municipio de San Jerónimo, determinan territorialmente su división política, pues las divisorias de aguas, o las mismas corrientes, han servido para establecer los límites urbanos y veredales. La cuenca del río Aurra (que recibe todas las aguas del territorio municipal), nace en la vereda Llanos de Ovejas en el municipio de San Pedro de los Milagros.

La Quebrada La Muñoz, tiene muchos tributarios y desemboca en el río Aurra, nace en la parte alta de la vereda Alto Frío. De ella se abastecen dos acueductos veredales y el de la cabecera municipal de San Jerónimo.

La Quebrada La Grande y Los Cedros nacen en la parte alta de la vereda el Chocho, en límites con el municipio de Belmira y desemboca en el río Aurra.

La Quebrada La Sucia nace en Boquerón y desemboca en el río Cauca. Su nacimiento está bien protegido y bordea el límite entre San Jerónimo y Ebéjico.

La Quebrada Tafetanes nace en la vereda El Mestizo, en límites con Sopetrán y es afluente del río Aurra. Esta Quebrada, se seca totalmente en verano.

Otras cuencas como La Zarzala, Alarcona, Ramírez, El Guaico, La San Juana y la Arias, involucran varias veredas, o sus corrientes sirven como límites territoriales. Es importante a resaltar, la gran oferta hídrica que hay en el territorio municipal de San Jerónimo lo que debiera redundar en una mayor protección de los nacimientos y las cuencas en general.

Economía

• Producción agrícola

En el sector agrícola en los últimos años ha cambiado su vocación, lo que ha generado cambios en los

usos del suelo, que antes eran destinados a la agricultura, ahora son empleados en fincas de recreo, parcelaciones, centros recreativos, ganadería, cultivos de flores y otras actividades en menor escala. Este cambio ha sido mayor en las zonas bajas del municipio y en aquellas que tiene facilidades de acceso.

En las partes altas del municipio cotas superiores a 1.400 msnm, se conservan los minifundios, que corresponde a población nativa en los cuales la producción es de autoconsumo y algunos habitantes que tienen mayor capacidad económica, producen mayores cantidades para la comercialización. A pesar de esto la oferta de producción no alcanza a ser suplida con lo que se produce en la región, por lo que se hace necesario traer productos agrícolas de otros municipios aledaños.

A pesar de que en algunas zonas existen sistemas de riego, estos no son aprovechados eficientemente para tal fin, debido al crecimiento de lotes para construcción de fincas de recreo y, por ende, la disminución de la producción agrícola y muchos de los agricultores han cambiado tipo de empleo por mayordomos de fincas.

Hace unos cuatro años el principal producto base de economía de la región era el café. En el año 2000 se tuvieron 604 hectáreas sembradas, con un área promedio de 1.5 hectáreas por productor. La producción y calidad del grano ha disminuido debido a la aparición de la roya, la broca y la disminución del precio interno del café lo que trae como consecuencia la reducción de los ingresos de los productores y su obligación a diversificar o cambiar sus actividades.

En la actualidad el producto que proporciona mayores ingresos es el plátano, el cual ha pasado de 140 ha en el año 2000 a 150 en el año 2003, con un área promedio por productor de 0.78 hectáreas. La comercialización se ha realizado a través de intermediarios lo que ha tenido gran influencia en los precios para el productor.

En las zonas altas del municipio se cultivan hortalizas tales como: tomate, cebolla junca; estos productos se comercializan con la ciudad de Medellín en su gran mayoría.

Se cultivan otros productos como la yuca, el frijol, el maíz y papa, que se produce en las veredas de Poleal y Buenos Aires en gran escala, pero tiene el inconveniente de que no existen centros de acopio en el municipio, por lo que se comercializa en Medellín y posteriormente se compra en el municipio, traída desde la Central Mayorista, lo que incrementa los precios a nivel interno.

Existe en pequeña escala producción de frutas propias de la región como son: el mango, la guanábana, los mamoncillos, el corozo, la papaya, la guayaba y los cítricos. Actualmente en las fincas de recreo existen árboles de mango de especies o variedades de frutos grandes como el Tomy Atkins que llegan a pesar más de un kilo. En varias veredas como Quimbayo y El Ático existen ya cultivos tecnificados. La mitad del producido es comercializado con Medellín a través de intermediarios, también se vende en pocas cantidades en la orilla de la carretera para los turistas de paso.

La caña panelera en épocas pasadas fue de gran importancia, existieron alrededor de quince establecimientos para el procesamiento de la panela, de los cuales muchas familias derivaban su sustento; hoy en día existen únicamente dos fincas cultivadas con caña en forma tecnificada, y se han recuperado en los dos últimos años dos trapiches comunitarios en las veredas de los Guayabos y Matasano, con gran acogida por parte de la comunidad y conformación de grupos organizados alrededor de esta actividad, al igual que un incremento del área cultivada.

• Producción pecuaria

La población ganadera predominante en el municipio es de baja calidad genética, con un manejo rudimentario de las praderas.

La producción de bovinos ha disminuido en los últimos años debido al auge del turismo y las fincas de recreo. La producción lechera no alcanza para abastecer las necesidades locales por la falta de un adecuado mercadeo, ya que la zona más productora de leche como es Poleal y Buenos Aires comercializan con Colanta y la producción de las zonas aledañas al casco urbano se vende en el mercado local. Existe otro segmento de producción dedicado a la ganadería de doble propósito.

Existe en el municipio explotación porcina, avícola y piscícola, este último se ha incrementado en los últimos años en las veredas y por parte de algunos particulares que comercializan a mayor escala, contando con el Politécnico que tiene un centro piscícola en este Municipio.

• Agroindustria

En cuanto a la producción de frutas el municipio tiene buenas condiciones agroecológicas, pero como se presenta una baja comercialización del mismo y mal manejo de los cultivos en la pre y poscosecha, presentándose un pérdida de gran cantidad de los productos.

No existen en el municipio microempresas o famiempresas que se dediquen al procesamiento y transformación de las frutas como materias primas para otros productos, a pesar de que existe personal capacitado y el apoyo del Sena.

• Turismo

La actividad turística del municipio ha crecido en los últimos años principalmente por el construcción de hosterías, hoteles, urbanizaciones y fincas de recreo, esto dadas las condiciones climáticas, la cercanía a la ciudad de Medellín, la seguridad de la zona, la forma del paisaje, la abundancia de fuentes hídricas y la cercanía a otros centros turísticos de gran importancia en la región.

Se cuenta con los siguientes sitios de recreación: Hotel Quimbaya (el más antiguo), Hotel Lagotours, Hotel Portón de Occidente, Hostería Mi Chozita, Hostería El Tesoro, Hostería Guaracú, Hotel San Sebastián y Hostería Los Cedros. Además se ha construido un centro de eventos y convenciones al aire libre llamado Piñón del Río y un centro recreativo vacacional en la vereda El Berrial, denominado Parque los Tamarindos "Comfenalco".

En la última década en la zona suburbana se inició la creación de otras parcelaciones localizadas en

la vereda El Rincón tales como: Vegas del Aurra, Los Cedros, Campiñas de la Pradera y La Palmera.

El turismo a nivel de la región y del municipio no se encuentra organizado y no se realiza una explotación adecuada del potencial que tiene la región. No se les ofrece a los turistas unos planes para conocer los sitios históricos, culturales y de producción de la región, solo se ofrecen planes en los cuales el turista permanece en un solo sitio, favoreciendo solo las economías de los propietarios de los hoteles y hosterías. Tampoco se tiene implementados programas de ecoturismo que benefician a los campesinos y directamente a los habitantes del Municipio.

• Actividad comercial

Aunque en el municipio de San Jerónimo existe una asociación de comerciantes, hace falta más solidez de parte organizacional y participativa para emprender programas en beneficio de los mismos comerciantes y de la comunidad. Debido a la falta de divulgación y al ofrecimiento de estrategias de mercadeo la mayoría de los turistas prefieren llevar los productos desde la misma ciudad, lo que disminuye los ingresos para el comercio del municipio.

El comercio de los productos se hace directamente con la ciudad de Medellín, ya que no existen canales de comercialización entre los comerciantes y los productores rurales para la venta de lo producido por los campesinos.

En la construcción se ha incrementado el número de distribuidores de diferentes productos, y las construcciones por motivo a la cercanía a la apertura del Megaproyecto Túnel de Occidente, empleando mano de obra local la cual resulta más favorable y la mano de obra calificada es llevada de otras regiones.

Las fincas de recreo son las mayores tributadoras de impuestos a nivel predial en el municipio y se puede decir que a nivel de la zona occidente San Jerónimo es uno de los municipios que más recibe por concepto de predial, pero falta que entre en vigencia la Actualización Catastral Rural, esta se realizó a finales del año 2003.

Vías de comunicación

Terrestres

La cabecera de San Jerónimo, se comunica con todos los municipios limítrofes y cercanos, por carreteras en su mayoría pavimentadas. La Troncal de Occidente es la principal arteria vial de la región, que conecta al municipio con la Ciudad de Medellín, en un trayecto de 34 km. Por esta misma vía se comunica con Sopetrán, Santa Fe de Antioquia y otros municipios del occidente antioqueño.

Entre las vías secundarias se destacan las de carácter departamental que conectan a San Jerónimo con la Vereda Poleal y con el municipio de San Pedro de los Milagros, las cuales se encuentran en mal estado¹.

Pese a los esfuerzos realizados por las administraciones municipales anteriores, mi propósito es el de contribuir en la solución de necesidades básicas insatisfechas de la población urbana y rural del municipio.

¹ www.sanjeronimo-antioquia.gov.co

Razones por las cuales se hace necesaria la ejecución de las obras señaladas a través de esta iniciativa dada la importancia de las mismas, presentamos a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley para su estudio y correspondiente trámite legislativo.

De los honorables Representantes,


JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia


OSCAR DE JESÚS HURTADO PEREZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 16 de agosto de 2016, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 104, con su correspondiente Exposición de Motivos. Por los honorables Representante *John Jairo Roldán Avendaño*, *Oscar Hurtado Pérez*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 105 DE 2016
CÁMARA

por la cual se autoriza el uso de dispositivos, espacios o estructuras especiales en buses de transporte público y taxis para transporte de bicicletas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto fomentar la integración de los sistemas de transporte público con vehículos de transporte alternativo como la bicicleta, motivando a su vez la utilización de dichos vehículos alternativos y aportando al mejoramiento de la movilidad urbana, así como la reducción de emisión de gases contaminantes y protegiendo el medio ambiente de las ciudades principales.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se aplicarán las siguientes definiciones que concretan el alcance de la autorización del uso de dispositivos, espacios o estructuras especiales en buses de transporte público y taxis para transporte de bicicletas.

Cultura. Conjunto de valores, creencias, ideologías, hábitos, costumbres y normas, que comparten los sujetos en un contexto social y que surgen de su interrelación y de su relación con el entorno. De este modo se generan patrones colectivos de comportamiento que establecen una identidad entre sus miembros y los identifica de otra organización.

Transporte alternativo. Los llamados métodos de transporte alternativo o transportes ecológicos son aquellos que el hombre ha diseñado para que pueda trasladarse de una manera eficiente y así reducir los factores que producen contaminación e incluso costos.

Medio ambiente. Es un sistema formado por elementos naturales y artificiales que están interrelacionados y que son modificados por la acción humana. Se trata del entorno que condiciona la forma de vida de la sociedad y que incluye valores naturales, sociales y

culturales que existen en un lugar y momento determinado.

Movilidad. Conjunto de desplazamientos, de personas y mercancías, que se producen en un entorno físico. Cuando hablamos de movilidad urbana nos referimos a la totalidad de desplazamientos que se realizan en la ciudad. Estos desplazamientos son realizados en diferentes medios de transporte: autos, transporte público y también la bicicleta como vehículo alternativo; y todos con un objetivo claro: el reducir la distancia que nos separa de lugares donde satisfacemos nuestros deseos o necesidades.

Bicicleta. Vehículo de dos ruedas impulsado por pedales, utilizado generalmente para transporte personal.

Artículo 3°. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplicará solo en las ciudades principales, que cuentan con servicios de transporte público urbano, local y/o metropolitano.

Artículo 4°. Objetivos específicos. La ley precisa el cumplimiento de los siguientes objetivos específicos para el logro de su objeto principal.

1. Promover el desarrollo de iniciativas de las empresas de transporte público que tiendan a la integración de estos sistemas tradicionales con los vehículos de transporte alternativo.

2. Fomentar la utilización de vehículos alternativos de transporte, como la bicicleta, que mitiguen los problemas de movilidad y la contaminación ambiental por emisión de gases vehiculares.

3. Unificar la normatividad de tránsito vigente en materia de transporte de vehículos de transporte alternativo en vehículos de transporte público tradicional en zonas urbanas.

Artículo 5°. Direccionamiento y recursos. La aplicación y los recursos requeridos para la implementación de esta ley, estarán a cargo del Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Transporte, las Gobernaciones y Alcaldías, a través de sus secretarías de tránsito y transporte o de movilidad según el caso.

Artículo 6°. El Ministerio de Transporte realizará los estudios técnicos requeridos con el fin de establecer los diseños que deben tener los diferentes espacios, dispositivos y estructuras para el transporte de bicicletas en vehículos de transporte público como buses y taxis de servicio urbano.

Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.


JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

Una de las principales empresas transportadoras de la ciudad de Bello, Antioquia, adecuó en algunos de sus vehículos, estructuras especiales para el transporte de un número determinado de bicicletas como servicio

alterno a sus usuarios y como forma de integración de los distintos medios de transporte en el Valle de Aburrá. Sin embargo, algunos de los vehículos de esa empresa fueron inmovilizados y se les realizaron infracciones por infringir las normas de tránsito. El tema se tornó en debate público cuando la sociedad civil, en defensa de la empresa, incluso algunos miembros de la clase política del departamento apoyó la iniciativa de la empresa e hicieron un llamamiento a la correcta interpretación de la norma.

Justificación

En algunas ciudades principales del país se habla de la utilización de vehículos de transporte alternativos, entre ellos la bicicleta principalmente, y se hacen ingentes esfuerzos, económicos y administrativos, para incentivar la utilización de estos medios así como las vías que se han venido construyendo y ampliando para tal fin. Debe existir una correlación entre la inversión que se hace en materia de fomento, promoción, educación y cultura, así como obras civiles encaminadas a la utilización de la bicicleta con una normatividad clara y flexible que permita que todo esto brinde réditos efectivos en materia de movilidad, medio ambiente e incluso salud.

Si la normatividad no ofrece claridad a los ciudadanos, a los privados que prestan el servicio público de transporte y hasta a las mismas autoridades encargadas de velar por el espacio público y la movilidad, lo que se logrará es un conflicto de intereses que terminará por afectar y menguar la utilización de vehículos de transporte alternativo, así como los espacios dedicados a ellos, pues la integración de todos los sistemas es fundamental para lograr reducir ampliamente la congestión vehicular, la contaminación ambiental y hasta la subutilización de las ciclorrutas.

En la actualidad está recobrando mucha popularidad debido a los problemas ambientales que están perjudicando nuestros ecosistemas y nuestra salud. En muchos países de Latinoamérica, están promoviendo el uso de este medio de transporte para así garantizar la reducción de gases contaminantes emanados de vehículos de transporte tradicionales¹. La contaminación es un problema evidente que está deteriorando nuestro entorno. Nuestra actitud y actuación son determinantes para reducir el impacto medioambiental².

Se hace necesario entonces, blindar y promover las iniciativas de los privados encargados del transporte público y contribuir entonces a que sean utilizados los vehículos de transporte alternativos en armonía con un sistema de transporte tradicional amigable con el medio ambiente, posibilitando que se den cambios sustanciales y eficientes en el transporte, movilidad y saneamiento del medio ambiente.


JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia

¹ www.bicicletatransportealternativo.blogspot.com.co/2012/7/11/conclusion.html?m=1. La bicicleta, medio de transportes alternativo. Noviembre 6 de 2012. Conclusión.

² www.definición.de/medioambiente/ Definiciones.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 16 de agosto de 2016, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 105, con su correspondiente Exposición de Motivos. Por el honorable Representante *John Jairo Roldán Avendaño*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 311, 312 numeral 2, 329, 333 y 337 de la Ley 5ª de 1992.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 311. Composición. Estará conformada por quince (15) miembros, elegidos por sistema del cociente electoral para un periodo de 4 años, que deberán poseer formación jurídica con calidad de abogados, con presupuesto anual para desarrollar la actividad investigativa, equivalente a 4.000 smlmv, durante la totalidad de los periodos legislativos del año, sin que se presente suspensión de las actividades, con autonomía en sus decisiones y cumpliendo los principios constitucionales y legales de la actividad judicial e investigativa.

Artículo 2º. El artículo 312, numeral 2, quedará así:

2. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten o remitan por competencia del Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Contraloría General de la República, la Oficina Anticorrupción de la Presidencia de la República o por los particulares contra los expresados funcionarios, que presten mérito para fundar en ella acusación ante el Senado.

Artículo 3º. El artículo 329, quedará así:

Denuncia contra altos funcionarios. La denuncia o la queja que se formule contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, el Magistrado de la Corte Constitucional o de la Corte Suprema de Justicia, el miembro del Consejo Superior de la Judicatura, el Magistrado del Consejo de Estado o el Fiscal General de la Nación, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, por indignidad, por mala conducta o por delitos comunes, se presentará por escrito o de forma verbal, ante las autoridades antes indicadas, acompañado de prueba tan siquiera sumaria que tenga el denunciante o de la relación de las pruebas que deban practicarse y que respaldan la denuncia o queja.

Artículo 4º. El artículo 333.

Quedará así: Auxiliares en la investigación. El Representante Investigador, en el ejercicio de su función, podrá solicitar la cooperación de los miembros de la Policía Judicial, del cuerpo técnico de investigación de la Fiscalía General de la Nación y de las demás autoridades que ejerzan funciones de esa índole.

Para tal fin, la Fiscalía General de la Nación comisionará una unidad de apoyo técnico permanente la cual realizará esta colaboración, salvo en los casos donde el investigado fuera el Fiscal General de la Nación, en el cual dicha función será realizada por la Policía Nacional.

También podrá comisionar a Magistrados de las Salas Panales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y a los Jueces para la práctica de pruebas, cuando lo estime conveniente, así como a los investigadores de la Fiscalía General de la Nación. En la investigación de delitos comunes tendrá las mismas atribuciones, facultades y deberes que los Agentes de la Fiscalía General de la Nación.

Artículo 5°. El artículo 337, quedará así:

Principio de libertad del procesado. Durante la investigación de tipo penal rige el principio de libertad del procesado. Por eso no hay lugar a proferir medida de aseguramiento alguna contra él.

En las investigaciones de tipo disciplinario o fiscal, el representante investigador, en auto debidamente motivado y con el único fin de que el investigado no manipule u obstruya la investigación, podrá ordenar la separación temporal del cargo hasta por tres (3) meses del investigado por una única vez, donde practicará y realizará las pruebas necesarias, de forma rápida ágil y celerá, con las que pretenda esclarecer la conducta o las conductas disciplinarias o fiscales, auto que podrá ser recurrido ante la plenaria de la Cámara de Representantes.

Artículo 6°. La presente ley rige desde la fecha de su sanción.

Representante proponente.



GERMAN BLANCO ALVAREZ.
Representante por Antioquia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los grandes principios rectores en la organización constitucional del Estado de Derecho colombiano, a saber, la independencia entre las ramas del poder público y la proporcionada y ajustada labor de cada una, de acuerdo a su finalidad intrínseca, atraviesan por una gran crisis. Por la falta de equilibrio de poderes del Estado, la extralimitación en las actuaciones de las diferentes ramas en detrimento de la autonomía de las otras, así como los conflictos de intereses surgidos entre sus respectivos miembros, impide el normal cumplimiento de sus funciones.

Siendo esta problemática cada vez más comunes, causando una denodada desnaturalizando el principio de la colaboración armónica y la separación e independencia entre los principales órganos del Estado.

El desequilibrio ha minado el funcionamiento natural de las tres ramas y de los organismos de control, debilitando la administración de la justicia y socavando la capacidad para “El principio de separación comporta: a) que la competencia de un órgano de un deter-

minado poder se determinase según el contenido “material” del acto a cumplir; b) que la asignación de la función al órgano se hiciese conforme a la idoneidad de este para desarrollarla, según su composición; c) que cada poder (grupo de órganos) fuese independiente del otro, a fin de garantizar una autonomía real y operativa; d) que los actos de cada función revistiesen una forma “típica”, y e) que los actos de cada función tuviesen particular “eficacia”, conexas al fin a ella asignado”. De Vergottini, Giuseppe Derecho constitucional comparado, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2004. Parte Segunda Sección IV, distribución funcional del poder.

“En numerosos países, y también en los Estados Unidos, se reconocieron momentos inevitables de colaboración entre los diversos “poderes”. Los “poderes”, en cuanto estructuras organizadas se concibieron equiparados. Todas las funciones que se les asignaban tenían idéntica dignidad y se graduaron según una simple sucesión lógico-racional en una relación de producción normativa-ejecución. Sin embargo, en la práctica apareció, de modo más o menos consciente, la preeminencia que asumiría el “poder” que obtuviese la función de dirección y coordinación entre los diversos “poderes” del Estado.”. De Vergottini, Giuseppe Derecho Constitucional comparado, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2004. Parte Segunda Sección IV, distribución funcional del poder.

El paradigma constitucional de 1910 y el antiparadigma de 2014

Durante nuestra historia republicana, larga ha sido la tradición por equilibrar los frenos y contrapesos entre las ramas del poder público, aun bajo la égida presidencialista fijada desde 1886. El antecedente más significativo de esta tradición se remonta a la reforma constitucional de 1910, la cual redujo las amplísimas prerrogativas de la Rama Ejecutiva y reequilibró las cargas de poder entre los órganos del Estado, aunque la reforma de 1910 no alteró el carácter eminentemente presidencialista del Estado colombiano, sí garantizó más independencia y capacidad de control para los poderes legislativo y judicial que las inicialmente concedidas por el constituyente de 1886.

La reforma de 1910 determinó una tendencia constitucional *republicana* cuyo paradigma puede sintetizarse en la búsqueda de un régimen presidencialista moderado por un Congreso que además de legislar tuviese amplia capacidad para ejercer control político y fiscal bajo la vigilancia de una rama judicial apolítica e independiente.

El sistema de juzgamiento para aforados de la Rama Judicial y Fiscal General de la Nación

Múltiples cifras y estudios han demostrado la inoperancia actual del sistema de acusación y juzgamiento para los aforados constitucionales sometidos a la jurisdicción del Congreso de la República.

La Rama Legislativa ha probado ser incapaz para desempeñar eficazmente su labor judicial con respecto al Presidente de la República, a los Magistrados de las Altas Cortes y al Fiscal General de la Nación.

Lo anterior, lejos de ser una falla sistémica resulta ser una falla operativa o de método, pues dentro del esquema constitucional republicano es coherente que la Rama Legislativa vigile y juzgue el comportamiento

de las más altas magistraturas de la Rama Judicial y Ejecutiva.

La falla resulta operacional, ya que los parlamentarios carecen de las herramientas técnicas, jurídicas, presupuestales y de formación profesional para dedicarse en forma parcial a los asuntos de acusación y juzgamiento que deberían ocupar tiempo completo y mayores recursos técnicos y financieros.

Lo anterior ha sido causa de desbalances en el sistema, pues mientras la Rama Judicial, por su misma naturaleza, sí ha podido encargarse satisfactoriamente de la acusación y juzgamiento de parlamentarios y demás aforados amparados bajo su jurisdicción (como gobernadores, diplomáticos, generales y almirantes de la República), la Rama Legislativa no, ocasionando graves dilaciones y congestión en los procesos penales y políticos contra los aforados amparados bajo la jurisdicción del Congreso. De acuerdo con datos oficiales suministrados por la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes (CIAC), desde 1992 hasta 2013 han sido 3.496 procesos sobre los cuales ha abocado conocimiento.

El 42% son denuncias contra Magistrados de las Altas Cortes, el 30% contra Presidentes de la República y el 28% corresponden a denuncias contra Fiscales Generales de la Nación.

Para el año 2013 todavía quedaban 1.530 (el 44%) de los procesos pendientes, “lo que es indicativo de la falta de capacidad de esta dependencia para tramitar oportunamente las denuncias que conoce.” Distintos problemas han causado el represamiento y la falta de investigaciones y decisiones, a saber la falta de preparación jurídica de algunos miembros de la comisión, por lo que se hace necesario especializar la célula congresional en solo abogados o con formación jurídica, por lo que se reformará el artículo 311, para circunscribirlo solo a abogados, igualmente darle herramientas presupuestales para un buen funcionamiento de manera más continua y organizada.

Balance del trabajo realizado por la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes de Colombia.

Recuperado el 31 de julio de 2014, de <http://www.cej.org.co/index.php/justiciometros3/3759-balance-del-trabajo-realizado-por-la-comision-de-investigacion-y-acusacion-de-la-camara-de-representantes-en-colombia>.

La facultad de investigar y acusar a algunos de los altos funcionarios. El trámite que se surte en Cámara y Senado se aproxima a la idea de un juicio político. La Constitución también reconoce la posibilidad de que, tratándose de delitos comunes, el procedimiento pueda ser conocido por la Corte Suprema de Justicia. En este caso la sanción aplicable es la prevista por la ley penal. Las críticas que recaen sobre este procedimiento se concentran en su fase en la Cámara de Representantes (López Daza, 2010). Se debe tener en cuenta que por casi 50 años ningún alto funcionario había sido llevado ante el Senado. (Se suspendió el tiempo con la acusación del M. Pretelt). Por su parte, los eventuales inconvenientes ligados al desarrollo de un eventual juicio ante la Corte Suprema de Justicia son una incógnita: a la fecha, ningún procedimiento ha llegado a esta instancia.

Principales inconvenientes en la célula legislativa que investiga a los aforados

Trabas ligadas al procedimiento

Las quejas más frecuentes contra la referida Comisión es la lentitud en el trámite de las denuncias. Se señalan varios hechos que pueden hacer engorroso el procedimiento.

El primero es el tiempo de sesiones de la Comisión de Investigación y Acusación; debe tenerse en cuenta que esta célula legislativa labora en los mismos periodos previstos para el Congreso. En la práctica, esto implica que durante los recesos parlamentarios, las investigaciones contra aforados se estancan. A su vez, durante el tiempo normal de las sesiones, los miembros de la comisión de investigación y acusación pueden no tener o no estar dispuestos a dedicar todo su tiempo al tratamiento de expedientes. En efecto, salvo casos altamente mediatizados, la dedicación de tiempo y esfuerzo disminuye para consagrarse a otros proyectos que pueden ser más beneficiosos frente al electorado. La escasez de tiempo fue, por ejemplo, la razón esgrimida por un congresista que ocupaba la Presidencia de la Cámara de Representantes y a su vez hacía parte de la Comisión de Investigación y Acusación.

En este orden de ideas, la falta de autonomía de la Comisión de Investigación y Acusación, también puede generar retardos en el trámite de los expedientes. Debe tenerse en cuenta que según la ley, la comisión debe apoyarse en otras autoridades tratándose de desarrollar ciertas actividades y práctica de pruebas. Esto significa que el avance en el trámite de un expediente depende de la rapidez y eficacia en la gestión de organismos externos.

La forma prevista para asignar los expedientes entre los miembros de la Comisión de Investigación y Acusación es otro aspecto que trava la gestión. Según lo previsto por el reglamento del Congreso, el reparto debe hacerlo el Presidente de la Comisión de Investigación y Acusación.

Problemas con el personal que integra la Comisión de Investigación y Acusación

La escasez de personal y la poca pericia de quienes integran la Comisión de Investigación y Acusación debilitan su gestión. Según lo previsto por la ley, la célula legislativa está compuesta por quince miembros. Nada se dice sobre la formación, experiencia o calidades que deben reunir los

Hacerse a esta célula legislativa.

La escasez del personal que debe llevar a cabo las investigaciones. En efecto, 15 personas no son un número suficiente para conocer de numerosos y bien intrincados expedientes.

A lo anterior se suma el hecho de que no existe suficiente personal que apoye técnicamente la labor. Cada miembro de la comisión posee en promedio de dos a tres asistentes. Este número de personas, puede resultar insuficiente para recibir las denuncias y realizar los trámites que se derivan de las investigaciones.

Los miembros que componen la Comisión de Investigación y Acusación, es la ausencia de la pericia suficiente para instruir los expedientes. Según lo previsto por la ley, la Comisión de Investigación y Acu-

sación indaga por hechos que pueden constituir faltas disciplinarias, pero también conductas tipificadas por la ley penal.

Hoy no se requiere el diploma de abogado, ni experiencia judicial de ningún tipo para conocer de las investigaciones. Este hecho puede dificultar las investigaciones que indudablemente tienen un fuerte componente legal. En la comisión de delitos, la formación jurídica o la experiencia previa en el medio judicial serían deseables. La tendencia que recientemente ha tomado fuerza en el Congreso es nombrar a personas que tengan el diploma de abogado, como mínimo. Este hecho se deduce del análisis de la actual composición de la Comisión de Investigación y Acusación, esta falta de pericia puede hacer que el trámite sea lento y la argumentación de las decisiones deficiente y altamente cuestionable.

El cruce de funciones de juzgamiento entre miembros de la Corte Suprema y del Congreso. En la práctica, la Corte Suprema de Justicia es la encargada de investigar y juzgar a los miembros del Congreso. Por su parte este último conoce de las denuncias contra los primeros. Este ‘cruce’ de funciones mella la independencia de la Comisión de Investigación y Acusación, que puede temer adelantar investigaciones contra los miembros de la Corte Suprema por temor a represalias.

Los inconvenientes descritos, pueden ser causas eficientes de esta gestión ineficaz. Así, presento algunas cifras sobre el número de procesos conocidos y el estado en que se encuentran en la Comisión de Investigación y Acusación. La ausencia de información en el Congreso es uno de los mayores problemas para cualquier tipo de investigación que pretenda medir los resultados de su gestión.

Ante lo cual y en aras de la teoría de los pesos y contrapesos, se hace necesario fortalecer las competencias y funciones de la comisión de acusaciones, robusteciendo su estructura, composición, funcionamiento y facultades, para que pueda dar el ejemplo de que los aforados si tienen controles en la ley y no son ruedas sueltas de total impunidad, por lo cual este proyecto no busca cosa diferente a agilizar y efectivizar de mejor forma, el juicio y la investigación política que se le adelanta a los aforados y de un concepto a la sociedad en general, de rectitud y responsabilidad.

Representante proponente.



GERMÁN BLANCO ALVAREZ.
Representante por Antioquia.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 17 de agosto del año 2016, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 106 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Germán Blanco Álvarez*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 107 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona el artículo 454 de la Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal, que tipifica el delito de fraude a resolución judicial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Adiciónese el artículo 454 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:*

“Artículo 454. Fraude a resolución judicial. Modificado por el artículo 12, Ley 890 de 2004, Modificado por el artículo 47, Ley 1453 de 2011. El que por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años y multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena imponible se aumentará de una tercera parte a la mitad, para quien se sustraiga del cumplimiento de una obligación, en el término impuesto en un fallo de acción de tutela, cuya protección sea el derecho fundamental a la salud, cuando se genere la muerte o una grave afectación a la salud del accionante, independientemente que se dé su cumplimiento posterior”.

Parágrafo. La conducta descrita en el inciso anterior constituirá falta gravísima para el servidor público y dará lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario”.

Artículo 2°. La presente ley regirá a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



Oscar Ospina Quintero
Partido Alianza Verde
Departamento del Cauca



Ángela María Robledo
Partido Alianza Verde
Bogotá Distrito Capital



Ana Cristina Paz
Partido Alianza Verde
Departamento del Valle del Cauca



Margarita María Restrepo
Partido Centro Democrático
Departamento de Antioquia



Mauricio Salazar Peláez
Partido Conservador
Departamento de Risaralda

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El derecho a la salud se encuentra estatuido en el artículo 49 de la Constitución Política, Capítulo II, “**De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales**”, en cuya literalidad expresa:

“Artículo 49. *La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.

No obstante, de haberse consagrado el derecho a la salud, dentro de los derechos sociales, económicos y culturales, la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional, le ha reconocido el carácter de derecho fundamental, atribuyéndole así un mandato al Estado, encaminado a establecer un sistema conformado por entidades y procedimientos, cuyo objetivo será lograr la cobertura general de los asociados, en lo relativo a la prevención, promoción y protección de la salud y el mejoramiento de la calidad de vida de los administrados.

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia T-144 de 2008, expresó:

“Se trata entonces de una línea jurisprudencial reiterada por esta Corte, la cual ha establecido que el derecho a la salud es un derecho fundamental, que envuelve como sucede también con los demás derechos fundamentales, prestaciones de orden económico orientadas a garantizar de modo efectivo la eficacia de estos derechos en la realidad. Bajo esta premisa, el Estado a través del Sistema de Seguridad Social en Salud, proporcionada las condiciones por medio de las cuales sus asociados pueden acceder a un estado de salud íntegro y armónico.

Es por ello que esta Corporación ha precisado que la salud puede ser considerada como un derecho fundamental no solo cuando peligra la vida como mera existencia, sino que ha resaltado que la salud es esencial para el mantenimiento de la vida en condiciones digna.

En conclusión, la Corte ha señalado que todas las personas sin excepción pueden acudir a la acción de tutela para lograr la efectiva protección de su derecho constitucional fundamental a la salud. Por tanto, todas las entidades que prestan la atención en salud, deben procurar no solo de manera formal sino también material la mejor prestación del servicio, con la finalidad del goce efectivo de los derechos de sus afiliados, pues la salud comporta el goce de distintos derechos, en especial el de la vida y el de la dignidad; derechos que deben ser garantizados por el Estado colombiano de conformidad con los mandatos internacionales, constitucionales y jurisprudenciales”.

Aunado a lo anterior, en Sentencia T-760 de 2008, el mismo Tribunal, compiló las reglas jurisprudenciales

que la Corporación ha venido estableciendo sobre el derecho a la salud. En la referida sentencia, señaló:

“En tal sentido, el ámbito del derecho fundamental a la salud está delimitado por la dogmática constitucional, que reconoce los contenidos garantizados a las personas en virtud del mismo. El ámbito de protección, por tanto, no está delimitado por el plan obligatorio de salud. Puede existir un servicio de salud no incluido en el plan, que se requiera con necesidad y comprometa en forma grave la vida dignidad de la persona o su integridad personal.

3.2.1.3. Así pues, considerando que “son fundamentales (i) aquellos derechos respecto de los cuales existe consenso sobre su naturaleza fundamental, y (ii) todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo”, la Corte señaló en la Sentencia T-859 de 2003 que el derecho a la salud es un derecho fundamental, ‘de manera autónoma’, cuando se puede concretar en una garantía subjetiva derivada de las normas que rigen el derecho a la salud, advirtiendo que algunas de estas se encuentran en la Constitución misma, otras en el bloque de constitucionalidad y la mayoría, finalmente, en las leyes y demás normas que crean y estructuran el Sistema Nacional de Salud, y definen los servicios específicos a los que las personas tienen derecho. Concretamente, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el acceso a un servicio de salud que se requiera, contemplado en los planes obligatorios, es derecho fundamental autónomo. En tal medida, la negación de los servicios de salud contemplados en el POS es una violación del derecho fundamental a la salud, por tanto, se trata de una prestación claramente exigible y justiciable mediante acción de tutela. La jurisprudencia ha señalado que la calidad de fundamental de un derecho no depende de la vía procesal mediante la cual este se hace efectivo”.

Ahora, y consecuente con los anteriores argumentos la Corporación referida, en Sentencia T-361 de 2014, indicó:

“Aunado a lo anterior, esta Corte ha consolidado que la acción de tutela es un medio judicial procedente, eficaz e idóneo para exigir judicialmente el respeto a los derechos a la seguridad social y a la salud, con mayor razón frente a grupos de población que se hallen en circunstancias de debilidad manifiesta (inciso final artículo 13 Const.), entre los que están los niños, niñas y adolescentes, las personas de avanzada edad y quienes se encuentren en condición de discapacidad”.

La Ley Estatutaria 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud, precisó la naturaleza y contenido del derecho en el sentido de definirlo como un derecho fundamental autónomo e irrenunciable. En ese sentido en su artículo 5°, estableció como obligaciones del Estado, entre otras:

b) Formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del sistema;

d) Establecer mecanismos para evitar la violación del derecho fundamental a la salud y determinar su régimen sancionatorio;

También en su artículo 6° señaló los principios que regirán el goce efectivo del derecho fundamental a la salud en términos de acceso, continuidad y oportunidad.

En Sentencia C-313 de 2014, la Corte Constitucional, que realiza el control de constitucionalidad de la ley estatutaria en salud resuelve en su numeral tercero declara EXEQUIBLE el artículo 1°, en el entendido que la expresión “establecer sus mecanismos de protección” no dará lugar a expedir normas que menoscaben la acción de tutela. Y en su artículo 10 declara EXEQUIBLE el artículo 15, salvo las expresiones “para definir las prestaciones de salud cubiertas por el sistema”, que se declara INEXEQUIBLES y el párrafo 2°, que se declara EXEQUIBLE en el entendido de que no puede dar lugar a menoscabar la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales.

Así las cosas, es claro que el derecho a la salud, independientemente de su clasificación en la Constitución Política, ha sido catalogado por la honorable Corte Constitucional como un derecho fundamental, protegible por vía de la acción de tutela, en caso de que se vulnere o se amenace vulneración al mismo.

En este sentido, se hace necesario traer a colación, la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, de la cual nuestro país es parte desde el 14 de mayo de 1959, en cuyos principios literalmente consagra:

“LOS ESTADOS partes en esta Constitución declaran, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, que los siguientes principios son básicos para la felicidad, las relaciones armoniosas y la seguridad de todos los pueblos: La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.

El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social. La salud de todos los pueblos es una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad, y depende de la más amplia cooperación de las personas y de los Estados.

Los resultados alcanzados por cada Estado en el fomento y protección de la salud son valiosos para todos. La desigualdad de los diversos países en lo relativo al fomento de la salud y el control de las enfermedades, sobre todo las transmisibles, constituye un peligro común. El desarrollo saludable del niño es de importancia fundamental; la capacidad de vivir en armonía en un mundo que cambia constantemente es indispensable para este desarrollo.

La extensión a todos los pueblos de los beneficios de los conocimientos médicos, psicológicos y afines es esencial para alcanzar el más alto grado de salud. Una opinión pública bien informada y una cooperación activa por parte del público son de importancia capital para el mejoramiento de la salud del pueblo”.

Teniendo en cuenta lo anterior, no queda duda que el derecho a la salud fue catalogado como derecho fundamental por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, por lo tanto, es susceptible de protección por vía de acción de tutela, aunado a que nuestro país ha adquirido compromisos en la materia, en especial con la Organización Mundial de la Salud (OMS), lo que implica

que debe propender por el efectivo cumplimiento de tal derecho, a favor de toda la población sin distinción alguna.

Es por tal razón y debido al carácter de fundamental del derecho a la salud, que la población cada vez acude más a la protección constitucional, a través de la acción de tutela. Según datos de la Defensoría del Pueblo, las acciones de tutela en las cuales se busca la protección del derecho a la Salud, fue el segundo derecho más protegido en el año 2013, con una participación dentro de todas las acciones interpuestas del 25,33%¹. Con el panorama propuesto por la Defensoría del Pueblo, es claro que si bien el derecho a la salud debe ser garantizado a la población, no se están cumpliendo las obligaciones Constitucionales y las derivadas de los Tratados Internacionales, de los cuales es parte nuestro país, razón por la cual, los habitantes del territorio nacional, deben acudir al mecanismo expedito como es la acción de tutela, para así buscar se le satisfaga el derecho constitucionalmente reconocido.

Indica la Defensoría del Pueblo además, que durante el año 2013, las EPS reportaron 297.433 negaciones, de las cuales un 59.65% corresponde a negación de medicamentos, un 12.99% corresponde a prótesis, órtesis e insumos y con un 6.40% correspondiendo a imágenes diagnósticas y otras ayudas, de igual manera concluye que el grupo de población más afectado es el de edad superior a 60 años de edad, e indica además que la negación se realiza respecto de medicamentos POS como NO POS, y que incluye las EPS del régimen contributivo como las subsidiadas.

No se disponen de datos sobre las complicaciones y/o muertes que tienen como causa conexas el incumplimiento de un fallo de tutela para garantizar el derecho fundamental a la salud, sin embargo datos parciales dan cuenta, por ejemplo que en Bogotá en el año 2104, la Personería Distrital encontró 122 casos de personas hospitalizadas que murieron esperando que Caprecom ordenara atenderlas. La orden llegó tarde o no llegó nunca, a pesar de las tutelas falladas.

Según los datos del **Observatorio Interinstitucional de Cáncer Infantil** de la **Defensoría del Pueblo**, en cuanto a las barreras de acceso, se pudo determinar que el 25% de los niños con cáncer reportaron demora en autorizaciones, temas como los procedimientos, las quimioterapias, los exámenes, los medicamentos, entre otros. El 16% denunció demora en la entrega de medicamentos, 13% retrasos en cita con especialistas, 11% negación de procedimientos, 10% cobros de copagos y cuotas moderadoras, 7% entrega fragmentada de medicamentos y 6% cambio de IPS. Precisa además que de los niños que fallecieron durante este seguimiento, el 30% había manifestado barreras de acceso y tuvo que interponer una tutela.

No obstante lo anterior, de las acciones de tutelas interpuestas por este derecho, se tiene que se protegió el mismo en un 81.05%², pero indica la Defensoría del Pueblo, en el libro la tutela y los derechos a la salud y la seguridad social 2013, que si bien se está protegiendo el derecho invocado, esto no implica el cumplimiento

¹ La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social -2013. Defensoría del Pueblo. Pág. 225.

² La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social -2013. Defensoría del Pueblo. Pág. 235.

inmediato por parte de los accionados, perjudicando así a los afectados, quienes a su vez se ven en la necesidad de continuar con el trámite de interposición de “ incidentes de desacatos”.

El incidente de desacato, es una figura jurídica proscrita en los artículos 52 y 53 del Decreto 2592 de 1991, que busca constreñir al cumplimiento de los fallos de que protegen un derecho por vía de acción de tutela, por lo que lo ha definido en su literalidad así:

“Artículo 52. Desacato. *La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.*

La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción. La consulta se hará en el efecto devolutivo.

Sentencia C-243 de 1996.

Declarar INEXEQUIBLE la expresión “la consulta se hará en el efecto devolutivo” del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991”.

“Artículo 53. Sanciones penales. *El que incumpla el fallo de tutela o el juez que incumpla las funciones que le son propias de conformidad con este decreto incurrirá, según el caso, en fraude a resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar.*

También incurrirá en la responsabilidad penal a que hubiere lugar quien repita la acción o la omisión que motivó la tutela concedida mediante fallo ejecutoriado en proceso en el cual haya sido parte”.

Con base en lo expuesto, es claro de acuerdo a los estudios realizados por la Defensoría del Pueblo, entidad encargada de velar por la protección de los derechos de los colombianos, el derecho a la salud es el segundo derecho más vulnerado en nuestro país, lo que implica que en efecto hay una desprotección de nuestra población, respecto a la protección del mismo, por lo que encuentran acudir como única solución a la acción de tutela, y como quedó plasmado no es suficiente para obtener la protección del mismo debiendo así, acudir igualmente al trámite incidental del desacato, para obtener la protección efectiva del derecho.

Es por esto, que es claro, que en efecto no se están acatando las órdenes dadas por un juez en el trámite de una acción de tutela, debiendo el afectado acudir a un trámite más engorroso y largo, a fin de obtener el cumplimiento efectivo de su derecho, lo que implica que una orden que en la mayoría de los casos se deba cumplir en 48 horas, ahora deba esperar un trámite de segunda instancia, además del trámite incidental, que si bien la Corte Constitucional en Sentencia C-367 de 2014, ha indicado que el mismo debe decidirse en un término máximo de 10 días, en la práctica, dicho término no se cumple por la congestión de los Despachos Judiciales, en especial en las ciudades capitales, aunado al trámite de Consulta, lo que en la práctica implica un término de casi tres meses, término que en efecto

vulnera el derecho tantas veces mencionado y que puede implicar consecuencias nefastas para el accionante.

Respecto a este tópico, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha indicado, que no basta con que medie la orden de un Juez de la República, sino que en efecto debe ejecutarse la misma, ya que el ejercicio del acceso a la administración de justicia, va más allá de una orden judicial, sino garantizar el goce efectivo del derecho protegido por vía judicial, es por eso que en la Sentencia referida C-367 de 2014, reiteró la jurisprudencia al respecto, en los siguientes términos:

“...4.2.1. Cumplir con las providencias judiciales es un imperativo del Estado Social y Democrático de Derecho. El derecho a acceder a la justicia implica, para ser real y efectivo, al menos tres obligaciones, a saber: (i) la obligación de no hacer del Estado (deber de respeto del derecho), en el sentido de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización y de evitar tomar medidas discriminatorias respecto de este acceso; (ii) la obligación de hacer del Estado (deber de protección del derecho), en el sentido de adoptar medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso a la administración de justicia del titular del derecho; y (iii) la obligación de hacer del Estado (deber de realización del derecho), en el sentido de facilitar las condiciones para el disfrute del derecho y hacer efectivo su goce.

4.2.1.1. El acceso a la justicia no se agota en la posibilidad de acudir ante la administración de justicia para plantear un problema jurídico, ni en su resolución, sino que implica, también, que “se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados”. Dada la relevancia del cumplimiento de las providencias judiciales para el derecho fundamental de acceder a la justicia, en algunas oportunidades este tribunal lo ha ordenado, de manera excepcional, por medio de la acción de tutela, “bajo el entendido de que la administración de justicia, además de expresarse en el respeto a las garantías establecidas en el desarrollo de un proceso, se manifiesta en el hecho de que las decisiones que se tomen dentro del mismo tengan eficacia en el mundo jurídico y que la providencia que pone fin al proceso produzca todos los efectos a los que está destinada”.

4.2.1.2. Además de afectar el acceso a la justicia, incumplir las providencias judiciales desconoce la prevalencia del orden constitucional y la realización de los fines del Estado, vulnera los principios de confianza legítima, de buena fe, de seguridad jurídica y de cosa juzgada, porque da al traste con la convicción legítima y justificada de una persona que, al acudir ante la administración de justicia, espera una decisión conforme al derecho que sea acatada por las autoridades o por los particulares a quienes les corresponda hacerlo.

4.2.2. La administración de justicia y, de manera especial, el juez que dictó la providencia judicial, no pueden ser indiferentes o ajenos a su cumplimiento. Este cumplimiento puede y, si es del caso debe, efectuarse aún en contra de la voluntad de quien está llamado a ello, por medios coercitivos.

4.2.2.1. El incumplir una providencia judicial puede comprometer la responsabilidad de la persona a quien le es imputable esta conducta y puede tener consecuen-

cias en diversos ámbitos. Y puede comprometerla, porque si bien el incumplimiento obedece a una situación objetiva, dada por los hechos y sólo por los hechos, la conducta de incumplir obedece a una situación subjetiva, en la cual es relevante la culpabilidad de su autor.

4.2.2.2. En algunos casos excepcionales, la conducta de incumplir no obedece a la voluntad de la persona llamada a cumplir con la providencia judicial, sino que responde a una situación de imposibilidad física y jurídica. No se trata de una imposibilidad formal o enunciada, sino de una imposibilidad real y probada, de manera eficiente, clara y definitiva, de tal suerte que, en estos eventos, para la satisfacción material del derecho involucrado “es procedente acudir a otros medios que permitan equiparar la protección del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia o que mitiguen los daños causados a la persona afectada”, valga decir, se puede prever formas alternas de cumplimiento del fallo.

De lo transcrito es claro, que no basta con la orden de un juez que ampare el derecho vulnerado, sino que en efecto debe cumplirse con lo ordenado por este, para así no vulnerar además del derecho incoado en la acción de tutela, el derecho de acceso a la administración de justicia. Respecto del derecho a la salud, y de acuerdo a la investigación realizada por la Defensoría del Pueblo, se tiene que si bien, en la mayoría de los casos, el derecho a la salud es protegido por el Juez de Tutela, del mismo estudio se extrae, que no se garantiza el disfrute del mismo, ya que en la mayoría de los casos, los accionantes deben acudir al “incidente de desacato”, con el fin, de que más allá de buscar una sanción para el accionado o el responsable de la omisión, luego de agotado el trámite incidental, y una vez declarado el incumplimiento por parte del Juez de conocimiento, se proceda a cumplir lo ordenado por el Juez, ante las represalias legales consagradas en el Decreto 2591 de 1991. Tal situación, en efecto constituye una burla a la Administración de Justicia, ya que es claro que no se están acatando sus fallos, en el término previsto en sus decisiones, en perjuicio claro está, del solicitante de la protección constitucional.

Respecto de la obligatoriedad de acatar los fallos de tutela, así como de los poderes del Juez, para hacerlos cumplir y las responsabilidades derivadas de su incumplimiento, la misma sentencia la cual he traído a colación, y previa reiteración de jurisprudencia, expuso:

4.3.1. Si incumplir una providencia judicial es, como se vio, una conducta grave que puede comprometer la responsabilidad de la persona involucrada en diversos ámbitos, incumplir la orden dada por el juez constitucional en un fallo de tutela es una conducta de suma gravedad, porque (i) prolonga la vulneración o amenaza de un derecho fundamental tutelado, y (ii) constituye un nuevo agravio frente a los derechos fundamentales a un debido proceso y de acceso a la justicia.

4.3.2. Ante la orden impartida en un fallo de tutela su destinatario tiene dos opciones: una, que es la regla, cumplirla de manera inmediata y adecuada (artículo 86 CP), y dos, que es la excepción, probar de manera inmediata, eficiente, clara y definitiva la imposibilidad de cumplirla. La impugnación del fallo o la selección para su eventual revisión por este tribunal no suspende el cumplimiento del fallo de tutela (artículo 86, inc. 2°). Por lo tanto, en ningún evento el destinatario de la

orden puede prolongar en el tiempo la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, simplemente porque así lo tiene a bien, o porque esa es su voluntad, o por haber impugnado la decisión del juez de primera instancia, o por estar pendiente la posible selección de las decisiones judiciales para su eventual revisión por la Corte Constitucional.

4.3.3. Ante la circunstancia objetiva de que una orden dada por el juez constitucional en un fallo de tutela se incumpla, el Decreto 2591 de 1991 prevé dos tipos de reglas: unas, relativas a la protección del derecho tutelado y al cumplimiento del fallo, contenidas en su Capítulo I, sobre “Disposiciones generales y procedimiento”; y, otras, relacionadas con las sanciones imponibles a quienes sean responsables de dicho incumplimiento, contenidas en el Capítulo V, sobre “Sanciones”.

4.3.3.1. Las reglas sobre protección del derecho tutelado y cumplimiento del fallo, que se encuentran en los artículos 23 a 28 del Decreto 2591 de 1991, tienen el siguiente contenido.

4.3.3.1.1. En el artículo 23 se distingue si la tutela se dirige contra una acción o contra una denegación de un acto o una omisión. Si es lo primero, el fallo que concede la tutela “tendrá por objeto garantizar al agraviado el goce pleno de su derecho y, cuando fuere posible, volver al estado anterior a la violación”; si se trata de una mera conducta o actuación material o de una amenaza, “se ordenará su inmediata cesación, así como evitar toda nueva amenaza, perturbación o restricción”. Si es lo segundo, el fallo que concede la tutela ordenará realizar el acto denegado o desarrollar la acción adecuada en un plazo prudencial y perentorio; cuando se ordene realizar el acto denegado, si la autoridad expide el acto administrativo de alcance particular y lo remite al juez en el término de 48 horas, “este podrá disponer lo necesario para que el derecho sea libremente ejercido sin más requisitos”. En todo caso “el juez establecerá los efectos para el caso concreto”.

4.3.3.1.2. En el artículo 24, ante la irremediable situación de que, al momento de concederse la tutela, hubieren cesado los efectos del acto impugnado o este se hubiere consumado en forma que no sea posible restablecer el goce del derecho conculcado, “en el fallo se prevendrá a la autoridad pública para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela”, y que si procediere de modo contrario será sancionada conforme a lo previsto en el decreto en comento, sin perjuicio de las responsabilidades en las que ya se hubiere incurrido.

4.3.3.1.3. En el artículo 25 se dispone que, si el afectado no dispone de otro medio judicial y “la violación del derecho sea manifiesta y consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria”, en el fallo de tutela el juez tiene la potestad de ordenar, incluso de oficio, la indemnización en abstracto del daño emergente causado “si ello fuere necesario para asegurar el goce efectivo del derecho así como el pago de las costas del proceso”. La condena se hará “contra la entidad de que dependa el demandado y solidariamente contra este, si se considera que ha mediado dolo o culpa grave de su parte”. La liquidación de esta condena en abstracto “y de los demás perjuicios” se hará, por medio de incidente, dentro de los seis meses siguientes,

ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo o ante el juez competente. Si la tutela fuese rechazada o negada y el juez estima de manera fundada que el actor incurrió en temeridad, lo condenará al pago de las costas.

4.3.3.1.4. En el artículo 26 se advierte que si, mientras está en curso la tutela, se dicta una resolución administrativa o judicial que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, la solicitud de tutela sólo se declarará fundada para los efectos de indemnización y de costas, si ello procediere. También permite al actor desistir de la tutela, en cuyo caso se archivará el expediente, que puede reabrirse si se demuestra que la satisfacción extraprocesal de los derechos reclamados, que motiva el desistimiento, fue incumplida o tardía.

4.3.3.1.5. En el artículo 27 se prevén las reglas relativas al cumplimiento del fallo, a saber: (i) la autoridad o persona responsable del agravio debe cumplir el fallo sin demora; (ii) si no lo hiciere en las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se debe dirigir al superior responsable y requerirlo para que lo haga cumplir y abra un proceso disciplinario contra quien no lo cumplió; (iii) si transcurren otras cuarenta y ocho horas, el juez “ordenara abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo”; (iv) el juez “podrá sancionar por desacato al responsable y a su superior hasta que se cumpla la sentencia”, sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario; (v) mientras el fallo se cumple, valga decir, mientras “esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza” el juez mantendrá su competencia.

4.3.3.1.6. Por último, en el artículo 28 se precisa que la persona que causa la vulneración del derecho debe responder por su conducta, incluso si cumple de manera inmediata y adecuada con el fallo de tutela, y que esta responsabilidad no se puede excusar por la circunstancia de que la tutela fuere denegada.

4.3.3.2. Las reglas sobre sanciones, que se encuentran en los artículos 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991, tienen el siguiente contenido.

4.3.3.2.1. En el artículo 52 se señala que incumplir una orden judicial proferida con base en este decreto, puede hacer incurrir a la persona responsable de ello en una sanción de “arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales”, salvo que se haya previsto una sanción distinta y sin perjuicio de las sanciones penales que correspondan. Esta sanción se impondrá por el juez autor de la orden mediante trámite incidental.

4.3.3.2.2. En el artículo 53 se fijan tres tipos de responsabilidad penal imputables a la persona que incumple el fallo de tutela y al juez. Sea por incumplir el fallo de tutela o por repetir la acción o la omisión que dio lugar a la tutela, la persona puede incurrir en el delito de fraude a resolución judicial. Por incumplir con las funciones dadas por este decreto, el juez puede incurrir en el delito de prevaricato por omisión.

4.3.4. El juez que dictó la providencia judicial, como los demás jueces, tiene un poder disciplinario frente a la persona que incumple su providencia. Este poder disciplinario, al cual corresponde el desacato, se ejerce por medio de actos de naturaleza jurisdiccio-

nal, conforme a un trámite incidental y tiene como propósito juzgar y, si es del caso, sancionar la conducta de quien omite cumplir con la providencia judicial.

4.3.4.1. Sobre la naturaleza del incidente de desacato, la doctrina pacífica de este tribunal, sintetizada en la Sentencia T-652 de 2010, ha hecho las siguientes precisiones:

[...] (i) el fundamento normativo del desacato se halla en los artículos 52 y 27 del Decreto 2591 de 1991; (ii) el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 consagra un trámite incidental especial, el cual concluye con un auto que no es susceptible del recurso de apelación pero que debe ser objeto del grado de jurisdicción de consulta en efecto suspensivo si dicho auto es sancionatorio. Todo lo cual obedece a que la acción de tutela es un trámite especial, preferente y sumario que busca la protección inmediata de los derechos fundamentales; (iii) el incidente de desacato procede a solicitud de parte y se deriva del incumplimiento de una orden proferida por el juez de tutela en los términos en los cuales ha sido establecido por la sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada y emana de los poderes disciplinarios del juez constitucional; (iv) el juez que conoce el desacato, en principio, no puede modificar el contenido sustancial de la orden proferida o redefinir los alcances de la protección concedida, salvo que la orden proferida sea de imposible cumplimiento o que se demuestre su absoluta ineficacia para proteger el derecho fundamental amparado; (v) por razones muy excepcionales, el juez que resuelve el incidente de desacato o la consulta, con la finalidad de asegurar la protección efectiva del derecho, puede proferir órdenes adicionales a las originalmente impartidas o introducir ajustes a la orden original, siempre y cuando se respete el alcance de la protección y el principio de la cosa juzgada; (vi) el trámite de incidente de desacato debe respetar las garantías del debido proceso y el derecho de defensa de aquél de quien se afirma ha incurrido en desacato, quien no puede aducir hechos nuevos para sustraerse de su cumplimiento; (vii) el objetivo de la sanción de arresto y multa por desacato es el de lograr la eficacia de las órdenes impartidas por el juez de amparo para la efectiva protección de los derechos fundamentales reclamados por los tutelantes, por lo cual se diferencia de las sanciones penales que pudieran ser impuestas; (viii) el ámbito de acción del juez, definido por la parte resolutive del fallo correspondiente, le obliga a verificar en el incidente de desacato: “(1) a quién estaba dirigida la orden; (2) cuál fue el término otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma. Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada)”. De existir el incumplimiento” debe identificar las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho y si existió o no responsabilidad subjetiva de la persona obligada”.

4.3.4.2. A pesar de ser una sanción, el objeto del desacato no es la sanción en sí misma, sino propiciar que se cumpla el fallo de tutela. Cumplir con la orden serviría para evitar la sanción, valga decir, evitar que se imponga el arresto y la multa previstos en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991. En la medida en que el desacato puede hacer que se cumpla con el fallo en comentario, es un instrumento procesal que puede garanti-

zar de manera adecuada el acceso a la administración de justicia.

4.3.4.3. Si bien el desacato puede ser un instrumento para propiciar el cumplimiento de un fallo de tutela, no es posible asumir que sea el único o el más relevante. Es evidente que “todo desacato implica incumplimiento pero no todo incumplimiento conlleva a un desacato”. Por ello, la doctrina pacífica y reiterada de este tribunal ha sido la de distinguir entre el desacato y el cumplimiento, siendo este último el instrumento más relevante y adecuado para hacer cumplir el fallo de tutela. Entre el desacato y el cumplimiento existen las siguientes diferencias:

(i) El cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal.

(ii) La responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva.

(iii) La competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del Decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir, que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia.

(iv) El desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público.

4.3.4.4. De las antedichas diferencias, se siguen al menos cuatro consecuencias, que se hacen explícitas en la Sentencia T-606 de 2011, en los siguientes términos:

En primer lugar, “puede ocurrir que a través del trámite de desacato se logre el cumplimiento, pero esto no significa que la tutela no cumplida sólo tiene como posibilidad el incidente de desacato” pues, como se vio, está previsto otro trámite en el cual el juez de tutela está facultado para adoptar “todas las medidas necesarias para el cabal cumplimiento” de su fallo (artículo 27 del Decreto 2591 de 1991).

En segundo lugar, estas diferencias evidencian que “todo desacato implica incumplimiento, pero no todo incumplimiento conlleva a un desacato” ya que puede ocurrir que el juez de tutela constate, de forma objetiva, la falta de acatamiento de la sentencia de tutela pero ello no se deba a la negligencia del obligado -responsabilidad subjetiva-. En este caso, no habría lugar a la imposición de las sanciones previstas para el desacato sino a la adopción de “todas las medidas necesarias para el cabal cumplimiento” del fallo de tutela mediante un trámite de cumplimiento.

En tercer lugar, la existencia o la iniciación del incidente de desacato no excusa al juez de tutela de su obligación primordial del juez constitucional cual es la de hacer cumplir integralmente la orden judicial de protección de derechos fundamentales mediante el trámite de cumplimiento.

En cuarto lugar también se ha aclarado que “el trámite del cumplimiento del fallo no es un prerrequisito para el desacato” y por ello “en forma paralela al cumplimiento de la decisión, es posible iniciar el trámite de desacato”.

4.3.4.5. Si se trata de hacer cumplir un fallo de tutela el instrumento principal es el del cumplimiento, que se funda en una situación objetiva y brinda medios adecuados al juez para hacer efectiva su decisión. El desacato es un instrumento accesorio para este propósito, que si bien puede propiciar que el fallo de tutela se cumpla, no garantiza de manera necesaria que ello ocurra y que, además, se funda en una responsabilidad subjetiva, pues para imponer la sanción se debe probar la culpabilidad (dolo o culpa) de la persona que debe cumplir la sentencia.

4.3.4.6. Frente a un fallo de tutela el deber principal del juez es de hacerlo cumplir. Y para ello, el instrumento más idóneo es el trámite de cumplimiento, que puede ser solicitado, de manera simultánea o sucesiva, por el beneficiario del fallo. En materia de competencia para conocer del trámite de cumplimiento, la regla es que el competente es el juez de tutela de primera instancia, aunque de manera excepcional la Corte Constitucional también puede conocer de este trámite, siempre que exista una justificación objetiva, razonable y suficiente para ello, como ocurre por ejemplo, cuando se está frente a alguno de los siguientes presupuestos: “(i) Que el juez de primera instancia no cuente con instrumentos, o que teniéndolos no adopte las medidas necesarias para hacer cumplir el fallo de revisión de la Corte Constitucional; (ii) Cuando hay un incumplimiento manifiesto por alguna de las partes sobre la parte resolutive de la sentencia y el juez de primera instancia no haya podido adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos fundamentales; (iii) Cuando el juez ejerce su competencia de velar por el cumplimiento, pero la inobediencia persiste; (iv) Cuando la desobediencia provenga por parte de una alta corte; (v) Cuando la intervención de la Corte Constitucional sea imperiosa para lograr el cumplimiento del fallo; (vi) Cuando se esté en presencia de un estado de cosas inconstitucionales y la Corte haya determinado realizar un seguimiento del cumplimiento de su propia decisión”.

4.3.4.7. Al ser el trámite o solicitud de cumplimiento y el incidente de desacato medios idóneos y eficaces para hacer cumplir los fallos de tutela, no procede la acción de tutela para recabar el cumplimiento de los mismos.

4.3.4.8. El trámite de cumplimiento sigue el procedimiento previsto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, que otorga amplios poderes al juez de tutela para hacer cumplir la sentencia, valga decir, para garantizar el cumplimiento material y objetivo de la orden de protección de los derechos amparados. Hay tres etapas posibles en el procedimiento para cumplir con el fallo de tutela: (i) una vez dictado, el fallo debe cumplirse sin demora por la persona a la que le corresponda; (ii) si esta persona no lo cumpliere dentro de las 48 horas siguientes, el juez se debe dirigir al superior de esta persona para que haga cumplir el fallo y abra un proceso disciplinario contra ella; (iii) si no se cumpliere el fallo dentro de las 48 horas siguientes, el juez “ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiera procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo”.

4.3.4.9. De no cumplirse el fallo, entre otras consecuencias, la persona puede ser objeto del poder juris-

diccional disciplinario, que se concreta en el incidente de desacato. Este incidente sigue un procedimiento de cuatro etapas, a saber: (i) comunicar a la persona inculpada la apertura del incidente del desacato, para que pueda dar cuenta de la razón por la cual no ha cumplido y presente sus argumentos de defensa; (ii) practicar las pruebas solicitadas que sean conducentes y pertinentes para la decisión; (iii) notificar la providencia que resuelva el incidente; y (iv) en caso de haber lugar a ello, remitir el expediente en consulta al superior. Para imponer la sanción se debe demostrar la responsabilidad subjetiva del sancionado en el incumplimiento del fallo, valga decir, que este es atribuible, en virtud de un vínculo de causalidad, a su culpa o dolo.

A partir de lo dicho por la honorable Corte Constitucional, en su jurisprudencia de antaño, recogida en la Sentencia C-367 de 2014, haciendo alusión a su vez, a lo normado en los artículos 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991, es claro que la persona que incumpla el fallo de tutela, podrá incurrir en el delito de fraude a resolución judicial, razón por la cual, y como consecuencia del incumplimiento predicado a los fallos de tutela respecto del derecho fundamental a la salud, es que se hace necesario agravar el tipo penal, en caso de incumplirse la orden proferida por el Juez de Tutela, en el término previsto en la providencia.

Al respecto se hace necesario referirnos al delito de Fraude a resolución judicial, el cual se encuentra consagrado en el artículo 454 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 12 de la Ley 890 de 2014, modificado a su vez por el artículo 47 de la Ley 1453 de 2011. El cual se tipifica así: *“El que por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años y multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes”*.

De la revisión del punible de fraude a resolución judicial, se tiene que la pena consagrada, no se compeadece de la responsabilidad que conlleva el incumplimiento de una orden judicial, como es, el que se puede predicar del incumplimiento de un fallo de tutela, en el cual se protege el derecho fundamental a la salud, nótese que por el monto de la pena, es de los delitos que en principio gozan del llamado “subrogado penal”, previsto en las disposiciones penales colombianas, esto es, que sería un delito de los denominados “excrcarcelables”, si bien, lo pretendido es el cumplimiento efectivo de la orden judicial, sí se hace necesario, crear un mecanismo de coacción, a fin de obtener el cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales, en especial, al tratarse del derecho que ha denominado la Corte Constitucional como el derecho fundamental de salud, ya que el desconocimiento por parte de la persona encargada de dar cumplimiento a la providencia judicial, puede conllevar a la vulneración de otro tipo de derechos fundamentales, como el de la vida.

Lo anterior, es una realidad en un país como el nuestro, en donde es un hecho notorio la prestación deficiente de los servicios de salud a la población, bien sea del régimen contributivo o subsidiado, nótese que como quedó plasmado, tal vulneración, no se da para un grupo determinado de la población, o para uno de los regímenes existentes, si no que la vulneración es a

tal punto, que se están negando hasta servicios esenciales, consagrados en el Plan Obligatorio de Salud.

El Gobierno y el Legislativo, han hecho esfuerzos a fin de conjurar la crisis que presenta el sector salud, pero vemos que han sido infructuosos, resultados que se reflejan año a año, con el incremento de acciones de tutela, de la población que busca que por intermedio de esta vía expedita se le proteja su derecho, para así obtener el servicio solicitado, ya que en caso de no acudir a este mecanismo, la obtención de los beneficios del sistema de seguridad social en salud, será nulo.

Es por esto, que se busca crear un mecanismo de coacción para el cumplimiento de las decisiones emanadas por un Juez de la República, si bien es cierto, sería ideal el cumplimiento, sin ni siquiera acudir a la vía judicial, es una realidad que debemos afrontar, y en aras de buscar el cumplimiento en el término indicado por el juzgador, se hace necesario agravar la conducta, en caso de que no se diera cumplimiento a lo ordenado en el término previsto, independientemente que se cumpla con posterioridad el fallo, ya que lo pretendido con este acto legislativo, es no hacerle más engorrosa la situación al afectado, ya que fuera de su padecimiento, tenerse que someter a un trámite judicial tortuoso, que lamentablemente en la actualidad no termina con la decisión de Juez al proferir su fallo, si no que en la mayoría de los casos, tiene que acudirse a trámite posteriores, a fin de obtener la protección de su derecho, convirtiéndose así, en una burla la decisión judicial, proferida en virtud de un estado social de derecho. Aunado a lo anterior, es necesario replicar que en caso de que se investigue la conducta del omiso o renuente a cumplir la decisión judicial en el caso contemplado, tenga una pena ejemplarizante, que coaccione su cumplimiento, por lo que prefiera dar cumplimiento a la orden del Juez, que someterse a una sanción penal ejemplarizante.

Corolario, se hace necesario precisar, que no basta con dar cumplimiento a la orden judicial, sino que el mismo, debe hacerse en el término indicado por el juez en su fallo de tutela, ya que de lo contrario, incurrirá en el tipo penal de fraude a resolución judicial, aunado a la circunstancia de agravación punitiva. La razón de ser, es como lo ha expresado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no basta con una decisión en donde se proteja un derecho, sino que debe ir más allá, esto es la protección efectiva de este, ya que de lo contrario además de la vulneración del derecho invocado, para el caso que nos ocupa el derecho a la salud, se estaría vulnerando el derecho a la administración de justicia, por lo que además se busca la protección de los derechos de los miembros de la sociedad.

Respecto de la finalidad de la pena, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en Sentencia C-806 de 2002, sostuvo:

“...En un Estado social y democrático de derecho, debe necesariamente atenderse la prevención del delito para asegurar la protección efectiva de todos los miembros de la sociedad. Por lo tanto, el derecho penal debe orientarse a desempeñar, bajo ciertos límites de garantía para el ciudadano, una función de prevención general y otra de carácter especial.

En cuanto a la prevención general, no puede entenderla solo desde el punto de vista intimidatorio, es decir, la amenaza de la pena para los delincuentes (prevención

general negativa), sino que debe mirar también un aspecto estabilizador en cuanto la pena se presente como socialmente necesaria para mantener las estructuras fundamentales de una sociedad (prevención general positiva). Pero igualmente, no solo debe orientarse a defender a la comunidad de quien infrinja la norma, sino que ha de respetar la dignidad de estos, no imponiendo penas como la tortura o la muerte, e intentar ofrecerles alternativas a su comportamiento desviado, ofreciéndoles posibilidades para su reinserción social.

Así, en el ordenamiento penal deben reflejarse las anteriores finalidades de la pena, no solo en el momento judicial de su determinación, impidiendo su imposición o cumplimiento cuando no resulte necesaria para la protección de la sociedad o contraindicada para la resocialización del condenado, sino también en el momento de su ejecución.

Al respecto de la finalidad de la pena, ha señalado esta Corte que, ella tiene en nuestro sistema jurídico un fin preventivo, que se cumple básicamente en el momento del establecimiento legislativo de la sanción, la cual se presenta como la amenaza de un mal ante la violación de las prohibiciones; un fin retributivo, que se manifiesta en el momento de la imposición judicial de la pena, y un fin resocializador que orienta la ejecución de la misma, de conformidad con los principios humanistas y las normas de derecho internacional adoptadas. Ha considerado también que “sólo son compatibles con los Derechos Humanos penas que tiendan a la resocialización del condenado, esto es a su incorporación a la sociedad como un sujeto que la engrandece, con lo cual además se contribuye a la prevención general y la seguridad de la coexistencia, todo lo cual excluye la posibilidad de imponer la pena capital”.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporado a nuestro ordenamiento interno mediante la Ley 74 de 1968, en su artículo 10.3 establece: “El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y readaptación social de los penados”.

En el mismo sentido, el artículo 10 de la Ley 63 de 1995 dispone que la finalidad del tratamiento penitenciario consiste en “Alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad...”.

Acorde con los principios que orientan el Estado Social y Democrático de Derecho, el nuevo Código Penal, Ley 599 de 2000, dispuso en el artículo 3° que la imposición de la pena y de las medidas de seguridad responderá a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, y agrega que el principio de necesidad se entenderá en el marco de la prevención y conforme a las instituciones que la desarrollan. Por su parte, el artículo 4° ibídem dispone que la pena cumple las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado. Así mismo establece que la prevención especial y la reinserción social operan en el momento de la ejecución de la pena de prisión.

La Corte Constitucional al analizar el principio de necesidad, en armonía con los artículos citados del Código Penal, expuso que “La necesidad de la pena exige de ella que sirva para la preservación de la convivencia armónica y pacífica de los asociados no sólo en cuanto

ella por su poder disuasivo e intimidatorio evite la comisión de conductas delictuales, o por lo menos las disminuya, sino también en cuanto, ya cometidas por alguien, su imposición reafirme la decisión del Estado de conservar y proteger los derechos objeto de tutela jurídica y cumpla además la función de permitir la reincorporación del autor de la conducta punible a la sociedad de tal manera que pueda, de nuevo, ser parte activa de ella, en las mismas condiciones que los demás ciudadanos en el desarrollo económico, político, social y cultural”.

En conclusión, debe entenderse que la pena debe, entre sus varias finalidades, cumplir una función de prevención especial positiva; esto es, debe buscar la resocialización del condenado, obviamente dentro del respeto de su autonomía y dignidad, pues el objeto del derecho penal en un Estado social de derecho no es excluir al infractor del pacto social, sino buscar su reinserción en el mismo.

El postulado de la prevención, encuentra cabal desarrollo en el mismo estatuto penal cuando señala los criterios que debe tener el juez para aplicar la pena, como son la gravedad y modalidad del hecho punible, el grado de culpabilidad, las circunstancias de atenuación o agravación y la personalidad del agente. Pero particularmente, la función preventiva especial de la pena se proyecta en los denominados mecanismos sustitutivos de la pena que tal como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, pueden ser establecidos por el legislador en ejercicio de su facultad de configuración siempre y cuando estén “orientados hacia la efectiva resocialización de quienes hayan cometido hechos punibles, favorezcan el desestímulo de la criminalidad y la reinserción de sus artífices a la vida en sociedad...”.

Encuentra el suscrito, que la finalidad expuesta, a fin de obtener la agravación punitiva del tipo penal de fraude a resolución judicial, se compadece con los lineamientos plasmados por la Corporación, respecto de la necesidad de la pena en el delito que nos ocupa, ya que como se ha dicho se busca evitar la comisión de la conducta punible, así se garantiza el pleno goce y ejercicio de los derechos de los administrados y así el Estado garantice la protección de los derechos objeto de tutela jurídica.

Ahora, respecto de la facultad punitiva del Estado, la Corte Constitucional considera que el legislador goza de la facultad de tipificar las conductas que considere nocivas, así como señalar las sanciones a que hubiera lugar con la comisión de la conducta. Al respecto señaló en la Sentencia C-806 de 2002:

En primer lugar debe tenerse en cuenta que en ejercicio de la potestad punitiva del Estado, el legislador tiene la facultad de tipificar todas aquellas conductas que, de acuerdo con una política criminal preestablecida, considere nocivas y señalar la correspondiente sanción a que se hacen acreedores quienes en ella incurran.[17] Además, en consonancia con dicha facultad, corresponde al legislador establecer procedimientos y también diseñar todas aquellas mecanismos y herramientas que considere necesarias para realizar los postulados constitucionales. Sin embargo, cuando el legislador hace uso de dicha competencia debe observar los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y además adecuar la política criminal a los fines, valores, principios y derechos contenidos en la Constitución. Por lo tanto, debe respetar siempre las

garantías del debido proceso y del derecho de defensa, así como los derechos fundamentales entre ellos el de la igualdad. Por ello, “no pugna con la Constitución adoptar un régimen especial aplicable a cierto tipo de delitos, si el tratamiento diferenciado se justifica en razón de factores objetivos que lo hagan necesario y no entrañe una suerte de discriminación proscrita por la Constitución”.

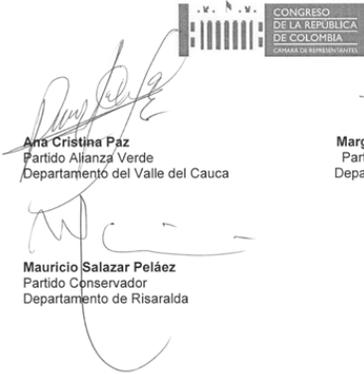
Con fundamento en las anteriores consideraciones, se deja plasmada la reforma al artículo 454 del Código Penal, tipificado como “fraude a resolución judicial”.



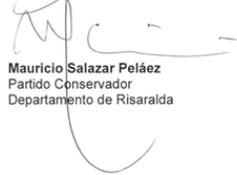
Oscar Ospina Quintero
Partido Alianza Verde
Departamento del Cauca



Ángela María Robledo
Partido Alianza Verde
Bogotá Distrito Capital



Ana Cristina Paz
Partido Alianza Verde
Departamento del Valle del Cauca



Mauricio Salazar Peláez
Partido Conservador
Departamento de Risaralda

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 17 de agosto del año 2016, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 107, con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes Óscar Ospina, Ángela Robledo, Ana Cristina Paz y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 108 DE 2016
CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras Enfermedades Crónicas no Transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2016

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

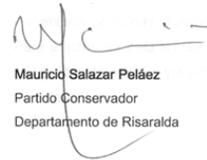
Asunto. Proyecto de ley número 108 de 2016 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de

salud pública para el control de la obesidad y otras Enfermedades Crónicas no Transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones.

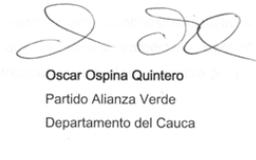
Cordial saludo,

Por medio de la presente, se adjunta el **Proyecto de ley número 108 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras Enfermedades Crónicas no Transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones, el cual tiene por objetivo establecer medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras Enfermedades Crónicas no Transmisibles (ECNT) derivadas, en lo referente a etiquetado de alimentos, información para la alimentación saludable, información en salud pública y participación ciudadana, a través de la promoción de hábitos de vida saludable, fomento de las acciones afirmativas por el autocuidado de la salud y la vida, la disminución de la morbilidad y la prevención de enfermedades derivadas del consumo de productos perjudiciales, con grandes cantidades de azúcares, grasas o sodio.

Atentamente,



Mauricio Salazar Peláez
Partido Conservador
Departamento de Risaralda



Oscar Ospina Quintero
Partido Alianza Verde
Departamento del Cauca

PROYECTO DE LEY NÚMERO 108 DE 2016
CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras Enfermedades Crónicas no Transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley establece medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras Enfermedades Crónicas no Transmisibles (ECNT) derivadas, en lo referente a etiquetado de alimentos, información para la alimentación saludable, información en salud pública y participación ciudadana.

Artículo 2°. *Definiciones.*

Productos comestibles o bebibles de alto contenido calórico o bajo valor nutricional. Son aquellos productos comestibles o bebibles con un nivel elevado de azúcares, grasas o sodio y cuyo aporte nutricional es bajo o incluso nulo, además de contener edulcorantes. Son bajos en fibra alimentaria, proteínas, diversos micronutrientes y otros compuestos bioactivos.

Para efectos de esta ley se considera que un producto comestible o bebible de alto contenido calórico o bajo valor nutricional es el que se encuentra por encima de estos rangos:

Sodio	Azúcares libres	Grasas totales	Grasas saturadas	Grasas trans	Otros edulcorantes
Mayor o igual a 1 mg de sodio por cada caloría del producto.	Mayor o igual al 10% del total de energía del producto, proveniente de azúcares libres.	Mayor o igual al 30% del total de energía del producto, proveniente del total de grasas.	Mayor o igual al 10% del total de energía del producto, proveniente del total de grasas saturadas.	Mayor o igual al 1% del total de energía del producto, proveniente del total de grasas trans.	Cualquier cantidad de edulcorantes diferentes a azúcares.

Rotulado o información de contenido. Toda descripción impresa en el rótulo o etiqueta de un producto destinado a informar al consumidor sobre su contenido.

Azúcar. Para efectos de declaración de nutrientes, se entenderá el término “azúcar” como la sacarosa obtenida de la caña de azúcar o la remolacha.

Azúcares. Carbohidratos tipo monosacáridos y disacáridos presentes naturalmente en los alimentos o adicionados al mismo.

Edulcorantes. Sustancias diferentes del azúcar que confieren a un alimento un sabor dulce.

Ingrediente. Sustancia que se emplea en la fabricación o preparación de un alimento presente en el producto final, aunque posiblemente en forma modificada, incluidos los aditivos alimentarios.

Alimento saludable. Aquel alimento sin procesar o mínimamente procesado que su consumo no representa un factor de riesgo para la aparición de ECNT.

Enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT). También conocidas como enfermedades crónicas, no se transmiten de persona a persona. Son de larga duración y progresión generalmente lenta. Los cuatro tipos principales de enfermedades no transmisibles son las enfermedades cardiovasculares (como ataques cardíacos y accidentes cerebrovasculares), el cáncer, las enfermedades respiratorias crónicas (tales como enfermedad crónica obstrucción pulmonar y el asma) y la diabetes. En ocasiones, las ECNT tienen su origen en factores biológicos inevitables, pero a menudo son causadas por hábitos que se pueden eliminar, como el consumo de tabaco, el consumo excesivo de alcohol, una alimentación poco sana y la falta de actividad física.

Ambiente obesogénico. Aquel ambiente que promueve y apoya la obesidad de los seres humanos a través de factores físicos, económicos o socioculturales.

CAPÍTULO II

De la comunicación para la salud

Artículo 3°. El Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, diseñará herramientas pedagógicas tales como cartillas, páginas web, aplicaciones para dispositivos móviles y demás herramientas que brinden las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) con información sobre las causas y la prevención de las ECNT.

Todas las instituciones educativas, tanto públicas como privadas, deberán hacer uso de las herramientas pedagógicas de que trata este artículo; y en el marco de la semana de hábitos de vida saludable, se deberán realizar campañas de prevención de las ECNT.

En el diseño de las herramientas pedagógicas y realización de campañas de prevención de que trata este artículo se prohibirá la interferencia de la industria pro-

ductora de comestibles procesados y ultraprocesados, en aras de evitar conflictos de interés que puedan afectar el objetivo de prevención de las ECNT.

Los ministerios de Educación, Salud y Protección Social, y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones contarán con un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para diseñar las herramientas pedagógicas, cumplidos los cuales en todo el territorio nacional se procederá a la difusión de las mismas.

Artículo 4°. *Programas de comunicación para la salud en medios masivos de a cargo de la Nación.* La Comisión Nacional de Televisión destinará en forma gratuita y rotatoria espacios para la utilización por parte de las entidades públicas y organizaciones no gubernamentales, con el propósito de emitir mensajes de promoción de hábitos de vida saludable en la franja infantil y horario AAA en televisión por los medios ordinarios y canales por suscripción. De igual manera, se deberá realizar la destinación de espacios que estén a cargo de la Nación para la difusión del mismo tipo de mensajes por emisoras radiales.

Parágrafo. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces reglamentará la materia.

Artículo 5°. *Ambientes obesogénicos.* El Estado adelantará acciones para combatir los ambientes obesogénicos de acuerdo con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud.

CAPÍTULO III

De la regulación a los productos comestibles y bebibles de alto contenido calórico o bajo valor nutricional

Artículo 6°. *Etiquetado.* Con el objetivo de informar de manera clara y suficiente sobre los componentes que hacen parte de los productos comestibles o bebibles, los productores deberán declarar en el etiquetado la siguiente información:

a) La cantidad de azúcar, azúcares libres y demás edulcorantes, sodio, grasas totales, saturadas o trans que contenga el producto, expresado en gramos o miligramos según sea el caso;

b) La lista de ingredientes debe incluir todos los aditivos que cumplan o no función tecnológica en el producto;

c) Deberá declararse si sus ingredientes contienen organismos genéticamente modificados;

d) La información en el rótulo deberá estar en castellano, y eventualmente podrá repetirse en otro idioma. Los datos deberán señalarse con caracteres visibles, indelebles y fáciles de leer. No se permitirá sobreimpresión o cualquier modificación de la información contenida en el rótulo original.

Parágrafo. Sin excepción alguna, todo producto comestible o bebible deberá llevar la información de etiquetado dispuesta en este artículo.

Artículo 7°. *Advertencias sanitarias.* Para todos los productos comestibles o bebibles de alto contenido calórico o bajo valor nutricional se deberá implementar un etiquetado frontal donde se incorpore una advertencia sanitaria. Dicha advertencia será de alto impacto preventivo, claro, visible, legible, de fácil identificación y comprensión para los consumidores, con mensajes inequívocos que alerten al consumidor de los contenidos reales de estos, que prevengan el consumo elevado y promuevan su correcta administración.

Dicha advertencia sanitaria deberá incorporarse cuando se encuentren por encima de los valores máximos establecidos en esta ley, deberán tener un rótulo que contendrá un símbolo octagonal de fondo color negro y borde blanco y en su interior el texto “EXCESO DE”, seguido de “SODIO”, “AZÚCARES”, “GRASAS TOTALES”, “GRASAS SATURADAS”, “GRASAS TRANS” o “EDULCORANTES”, en uno o más símbolos independientes, según corresponda. El o los símbolos referidos se ubicarán en la cara principal y abarcarán un 50% de la etiqueta de los productos.

Parágrafo 1°. El Instituto Nacional de Vigilancia en Medicamentos y Alimentos (Invima) o la entidad que haga sus veces a nivel nacional deberá, antes de expedir el registro sanitario o autorización respectiva para comercializar productos comestibles o bebibles, verificar los contenidos reportados por el fabricante y en caso de que no cumpla con los contenidos máximos permitidos de sodio, azúcares, grasas totales, grasas saturadas y grasas trans o presencia de edulcorantes señalados en esta ley, deberá especificar las advertencias sanitarias que debe llevar su etiquetado, donde quede expresamente señalado que su composición conlleva un riesgo para la salud, para lo cual debe exigirse un rótulo adicional que contenga la frase: **“Su consumo frecuente es nocivo para la salud”**.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo máximo de un año, reglamentará las advertencias sanitarias de que trata el presente artículo.

Artículo 8°. *Publicidad, patrocinio y promoción de productos comestibles o bebibles de alto contenido calórico o bajo valor nutricional.* Corresponde al Ministerio de Salud, Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Min-Tic) o quien haga sus veces, en coordinación con la Superintendencia de Industria y Comercio, en el marco del CISAN, o quien haga sus veces, señalar la regulación de la publicidad y promoción de productos comestibles o bebibles favorecedores de la malnutrición, la cual deberá contener lineamientos sobre patrocinios, embalaje, puntos de promoción y mercadeo y en general, los medios tradicionales o virtuales usados por la industria de alimentos y bebidas para fomentar la venta y consumo, la obligatoriedad del énfasis en los contenidos nutricionales de sus productos y no en las virtudes subjetivas, que poco favorecen prácticas alimentarias saludables.

También se deberá regular sobre la prohibición para usar incentivos al consumo como juguetes, accesorios personales, adhesivos, tatuajes u otros similares.

Con el ánimo de fomentar hábitos de alimentación saludable y desestimular el consumo de productos comestibles o bebibles de alto contenido calórico o bajo valor nutricional, toda publicidad, patrocinio y promoción de estos productos deberá contener las advertencias sanitarias dispuestas en esta ley. Se entiende por publicidad, promoción o patrocinio toda forma de exhibición, comunicación, recomendación o acción comercial con el fin, el efecto o la posibilidad de promover directa o indirectamente el consumo de productos comestibles o bebibles de alto contenido calórico o bajo valor nutricional.

Así mismo, se prohíbe la entrega de pautas por parte de los productores de bebidas azucaradas y productos de alto contenido calórico y bajo valor nutricional en cualquier actividad o evento cuyo público o población objetivo sean los niños y niñas, esto incluye eventos deportivos, académicos y demás relacionados.

Parágrafo 1°. Toda la política pública relacionada con publicidad de alimentos saludables y promoción de hábitos de vida saludable para el control de las ECNT se hará con fundamento en los estudios y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Unicef.

Parágrafo 2°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y demás entidades responsables de velar por la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes deberán vigilar el tipo, calidad y contenido de la publicidad de la industria de alimentos y bebidas, de tal manera que su enfoque sea la salud, al consumo de alimentos saludables y agua potable.

Parágrafo 3°. La Autoridad Nacional de Televisión o quien haga sus veces reglamentará en un término de seis meses las condiciones para que las entidades del Gobierno encargadas de la salud alimentaria, en asocio con la sociedad civil organizada, utilicen el espectro electromagnético para hacer mercadeo social que fomente la alimentación saludable. De igual manera, el Gobierno nacional establecerá mecanismos para que la industria de alimentos y bebidas suscriba compromisos por la alimentación saludable.

CAPÍTULO IV

De las acciones públicas en favor de los hábitos de vida saludable

Artículo 9°. *Hábitos de vida saludable en entornos educativos públicos y privados de educación preescolar, básica primaria y educación media.* En los entornos educativos públicos y privados de educación preescolar, básica primaria y educación media se deberá:

- Garantizar la oferta de alimentos saludables y naturales mediante la implementación de tiendas saludables;
- Prohibir la exhibición, promoción o publicidad de los productos de alto contenido calórico o bajo valor nutricional, y
- Realizar campañas informativas y educativas incentivando al consumo de alimentos saludables.

Parágrafo 1°. El plazo para la implementación las medidas contenidas en este artículo será de (1) un año a partir de la sanción de la ley.

Parágrafo 2°. Las secretarías de Salud departamentales serán las encargadas de sancionar a quienes incumplan las medidas contenidas en este artículo.

Artículo 10. *Bebederos de agua potable*. En los entornos educativos públicos y privados deberá haber por lo menos un bebedero de agua potable por cada 100 estudiantes.

Las autoridades territoriales establecerán planes que garanticen la provisión pública de bebederos de agua en lugares de alta circulación de población y en especial en los lugares frecuentados por niños, niñas y adolescentes.

Artículo 11. *Actividad física*. Con la finalidad de promover hábitos de vida saludable en los niños, niñas y adolescentes, el Ministerio de Educación diseñará programas en los centros educativos públicos y privados de educación preescolar, básica primaria, y educación media, en los que como mínimo se realice actividad física de 30 minutos diarios a los estudiantes dentro de la jornada escolar.

Artículo 12. El CISAN o quien haga sus veces debe precisar dentro de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición aquellas que garanticen la asequibilidad a alimentos saludables y los mecanismos para incentivar su consumo. En todo caso, dará recomendaciones sobre medidas impositivas a los productos comestibles o bebibles favorecedores de la malnutrición e incentivos al cultivo, comercialización y consumo de frutas y verduras y puntos de dispensación de agua potable; estos deberán ser considerados en toda política pública sobre seguridad alimentaria y nutricional.

Los pequeños comerciantes y tenderos, los espacios asociativos campesinos, las tiendas veredales y barrios tendrán prioridad en la determinación de los incentivos por venta de alimentos saludables.

Artículo 13. Se establece un período de transición de un (1) año a partir de sanción de esta ley para que la industria de alimentos y bebidas elimine las grasas trans, reformule o elimine los altos contenidos de azúcares y sal en sus productos, reduzca la densidad energética y el tamaño de las porciones de sus productos, de acuerdo a lo señalado por las autoridades de salud como consumo máximo calórico sugerido.

Parágrafo. El Invima o quien haga sus veces regulará la materia.

Artículo 14. Adiciónese un literal al numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

k) La compra de alimentos saludables a organizaciones campesinas, pequeños productores del campo y similares que fomenten los cultivos de frutas y verduras y otros productos agrícolas por parte de establecimientos públicos que provean o financien programas de alimentación a la niñez, adolescencia, mujeres, población de la tercera edad, reclusa u hospitalizada.

CAPÍTULO V

De los sistemas de información y veeduría ciudadana

Artículo 15. Declarar la obesidad y demás ECNT derivadas como de interés en salud pública por su origen multicausal, su alto costo, su impacto en la morbilidad del país, sus medidas eficaces para la prevención y su relación con el autocuidado.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud en conjunto con el Instituto Nacional de Salud (INS) reglamentará todo lo relacionado para que la obesidad y demás ECNT derivadas hagan parte del Sistema Nacional de Vigilancia en Salud (Sivigila).

Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud, en conjunto con el Instituto Nacional de Salud (INS), definirá en el término de seis meses a partir de la vigencia de esta ley todas las funciones que los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) deben cumplir para garantizar el funcionamiento armónico del Sivigila y de la gestión integral del riesgo en obesidad y demás ECNT derivadas.

Parágrafo 3°. El Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional incorporará en sus obligaciones todo lo relacionado con la implementación de la gestión integral del riesgo y sistema de información para obesidad y demás ECNT derivadas. Además, implementará la medición periódica del Índice de Alimentación Saludable para Colombia como un indicador que nos permitirá conocer la evolución de la calidad de alimentación de los colombianos.

Artículo 16. *Informe anual*. El Ministerio de Salud y Protección Social en conjunto con el INS dispondrá de información anual sobre la situación de morbimortalidad por obesidad y demás ECNT derivadas, lo cual hará parte integral del Análisis Anual de la Situación de Salud en Colombia.

Artículo 17. *Veeduría ciudadana*. Para efectos del seguimiento al cumplimiento de la presente ley, así como de disposiciones y reglamentaciones posteriores que se relacionen con ella, el Ministerio de Salud y Protección Social promoverá la participación de la sociedad civil facilitando el ejercicio de la participación ciudadana, el respeto y garantía del derecho a la información y a la comunicación, así como el acceso a la documentación pública requerida en el ejercicio del control social y la veeduría ciudadana.

Parágrafo. Las organizaciones de la sociedad civil convocadas a participar en los términos de este artículo deberán acreditar experiencia mínima de tres (3) años. La selección de estas organizaciones se hará previo proceso de inscripción y selección que reglamentará el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social liderará un encuentro anual entre la industria de alimentos y bebidas y organizaciones de la sociedad civil y entidades del Estado para suscribir acuerdos ciudadanos por la salud alimentaria.

CAPÍTULO VI

De las sanciones

Artículo 18. *Sanciones*. La Superintendencia de Industria y Comercio sancionará a cualquier persona que infrinja lo establecido en la presente ley y demás relativos a la implementación del etiquetado y advertencia sanitaria.

Artículo 19. El régimen sancionatorio, autoridades competentes y procedimiento deberán ser determinados y precisados por el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley.

Artículo 20. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley regirá seis (6) meses después de su sanción y deroga las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,



Mauricio Salazar Peláez
Partido Conservador
Departamento de Risaralda



Oscar Ospina Quintero
Partido Alianza Verde
Departamento del Cauca

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley busca establecer medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras Enfermedades Crónicas no Transmisibles (ECNT) derivadas en lo referente a etiquetado de alimentos, información para la alimentación saludable, información en salud pública y participación ciudadana, a través de la promoción de hábitos de vida saludable, fomento de las acciones afirmativas por el autocuidado de la salud y la vida, la disminución de la morbimortalidad y la prevención de enfermedades derivadas del consumo de productos perjudiciales, con grandes cantidades de azúcares, grasas o sodio.

Justificación

La salud es un derecho fundamental autónomo que comprende desde las acciones colectivas basadas en la salud pública hasta acciones individuales que tienen que ver con el acceso a los servicios de salud, el diagnóstico, tratamiento, promoción y prevención.

El derecho a la salud se encuentra consagrado en la Constitución Política de Colombia:

“Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.

De igual, la Constitución reza dentro de su Capítulo III, de los derechos colectivos y del ambiente, lo siguiente:

“Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho, las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”.

Ahora bien, la honorable Corte Constitucional en sentencia T-184 de 2011 manifestó:

“Esta Corporación ha establecido en su jurisprudencia que la salud es un derecho fundamental. Por tanto, es obligación del Estado y de los particulares comprometidos con la prestación del servicio público de salud desarrollar un conjunto de tareas, actividades o actuaciones encaminadas a garantizar el debido amparo de este derecho. El derecho fundamental a la salud ha sido definido como ‘la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser’. Esta concepción responde a la necesidad de abarcar las esferas mentales y corporales de la personas; en consecuencia, garantizar al individuo una vida en condiciones dignas, teniendo en cuenta que la salud es un derecho indispensable para el ejercicio de las demás garantías fundamentales”.

Así, pese a haberse consagrado el derecho a la salud dentro de los derechos sociales, económicos y culturales, la Corte Constitucional le ha reconocido el carácter de derecho fundamental, atribuyéndole un mandato al Estado en lo relativo a la prevención, promoción y protección de la salud y el mejoramiento de la calidad de vida de los administrados.

Aunado a lo anterior, hoy la ley estatutaria en salud (Ley 1751 de 2015) ha señalado claramente que los determinantes sociales en salud tienen relación directa con el goce efectivo del derecho a la salud, por eso la educación para la vida y la promoción de la salud son elementos claves en la generación de nuevos imaginarios colectivos en torno al autocuidado. La soberanía alimentaria, la disponibilidad de alimentos y su consumo, su calidad, seguridad y beneficios son temas sobre los que corresponde legislar ante los graves riesgos para la salud que conlleva la falta de controles y las carencias de disponibilidad de información veraz conforme a la evidencia científica que muestra la relación entre alimentación saludable y salud.

El Plan Decenal de Salud Pública (PDSP, 2012-2021¹) define la actuación articulada entre actores y sectores públicos, privados y comunitarios para crear condiciones que garanticen el bienestar integral y la calidad de vida en Colombia, promoviendo modos, condiciones y estilos de vida saludables en los espacios

¹ www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20Decenal%20-%20Documento%20en%20consulta%20para%20aprobaci%C3%B3n.pdf

cotidianos de las personas, familias y comunidades, así como el acceso a una atención integrada de condiciones no transmisibles con enfoque diferencial.

¿Qué son los productos de alto contenido calórico y bajo valor nutricional?

Son aquellos productos comestibles o bebibles con un nivel elevado de azúcares, grasas o sodio, además de edulcorantes, cuyo aporte nutricional es bajo o incluso nulo. Son bajos en fibra alimentaria, proteínas, diversos micronutrientes y otros compuestos bioactivos, por ejemplo, *snacks* salados, golosinas, goma de mascar, la mayoría de los postres dulces, comida rápida y bebidas azucaradas.

La Organización Panamericana de la salud (OPS) le ha dado a esta definición otro matiz. Se ha basado en el sistema NOVA de clasificación de alimentos, el cual no está basado en la cantidad de nutrientes. “El sistema NOVA agrupa los alimentos según la naturaleza, la

finalidad y el grado de procesamiento” (Organización Panamericana de la Salud, 2015). Comprende cuatro grupos que se mencionan a continuación:

1. Alimentos sin procesar o mínimamente procesados.
2. Ingredientes culinarios procesados.
3. Alimentos procesados, y
4. Productos ultraprocesados.

El sistema NOVA permite estudiar el suministro de alimentos y los patrones de alimentación en su conjunto a lo largo del tiempo y entre países. También permite estudiar los grupos de alimentos individuales dentro del sistema.

La Organización Panamericana de la Salud ha propuesto que los estados regulen los productos procesados y ultraprocesados que cumplan los siguientes criterios:

Sodio	Azúcares libres	Otros edulcorantes	Total de grasas	Grasas saturadas	Grasas trans
Mayor o igual a 1 mg de sodio por cada caloría del producto.	Mayor o igual al 10% del total de energía del producto, proveniente de azúcares libres.	Cualquier cantidad de edulcorantes diferentes a azúcares.	Mayor o igual al 30% del total de energía del producto, proveniente del total de grasas.	Mayor o igual al 10% del total de energía del producto, proveniente del total de grasas saturadas.	Mayor o igual al 1% del total de energía del producto, proveniente del total de grasas trans.

Alimentos sin procesar o mínimamente procesados

Los alimentos sin procesar son partes de plantas o animales que no han experimentado ningún procesamiento industrial. Los alimentos mínimamente procesados son alimentos sin procesar que se modifican de manera que no agregan ni introducen ninguna sustancia nueva (como grasas, azúcares o sal), pero que pueden implicar que se eliminen ciertas partes del alimento. Incluyen frutas frescas, secas o congeladas; verduras, granos y leguminosas; nueces; carnes, pescados y mariscos; huevos y leche. Las técnicas de procesamiento mínimo prolongan la duración de los alimentos, ayudan en su uso y preparación y les dan un sabor más agradable.

Alimentos procesados

Aquellos que se elaboran al agregar grasas, aceites, azúcares, sal y otros ingredientes culinarios a los alimentos mínimamente procesados, para hacerlos más duraderos y, por lo general, más sabrosos.

Productos ultraprocesados

“Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. En sus formas actuales, son inventos de la ciencia y la tecnología de los alimentos industriales modernas. La mayoría de estos productos contienen pocos alimentos enteros o ninguno. Vienen listos para consumirse o para calentar y, por lo tanto, requieren poca o ninguna preparación culinaria (...). Numéricamente, la gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, “mejoradores” sensoriales como aromatizantes y saborizantes,

conservadores, saborizantes y solventes). A los productos ultraprocesados a menudo se les da mayor volumen con aire o agua. Se les puede agregar micronutrientes sintéticos para ‘fortificarlos’ ” (Organización Panamericana de la Salud, 2015).

¿Por qué regular los productos comestibles y bebibles de alto contenido calórico y bajo valor nutricional?

Cerca de 800 millones de personas alrededor del mundo están desnutridas y 2,1 millones tienen un índice de masa corporal (IMC) que las pone en riesgo de sufrir diabetes tipo 2 y otras enfermedades crónicas relacionadas con la dieta (Freudenberg, 2016).

En Colombia, según la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN, 2010), el 51,2% de la población adulta y el 17,5% de los niños presentan sobrepeso y obesidad (ICBF, 2011). El gasto en salud para atender enfermedades crónicas no transmisibles relacionadas con la dieta aumentó 755% entre 2005 y 2012, pasó de 22.500 millones a 192.730 millones en 2012 (Min-Salud, 2014).

En 2014 murieron 89.529 personas por enfermedades crónicas no transmisibles relacionadas con la dieta (Min-Salud, 2015), mientras que las muertes por causas externas como los homicidios, los accidentes o los suicidios sumaron 28.071 (DANE, 2015). Esta cifra es solo la tercera parte de las muertes ocasionadas por enfermedades relacionadas con el consumo de una alimentación inadecuada.

Las recomendaciones y las acciones relativas a la nutrición y la salud se han basado convencionalmente en determinados nutrientes (por ejemplo, sodio y grasas saturadas) o en determinados tipos de alimentos (por ejemplo, frutas y verduras y carnes rojas). Según

Carlos Monteiro², estos enfoques para abordar y clasificar los distintos tipos de alimentación son inadecuados y engañosos puesto que se basan en una visión estrecha de la nutrición, en la cual los alimentos se conciben como la mera suma de sus nutrientes, y pasan por alto el papel del procesamiento industrial moderno de los alimentos y su impacto sobre la alimentación (Monteiro, 2009). El procesamiento industrial de los alimentos ha transformado el sistema alimentario mundial, y hoy en día afecta en particular a los países de ingresos medianos y bajos (Organización Panamericana de la Salud, 2015).

El cambio radica en el desplazamiento de los patrones de alimentación basados en comidas y platos preparados a partir de alimentos sin procesar o mínimamente procesados por otros que se basan cada vez más en productos ultraprocesados. El resultado es una alimentación caracterizada por una densidad calórica excesiva, alta en azúcares libres, grasas no saludables y sal y baja en fibra alimentaria, lo que aumenta el riesgo de obesidad y otras enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) relacionadas con la alimentación (Organización Panamericana de la Salud, 2015).

El consumo de productos ultraprocesados lleva a diversos problemas nutricionales y metabólicos, tiene repercusiones sociales y culturales, económicas y ambientales, como el desestímulo de la producción campesina y su subsecuente empobrecimiento y abandono del campo, la contaminación de las fuentes de agua, entre otras. Los problemas con estos productos para la salud radican en lo siguiente:

- Tienen una calidad nutricional muy baja.
- Son extremadamente sabrosos, a veces hasta adictivos.
- Imitan a los alimentos y se los ve erróneamente como saludables.
- Fomentan el consumo de *snacks* por su fácil preparación.
- Se anuncian y comercializan de manera efectiva y engañosa.

A nivel mundial, las ventas de productos ultraprocesados aumentaron en un 43,7% durante el periodo 2000-2013 (de 328.055 kilotoneladas en el 2000 a 471.476 kilotoneladas en el 2013). En América Latina el aumento fue de 48%, pasando de 53.458 a 79.108 kilotoneladas, lo cual ha significado un aumento en el consumo per cápita, que pasó en ese periodo de 102,3 a 129,6 kg/año.

Según Euromonitor³, en el año 2013 Colombia acumuló un consumo per cápita de productos ultraprocesados de 92,2 kg/año, lo cual significó un aumento de 18,5 kg/año en relación con el año 2000 y un 25% en términos porcentuales. Es de aclarar que esta medición no contempla el consumo de comidas rápidas, los panes industriales, sopas y fideos envasados, quesos procesados, salchichas y *nuggets* de pollo o pescado, los

cuales pueden aumentar la cifra citada (Organización Panamericana de la Salud, 2015).

Las tendencias de aumento de consumo de ultraprocesados en la población se han visto incentivadas por los mismos Estados, que, al contrario de lo esperado, referente a la regulación de esta clase de productos, han promovido su consumo por medio de las compras estatales. Por ejemplo, en los Estados Unidos más del 50% de los alimentos comprados por el Departamento de Agricultura son comprados a compañías a las cuales se le permite agregar grasa, azúcar o sodio antes de ser entregados a las escuelas; como resultado, estos alimentos tienen el mismo valor nutricional que los productos ultraprocesados (Freudenberg, 2016).

La compra de alimentos que está a cargo del sector público se ha dirigido hacia alimentos de “alta calidad”, los cuales son provistos por una industria mundial de alimentos ultraprocesados que domina el suministro mundial de alimentos y contribuye al aumento de la carga de las enfermedades relacionadas con la dieta.

La adquisición de comida saludable es una de las pocas intervenciones nutricionales que puede dirigirse a combatir dos problemas mundiales relacionados con la dieta: la desnutrición y el exceso de peso. La obtención de alimentos sanos tiene el potencial para reunir a muchos grupos que pueden convertirse en una fuerza más amplia para la promoción de una alimentación sana. Los éxitos en el mejoramiento de la alimentación institucional pueden traer cambios más profundos en la sociedad (Freudenberg, 2016).

¿Qué son las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) y cuáles son los problemas de salud pública que afectan al país?

Según el Ministerio de Salud y la Protección Social⁴, las enfermedades no transmisibles (o crónicas) son afecciones de larga duración con una progresión generalmente lenta.

Los cuatro tipos principales de enfermedades no transmisibles son:

- Las enfermedades cardiovasculares (por ejemplo, los infartos de miocardio o accidentes cerebrovasculares)
- El cáncer
- Las enfermedades respiratorias crónicas (por ejemplo, la neumonopatía obstructiva crónica o el asma)
- Diabetes

Las enfermedades no transmisibles (ENT) representan con diferencia la causa de defunción más importante en el mundo, pues acaparan un 63% del número total de muertes anuales. Estas enfermedades comparten factores de riesgo comunes que incluyen el tabaquismo, la inactividad física, el uso nocivo del alcohol y la dieta no saludable.

Las ENT se pueden prevenir y controlar a través de cambios en el estilo de vida, políticas públicas e intervenciones de salud, y requieren un abordaje intersectorial e integrado.

² Profesor de Nutrición y Salud Pública de la Universidad de São Paulo, Brasil y Jefe del Centro de la Universidad de Estudios Epidemiológicos en Salud y Nutrición.

³ Euromonitor Internacional es el líder mundial de investigación de mercado estratégica independiente. Análisis de productos y servicios de manera cuantitativa y cualitativa en todo el mundo.

⁴ <https://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/Enfermedades-no-transmisibles.aspx>

En el 2014, el Ministerio de Salud hizo un llamado a la población en general para que adopte hábitos saludables como no fumar, realizar actividad física, reducir el consumo de sal y de alcohol, controlar el peso corporal y comer al menos 400 gramos diarios de frutas y verduras con el ánimo de prevenir la enfermedades cardiovasculares (ECV) y la diabetes.

Situación de morbilidad por enfermedades crónicas no transmisibles en Colombia

El infarto, la trombosis, la hipertensión y la diabetes están en la lista de las 10 principales causas de mortalidad en Colombia, lo cual pone al país frente a una epidemia de las enfermedades cardiovasculares causadas por hábitos de vida no saludables, como sedentarismo, consumo de tabaco, alcohol y sal, así como sobrepeso u obesidad.

De acuerdo con el Análisis de Situación de Salud (ASIS) (2015), Colombia⁵, entre 2005 y 2013 la principal causa de muerte en la población general fueron las enfermedades del sistema circulatorio, y aunque han seguido una tendencia descendiente en el tiempo, pasando de 166,43 a 144,65 muertes por cada 100.000 habitantes, causaron el 29,92% (529.190) de las defunciones y el 16,13% (7.016.833) de todos los años de vida potencialmente perdidos (AVPP). El grupo de las demás causas que se consolida como una agrupación de diagnósticos residuales, conformado por 14 subgrupos, entre los que se cuentan la diabetes mellitus, las deficiencias nutricionales y anemias nutricionales, enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores, la cirrosis y ciertas otras enfermedades crónicas del hígado, entre otras, produjo el 24,26% (429.122) de las muertes y el 20,42% (8.881.858) del total de AVPP.

“La OMS, en la Estrategia Mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud, aprobada en mayo del 2004, se refiere a la alimentación saludable como aquella que cumple con las siguientes características:

1. Logra un equilibrio energético y un peso normal.
2. Limita la ingesta energética procedente de las grasas, sustituye las grasas saturadas por grasas insaturadas y trata de eliminar los ácidos grasos trans.
3. Aumenta el consumo de frutas y hortalizas, así como de legumbres, cereales integrales y frutos secos.
4. Limita la ingesta de azúcares libres, y
5. Limita la ingesta de sal (sodio) de toda procedencia y consume sal yodada”⁶.

Según lo dispuesto en el Análisis de Situación de Salud (ASIS) (2015), la ENSIN 2005 encontró que el 40,6% de la población consumía más del 65% de las calorías provenientes de los carbohidratos. En la ENSIN 2010 se afirma que el 10% de la población consume arroz o pasta tres veces o más en el día y el 5% consume pan, arepa o galletas con esta misma frecuencia; el 27% consume tubérculos y plátanos dos veces al día; y el 57,4% consume azúcar, panela o miel tres

veces o más en el día. Por su parte, el consumo diario de frutas y verduras es bajo, y el consumo diario de hortalizas y verduras es muy bajo. Estos resultados son consecuentes con el incremento actual del sobrepeso y la obesidad en el país.

La obesidad

Este es uno de los problemas de salud más graves en el planeta. En Colombia, la prevalencia del sobrepeso y la obesidad está alcanzando niveles alarmantes, pues afectan a cerca de la mitad de la población del país, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN).

El sobrepeso y la obesidad predisponen a enfermedades crónicas no transmisibles, como diabetes, hipertensión arterial, enfermedad cardiovascular, dislipidemia o aumento del colesterol, apoplejía, osteoartritis y degeneraciones articulares, apnea del sueño y varios tipos de cáncer (útero, seno, próstata, colon, etc.), entre otras. La Organización Mundial de la Salud muestra que entre 2 y 7% de los costos nacionales de asistencia sanitaria pueden imputarse al tratamiento y control del sobrepeso y la obesidad en el mundo. En términos relativos, la obesidad aumenta los costos de atención de salud en 36% y los de medicación en 77%, frente a los de una persona de peso normal.

La ENSIN muestra que el sedentarismo en el país ya no es la excepción, sino la regla. Apenas el 46,4% de los adultos entre 18 y 64 años hace la actividad física mínima recomendada por los expertos. Aún más grave, entre los adolescentes (de 13 a 17 años) el hábito de la actividad física apenas es conservado por el 24,2%. Los malos hábitos están poniendo en riesgo la salud de los colombianos. Cifras de la FAO (la organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) muestran cómo el consumo de grasa diario por persona en Colombia mantiene una fuerte tendencia de crecimiento a largo plazo.

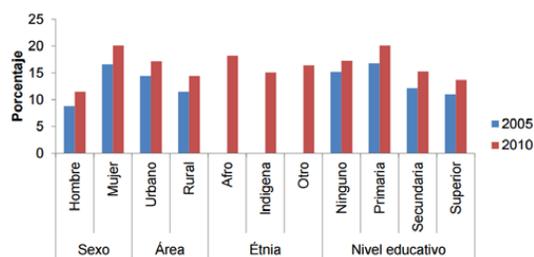
Estudios de la Organización Mundial de la Salud muestran que la obesidad puede ser señalada como causa del 58% de la diabetes mellitus (insulinodependiente e incurable) en el mundo, del 21% de las enfermedades cardíacas relacionadas con la obstrucción de las arterias y en diferentes tipos de cáncer puede explicar entre el 8 y el 42% de los casos. Colombia se está ubicando entre los países de América Latina con mayores índices de obesidad y también de muertes causadas por afecciones cardíacas.

En Colombia, la obesidad en las personas entre 18 y 64 años ha tendido al incremento; la prevalencia para 2010 es un 20% mayor que en 2005, pasando de 13,70 a 16,50 casos por cada 100 personas. En esta población, la obesidad es un 75% mayor en mujeres que en hombres, con una diferencia absoluta de 8,6 mujeres obesas más por cada 100 personas; un 19% mayor en el área urbana que en la rural, con una diferencia absoluta de 2,8 obesos más por cada 100 personas; un 11% mayor entre las personas que se autorreconocen como afro comparado con el grupo de los otros, para una diferencia absoluta de 1,8 obesos más; y finalmente, es un 26% mayor en las personas sin ningún nivel educativo con respecto a los de grado superior, para una diferencia absoluta de 3,6 personas obesas más (ver barras 1).

⁵ <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/Biblioteca-Digital/Ride/VS/ED/PSP/asis-2015.pdf>

⁶ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia. Colombia, 2010.

Porcentaje de obesidad en la población de 18 a 64 años según gradientes. Colombia, 2005-2010 (barras 1)

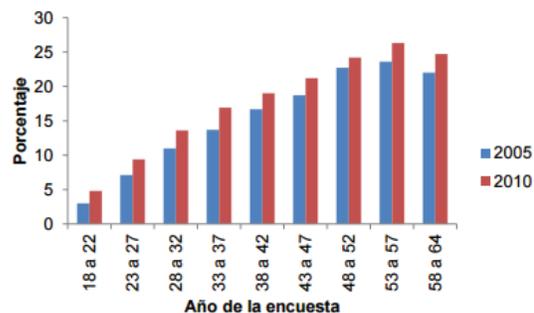


Fuente: Análisis de Situación de Salud (ASIS) Colombia, 2015.

En todo sentido, la obesidad de 2005 a 2010 ha sobrepasado el índice porcentual, siendo más alto en las mujeres que en los hombres. Además, cabe anotar que quienes tienen mayor obesidad de acuerdo al nivel educativo son los niños y niñas de primaria.

Por otra parte, vemos que a mayor edad, mayor índice de obesidad se ha reportado en Colombia:

Porcentaje de obesidad en la población de 18 a 64 años según edad. Colombia, 2005-2010 (barras 2)



Fuente: Análisis de Situación de Salud (ASIS) Colombia, 2015.

La obesidad es más frecuente en los adultos entre 53 y 64 años. Se observa que durante el periodo 2005-2010 las personas entre 33 y 37 experimentaron un incremento de 3,20 puntos porcentuales, siendo el grupo con más rápido crecimiento. Los jóvenes de 18 a 22 años también sufrieron un incremento de 1,80 puntos porcentuales durante el mismo lapso.

El infarto

Dentro de este grupo de enfermedades se destaca la isquémica cardíaca o infarto como responsable del mayor número de casos fatales. Para 2011 este fue el responsable de la muerte de 29.000 colombianos, afectando en su mayoría a los hombres, con 16.000 casos.

Las tasas de mortalidad por 100.000 habitantes de infarto entre 2005 y 2010 más elevadas se registraron en los departamentos de Tolima (84,53), Caldas (81,72), Quindío (74,53), Risaralda (70,50), Huila (68,17), Cundinamarca (64,74), Antioquia (63,58), Santander (62,44), Valle del Cauca (59,72), Meta (59,43), Magdalena (58,82), Atlántico (54,83), Norte de Santander

(54,54), Cesar (53,03), Arauca (52,43), Sucre (52,28), Boyacá (52,18) y Caquetá (49,51).

La diabetes

En cuanto a la diabetes, el comportamiento de la morbimortalidad ha logrado prender las alarmas de las autoridades sanitarias del país. De acuerdo a datos de la Encuesta Nacional de Salud 2007 (ENS 2007), su prevalencia en Colombia en la población entre 18 a 69 años era de 3,5%.

En el año 2010 murieron en Colombia 6.859 personas por esta causa, cifra que representó el 3,4% del total de muertes en el país, y ubica a esta entidad como una de las primeras diez causas de muerte en el país. La mortalidad por esta enfermedad es mayor en la zona central del país.

Finalmente, de acuerdo a la información de la Cuenta de Alto Costo para el año 2012, el número de casos de diabetes en Colombia era de dos millones de personas, con proyecciones al alza para los próximos años.

¿Por qué son importantes los entornos educativos en el proyecto de ley?

Se requieren programas para garantizar la alimentación sana en los entornos educativos para que los estudiantes adquieran hábitos de vida saludable. De igual manera, se necesita un compromiso de parte del sector industrial y comercial de alimentos y de los medios de comunicación para promover buenos hábitos alimenticios y físicos.

Para la OMS, la promoción de dietas y modos de vida saludables para reducir la carga mundial de enfermedades crónicas no transmisibles requiere un enfoque multisectorial y, en consecuencia, la participación de los diversos sectores de la sociedad.

Las enfermedades crónicas no transmisibles son el reflejo de distintas exposiciones acumuladas durante toda la vida a entornos físicos y sociales perjudiciales. Por lo tanto, su abordaje preventivo debe iniciar desde el vientre materno hasta la adultez, y dado que cada vez son más evidentes los efectos de los entornos fabricados por el hombre y los entornos naturales (y la interacción entre ellos) en la aparición de las enfermedades crónicas no transmisibles, es menester que el tema alimentario sea considerado como uno de los factores determinantes más claves por intervenir.

Existen intervenciones costo-efectivas, basadas en la "evidencia", para prevenir y controlar la amenaza de las enfermedades crónicas no transmisibles a nivel mundial regional, nacional y local. Factores de riesgo modificables, como el consumo de tabaco, el consumo nocivo de alcohol, la dieta poco saludable, la insuficiente actividad física, la obesidad, así como la hipertensión, la hiperglucemia y la hipercolesterolemia, son reconocidos como factores de riesgo principales que contribuyen a la patología subyacente de las enfermedades cardiovasculares.

Por medio de cambios en el estilo de vida y la dieta se obtiene una disminución de esos factores. Se sabe que, globalmente, los nueve factores de riesgo cardiovascular medibles y modificables (tabaquismo, hipertensión arterial, sobrepeso corporal, perímetro abdominal mayor de 90 cm, hiperlipidemias por aumento de colesterol total, colesterol HDL, colesterol LDL y triglicéridos e hiperglucemia) representan el 90% del

riesgo atribuible a la población para hombres y el 94% para mujeres, con estimaciones similares en la mayoría de las regiones del mundo, incluyendo a Colombia, India, China y otras partes de Asia. Sin embargo, es importante vigilar, caracterizar y estimar en cada país o región los riesgos más prevalentes, los índices y los puntos de corte de algunos factores de riesgo porque el efecto de las estrategias de intervención podría variar en función de factores socioeconómicos, ambientales y culturales particulares.

La aplicación e implementación del plan de acción de la OMS para la prevención y el control de las enfermedades crónicas no transmisibles, la estrategia mundial sobre régimen alimentario, la actividad física y la salud y la estrategia mundial para reducir el uso nocivo del alcohol son iniciativas globales que establecen líneas de acción estratégicas para poner en marcha intervenciones integrales de salud pública que detengan el avance de las enfermedades crónicas no transmisibles.

Los años 2012-2022 se han definido como el decenio de las Naciones Unidas de la lucha contra las enfermedades no transmisibles, para garantizar que el 85% de la población mundial tenga acceso a la información, a la educación y a los servicios de salud, para reducir la vulnerabilidad y las tasas de mortalidad asociadas a las enfermedades crónicas.

Así las cosas, se busca suministrar herramientas para que el consumo resulte informado, de manera tal que se genere la consecución de hábitos saludables y de conciencia en el autocuidado, de manera particular a los consumidores de productos alimenticios, quienes a la fecha se han visto engañados respecto al contenido real de los productos procesados que ingieren en el día a día. Por tal motivo, conscientes de la importancia que tienen las advertencias para alertar e informar al público en general sobre el contenido de estos, el presente proyecto de ley busca el fortalecimiento de políticas públicas en procura de avances en la garantía y goce efectivo del derecho fundamental a la salud y al bienestar en su más alto nivel, contribuyendo a que los colombianos conozcan mejor lo que consumen, para que de esta manera tomen decisiones más acertadas y conscientes en el momento de escoger sus alimentos, alertándoseles del contenido de estos por medio de un símbolo octagonal de fondo negro, borde blanco y en su interior el texto “ALTO EN” seguido de “SODIO”, “AZÚCARES”, “GRASAS TOTALES”, “GRASAS SATURADAS”, “GRASAS TRANS”, o “EDULCORANTES” en uno o más símbolos independientes, según corresponda.

De igual manera, se busca incentivar campañas de autocuidado encaminadas a generar conciencia del cuidado propio, así como la creación de programas de salud y educación tendientes a contribuir a la disminución del consumo de grasas, azúcares y sodio, previniendo con ello el desarrollo de algunas enfermedades crónicas no transmisibles tales como obesidad, diabetes, hipertensión arterial, hipercolesterolemias y algunos tipos de cánceres, entre otras.

El autocuidado y el consumo responsable

El autocuidado se refiere a las prácticas cotidianas y a las decisiones sobre ellas que realiza una persona, familia o grupo para cuidar de su salud; estas prácticas son ‘destrezas’ aprendidas a través de toda la vida, de

uso continuo, que se emplean por libre decisión, con el propósito de fortalecer o restablecer la salud y prevenir la enfermedad; ellas responden a la capacidad de supervivencia y a las prácticas habituales de la cultura a la que se pertenece.

Entre las prácticas para el autocuidado se encuentran: alimentación adecuada a las necesidades, medidas higiénicas, manejo del estrés, habilidades para establecer relaciones sociales y resolver problemas interpersonales, ejercicio y actividad física requeridos, habilidad para controlar y reducir el consumo de medicamentos, seguimiento para prescripciones de salud, comportamientos seguros, recreación y manejo del tiempo libre, diálogo, adaptaciones favorables a los cambios en el contexto y prácticas de autocuidado en los procesos mórbidos...⁷. “Cualquier cosa que una persona pueda aprender conduce a cambios en uno de los tres campos siguientes del comportamiento: cognitivo, afectivo y psicomotor; todo aprendizaje equivale a obtener el desarrollo de una forma de comportamiento, bien sea porque surjan o cambien los comportamientos, los afectos o las destrezas psicomotoras en la persona”⁸.

En este orden de ideas, este proyecto de ley se encamina a informar sobre los contenidos reales de los alimentos procesados en cuanto a grasas, azúcares y sodio (sal) y edulcorantes, de manera que al consumirlos se esté frente a una decisión informada y por lo tanto el consumidor pueda optar con elementos tomar una decisión consciente de lo que consume.

El etiquetado de productos, desarrollo del derecho a la información de los consumidores

En Colombia, la Constitución Política reivindica los derechos de las personas en su calidad de consumidoras de bienes y servicios, principalmente a través de los artículos 13 (derecho a la igualdad), 78 (potestad de vigilancia y control estatal sobre los bienes y servicios prestados a la comunidad) y 334 (intervención estatal en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes). Por su parte, la Ley 1480 de 2011, que expidió el Estatuto del Consumidor, concreta los preceptos constitucionales con el objetivo principal de establecer prerrogativas y reconocer derechos a los consumidores para que los bienes y servicios que consumen no les vayan a causar algún tipo de daño o perjuicio.

Teniendo en cuenta que entre los proveedores (entiéndase productores, distribuidores, prestadores, entre otros) de bienes o servicios y los consumidores no existe una relación equitativa, el Estado busca otorgar prerrogativas a los consumidores para tratar de equilibrar dicha relación y con ello garantizar que no sufran algún tipo de perjuicio. La inequidad en la relación de consumo se manifiesta en que, por lo general, si una persona requiere algún servicio o bien, está sometida a consumir aquel disponible en el mercado, sin que haya mediado entre el consumidor y el proveedor acuerdo de voluntades ni fijación previa de condiciones sobre el producto objeto de consumo. Es decir, el consumidor debe adherirse a las condiciones establecidas por el proveedor, o puede decidir no consumir el bien o usar

⁷ *Ibid.*, p. 234.

⁸ Bersh, citado por Leddy Susan Pepper, Mae. *Bases conceptuales de la enfermería profesional*. 1989, p. 201.

el servicio, pero queda expuesto a no obtener o satisfacer lo que requiere.

Es así como el Estado busca proteger a su población frente a los riesgos en salud o seguridad, y frente a la inequidad en la relación de consumo, garantizando derechos como recibir productos de calidad, acceder a información completa y veraz sobre los productos objeto de consumo, derecho de reclamación ante productos o servicios defectuosos, derecho a informar a los demás sobre el ejercicio de estos derechos y recibir protección contra la publicidad engañosa, entre otros.

Ahora bien, uno de los mecanismos para brindar información a la población es el etiquetado de los productos que consume; al respecto, el artículo 3° de la Ley 1480 de 2011 establece lo siguiente:

Artículo 3°. Derechos y deberes de los consumidores y usuarios. *Se tendrán como derechos y deberes generales de los consumidores y usuarios, sin perjuicios de los que les reconozcan leyes especiales, los siguientes: (...)*

1.3. Derecho a recibir información: *Obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación, así como sobre los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización, los mecanismos de protección de sus derechos y las formas de ejercerlos.*

De lo anterior se concluye entonces que el Estado colombiano, en aras de proteger el derecho a la información de los consumidores, debe adoptar medidas para que el etiquetado de los productos contenga información clara, completa, veraz y a la vez que advierta sobre los riesgos que pueden representar dichos productos. Por ende, el etiquetado y las advertencias sanitarias propuestas en este proyecto de ley son la forma de respetar, proteger y garantizar el derecho a la información de la población colombiana en relación con los productos comestibles que se ofertan en el país.

Referencias bibliográficas

DANE. (2015). *Estadísticas vitales*. Bogotá: Departamento Nacional de Estadística. Recuperado el 22 de julio de 2016.

Freudenberg, N. (Mayo de 2016). Healthy-food procurement: using the public plate to reduce food insecurity and diet-related diseases. *The Lancet Diabetes & Endocrinology*, 4, 78. doi:10.1016/S2213-8587(16)00078-4.

ICBF. (2011). *Encuesta Nacional de Situación Nutricional*. Bogotá: Min-Salud. doi:ISBN978-958-623-112-1.

Minsalud. (2014). *Cuenta de alto costo SENT, RIPS 15 EAPB*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.

Minsalud. (2015). *Informe técnico Observatorio Nacional de Salud. Quinta edición. Carga de enfermedad por enfermedades crónicas no transmisibles y discapacidad en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.

Monteiro, C. (2009). Nutrition and health. The issue is not food, nor nutrients, so much as processing. *Public Health Nutrition*, 12(5), 729-31. Recuperado el 5 de agosto de 2016.

Organización Panamericana de la Salud. (2015). *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efectos sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*. Washington: OPS. doi:ISBN978-92-75-71864-3.

Organización Panamericana de la Salud. (2016). *Modelo de perfil de nutrientes*. Washington: OPS. doi:ISBN 978-92-75-11873-3.

Smith, A. F. (2007). *Encyclopedia of Junk and Fast Food* (Vol. 21). London, England: Emerald Group. Recuperado el 4 de agosto de 2016.

Cordialmente,


Mauricio Salazar Peláez
Partido Conservador
Departamento de Risaralda


Oscar Ospina Quintero
Partido Alianza Verde
Departamento del Cauca

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 17 de agosto del año 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 108 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Mauricio Salazar* y *Óscar Ospina*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 631 - Viernes, 19 de agosto de 2016	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 104 de 2016 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de la fundación del municipio de San Jerónimo en el Departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 105 de 2016 Cámara, por la cual se autoriza el uso de dispositivos, espacios o estructuras especiales en buses de transporte público y taxis para transporte de bicicletas.....	6
Proyecto de ley número 106 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 311, 312 numeral 2, 329, 333 y 337 de la Ley 5ª de 1992	7
Proyecto de ley número 107 de 2016 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 454 de la Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal, que tipifica el delito de fraude a resolución judicial.....	10
Proyecto de ley número 108 de 2016 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras Enfermedades Crónicas no Transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones.....	19