



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123-9066

AÑO XXVI - N° 1090

Bogotá, D. C., jueves, 23 de noviembre de 2017

EDICIÓN DE 20 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

### CARTAS DE COMENTARIOS

#### **CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 08 DE 2017 SENADO, 016 DE 2017 CÁMARA**

*Estatutaria de la Administración de Justicia en la  
Jurisdicción Especial para la Paz - Procedimiento  
Legislativo Especial.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica  
Bogotá D. C.

Honorables Congresistas

EFRAÍN CEPEDA SANABRIA

RODRIGO LARA RESTREPO

Congreso de la República

Carrera 7ª número 8-68

Ciudad.

**Asunto:** Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto del Proyecto de ley Estatutaria número 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara, *Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz - Procedimiento Legislativo Especial.*

Respetados Presidentes:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al Proyecto de Ley Estatutaria del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con lo señalado en la exposición de motivos de la iniciativa legislativa, “*El componente de justicia del Sistema Integral es, sin lugar a dudas, un eje medular del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no*

*Repetición, creado mediante Acto Legislativo número 01 de 2017 y cuyo fin primordial es garantizar el derecho superior de las víctimas a la justicia, ofrecer verdad a la sociedad colombiana, contribuir al logro de una paz estable y duradera, y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno. La creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y de los órganos que la componen, plenamente facultados para ejercer funciones judiciales de manera autónoma y preferente, cuenta con rango constitucional conforme el Acto Legislativo número 01 de 2017<sup>1</sup>”.* De esta manera, el proyecto de ley del asunto desarrolla el punto quinto del acuerdo final, referente al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición.

Para el efecto, la iniciativa con respecto a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), determina: (i) la naturaleza, competencia y temporalidad; (ii) Estructura: Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas, el Tribunal para la paz, la Sala de amnistía o indulto, la Sala de definición de situaciones jurídicas y la Unidad de Investigación y Acusación; (iii) la composición de los órganos que la integran, conforme al artículo transitorio 7° del Acto Legislativo número 01 de 2017, (iv) la creación de la Secretaría Ejecutiva y el cargo de Secretario Ejecutivo; (v) la capacidad para contratar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección en cabeza de la Secretaría Ejecutiva de la JEP; entre otros aspectos.

<sup>1</sup> *Gaceta del Congreso* número 626 de 2017.

Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha realizado cálculos preliminares de los posibles costos que generarían las propuestas planteadas en la iniciativa del asunto, tomando como referencia actividades, programas y estructuras orgánicas estatales similares que se encuentran en el Presupuesto General de la Nación (PGN). A partir de esta información se están evaluando varios escenarios fiscales para determinar el más viable.

En todo caso, es necesario señalar que la dinámica de implementación y las metas específicas para cada vigencia de las propuestas contenidas en la iniciativa en cuestión, deberán ser consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y en concordancia con la Regla Fiscal.

Todo lo anterior en consonancia con los mandatos de sostenibilidad fiscal consagrados en la Constitución Política que, además, fueron incluidos en los acuerdos de paz suscritos entre el Gobierno nacional y las FARC-EP.

Cordial saludo,



PAULA ACOSTA  
Viceministra General

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DEL  
MINISTERIO DE SALUD AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 019 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades no transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D. C.,

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA  
SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8-68

Ciudad

**Asunto:** Concepto sobre el Proyecto de ley número 019 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades no transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones.*

Señor Secretario,

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social.

Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 914 de 2017.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

**1. CONSIDERACIONES INICIALES**

La protección de la población constituye un estimativo fundamental en el proceso de elaboración de las leyes. Por esta razón, aspectos tan relevantes como la salud, deben ser desarrollados a partir del reconocimiento de su naturaleza como derecho humano fundamental, el cual debe ser garantizado efectivamente, tanto en su faceta relacionada con la prestación de los servicios del sistema de salud como en la dirigida a la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad. De esta manera y previo a realizar los comentarios puntuales al proyecto de ley, resulta conveniente señalar algunos criterios que, de modo general, buscan introducir la discusión acerca de la conveniencia de una regulación integral del etiquetado de alimentos, de las acciones de política pública que deberían acompañar dicha medida y de la necesaria interacción entre los derechos a la alimentación y a la salud que aquí se evidencia.

En primer lugar, debe considerarse la existencia de normativa específica que regula temas ligados con las enfermedades no transmisibles y básicamente uno de sus principales factores de riesgo, a saber, la alimentación no saludable, de gran interés por parte de los autores de la propuesta. Tal es el caso y solo de manera enunciativa de la Ley 1355 de 2009, *“por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención”*, el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, adoptado mediante la Resolución 1841 de 2013, destacando las dimensiones: *“Seguridad Alimentaria y Nutricional, “Vida Saludable y condiciones no transmisibles”* y la Política de Atención Integral en Salud (PAIS). Esta última fue desarrollo de la Ley 1753 de 2015, ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, disposición que en su artículo 65 refiere la necesidad de construir dicha política, involucrando conceptos como la atención primaria y la salud familiar y comunitaria, mediante la articulación de actividades individuales y de tipo colectivo, teniendo en cuenta el enfoque poblacional y diferencial. Como parte del desenvolvimiento de la misma, surge el Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS), como su modelo operativo, el cual comprende el conjunto de procesos de priorización, intervención

y arreglos institucionales que direccionan de manera coordinada las acciones de cada uno de los integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), en el cumplimiento de sus competencias, funciones y responsabilidades con miras a garantizar la integralidad en el cuidado de la salud y el bienestar de la población, siguiendo las prioridades y metas definidas en el Plan Decenal de Salud Pública y los Planes Territoriales de Salud.

Los preceptos citados deben interpretarse, de forma armónica, con la Ley 1751 de 2015, ley Estatutaria en Salud, norma de superior jerarquía, la cual tiene como objetivo “*garantizar el derecho a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección*”, que propende a su vez materializar la garantía del derecho fundamental a la salud. En ese sentido, hace un énfasis en el bienestar poblacional, colectivo e individual, con intervenciones a partir de la gestión de la salud pública, promoción de la salud y gestión integral del riesgo desde la prevención a la paliación, para todos en el país reconociendo nuestra diversidad territorial. Esta nueva concepción del derecho a la salud, prevé la universalidad y la equidad como principios, bajo un marco conceptual viabilizado en los determinantes sociales de la salud, el mejoramiento de la salud, la prevención de la enfermedad y el propósito de elevar el nivel de la calidad de vida de la población, y que todo esto derive finalmente en la reducción de brechas e inequidades en salud.

A su turno, las Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS), contenidas en la Resolución 3202 de 2016, responden al criterio de integralidad plasmado en la Ley Estatutaria en Salud y se convierten en herramienta obligatoria que define a los integrantes del sector salud (v. gr. entidad territorial, EAPB, prestador) y de otros sectores, las condiciones necesarias para asegurar dicha integralidad en la atención a partir de las acciones de cuidado que se esperan del individuo, las acciones orientadas a promover el bienestar y el desarrollo de los individuos en los entornos en los cuales se desarrolla, así como las intervenciones para la prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación de la discapacidad y paliación.

Bajo esta perspectiva, y en razón al ámbito de competencias, el Ministerio de Salud y Protección Social se encuentra en el proceso de implementación del MIAS y en el desarrollo de las RIAS de grupos de riesgo priorizados, dentro de las cuales se ubica la Ruta Integral de Atención del Sobrepeso y la Obesidad. La Ruta Integral de Promoción y Mantenimiento de la Salud y la RIA de Sobrepeso y obesidad contendrán, entre otros, la prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y demás acciones pertinentes, teniendo presente las intervenciones en salud pública en todos los entornos planteados en el Modelo Integral de Atención en Salud, donde se incluye la promoción de la alimentación saludable.

En ese orden, la mayoría de los mandatos descritos en el proyecto de ley, se hallan inmersos dentro de la Ruta Integral de Atención del Sobrepeso y la Obesidad, y en las intervenciones de que trata la Ley 1355 de 2009.

En este punto, vale la pena reiterar lo ya señalado en el pronunciamiento emitido por este Ministerio respecto del contenido del PL 007/16 (S) “*por medio de la cual se establecen normas sobre la información nutricional, el etiquetado de las bebidas azucaradas y se dictan otras disposiciones - Ley para el Consumo Informado del Azúcar*”<sup>1</sup>, en lo atinente a la naturaleza jurídica del derecho a la alimentación y su relación intrínseca con el derecho a la salud.

En efecto, es tal la trascendencia de este tema, que en sí mismo constituye un derecho humano reconocido en diferentes instrumentos jurídicos internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño; en lo que se refiere al Sistema Universal de Derechos Humanos. En lo atinente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se encuentra contenido en los textos de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y en el Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. Este último instrumento consagra en su artículo 12 que:

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

De esta manera, el derecho a la alimentación sana y adecuada se erige como un imperativo moral, una inversión económica para nuestras sociedades y la concreción misma de un derecho humano básico, a fin de alcanzar el más alto nivel posible de salud y reconociendo las estrechas relaciones entre los alimentos y la salud.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a través de la Observación General

<sup>1</sup> Cfr. Concepto número 201611402228561 de 29 de noviembre de 2016. Radicado en el Congreso de la República el 12 de diciembre de 2016 con el número 36414.

número 12 de 1999, documento que reporta el nivel de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del cual Colombia es Estado Parte a partir de la expedición de la Ley 74 de 1968, determina que: “*El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla*”.

Dicho instrumento precisa que: “*el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos*”. Igualmente, señala que para la oportuna garantía del derecho, este “[e]s inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos”<sup>2</sup>.

Para el caso en estudio, se debe incluir lo previsto en la Observación General en lo concerniente a un componente fundamental para la garantía del derecho y es la asociada con la obligación de los Estados parte de “*protegerlos recursos alimentarios básicos para el pueblo*”, para lo cual deben implementar medidas idóneas que estén dirigidas a “*garantizar que las actividades del sector privado y de la sociedad civil sean conformes con el derecho a la alimentación*”<sup>3</sup>.

Ahora bien, como parte del cumplimiento de las obligaciones de protección, respeto y garantía<sup>4</sup> de este derecho, los Estados han enfocado sus esfuerzos principalmente a la erradicación del hambre y la desnutrición, como principales problemas en la garantía de una alimentación adecuada para su población. Sin embargo en Colombia la malnutrición ha venido adquiriendo relevancia debido a que las transformaciones económicas, sociales y demográficas han generado una marcada modificación en los patrones alimentarios, reflejada en su mayoría en la sustitución de alimentos naturales y la pérdida de la cocina tradicional, la reducción significativa de consumo de frutas y verduras y la adquisición - consumo de alimentos elaborados con alto contenido de azúcares, grasas y sodio.

Con todo este marco normativo, esta Cartera estima que ya se abordan de modo suficiente los temas que se definen en este proyecto de ley y se incluyen las acciones relacionadas con los factores de riesgo como la inactividad física y alimentación no saludable con acciones que van desde la promoción, prevención y hasta el tratamiento tanto a nivel individual, colectivo y poblacional, teniendo en cuenta además los entornos de vida cotidiana en donde se desenvuelven las personas y que requieren ser modificados para que se conviertan en espacios saludables, y en el caso de la obesidad, ambientes no obesogénicos. Es de notar que se requieren acciones adicionales a las contenidas en el ámbito expuesto, algunas de las cuales se incorporan en la iniciativa, con lo que se considera consecuente con la salud y el bienestar social.

## 2. ANÁLISIS DE LA NORMA PROPUESTA

El estudio que se realiza al articulado, sin desconocer las precisiones iniciales, identifica puntos de encuentro entre las preocupaciones de los ponentes y las necesidades regulatorias que sobre el tema ha evidenciado esta entidad. Por tal motivo, es conducente efectuar algunas consideraciones con el ánimo de avanzar con acciones armónicas intersectoriales y así fortalecer la implementación efectiva del marco normativo ya enunciado.

De manera general, el proyecto de ley debe ser revisado en temas como las definiciones allí contenidas, los conceptos técnicos, alcances y responsabilidades de las entidades, así como las prioridades del Estado, los aspectos concernientes a la salud pública y los intereses de la industria del sector privado. En la exposición de motivos se debe abordar e incluir todas las fuentes utilizadas para que se respalden las afirmaciones que se hacen, permitiendo contar con el soporte suficiente de la evidencia. Así mismo, no se debe pasar por alto que los conceptos técnicos indicados estén en concordancia con los que existen actualmente en el país.

En consecuencia, es pertinente manifestar lo siguiente:

2.1. En relación con el título se advierte que plantea un mayor alcance que el contenido de la iniciativa no logra cubrir, puesto que la obesidad es multifactorial y para su prevención y manejo se requiere un abordaje de todos los sectores, siendo necesario contemplar medidas intersectoriales para su ejecución y control. Se sugiere que el título sea: “*por el cual se modifica la Ley 1355 de 2009...*”.

2.2. En torno al objeto (artículo 1°), se tiene que a pesar de su intención, en el desarrollo del mismo se limita a ciertos componentes, a saber, etiquetado de alimentos, información para la alimentación saludable e información en salud pública y participación ciudadana, tópicos que si bien son importantes, no son los únicos determinantes de la obesidad y Enfermedades No Trasmisibles (ENT),

<sup>2</sup> Comité de derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General 12 de 1999, por la misma línea, la Observación General 14 de 2000 que refuerza que el derecho a la salud está estrechamente asociado a la alimentación.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 2°.

lo cual limitaría la responsabilidad intersectorial para abordar estas enfermedades.

Por tanto, se propone como objeto:

[...] Fomentar un entorno alimentario saludable<sup>5</sup> mediante el establecimiento de un rotulado frontal de advertencia para productos alimenticios procesados y ultraprocesados, información para la alimentación saludable, información en salud pública y participación ciudadana.

El alcance de este proyecto sería el de promover modos, condiciones y estilos de vida saludable, creando la posibilidad de elegir productos sanos en los entornos, fomentando hábitos de vida saludable, y prácticas de autocuidado, contando con la participación ciudadana y en un marco de información en salud.

2.3. Se sugiere que las nociones estipuladas en el artículo 9° hagan parte del artículo 2°. Así mismo, es apropiado tener en cuenta las definiciones vigentes del estatuto del consumidor, en temas como publicidad adicionando otras como embalaje, puntos de promoción, mercadeo y *marketing* digital y, en esencia, no estructurar preceptos específicos pues ellos no logran siempre ser exactos y pueden volverse inaplicables o desuetos por la dinámica de la ciencia.

En todo caso, a nivel conceptual se sugiere separar alimentos sin procesar de alimentos mínimamente procesados, a saber:

- **Alimentos sin procesar:** son aquellos que han sido sometidos a limpieza, remoción de partes no comestibles o no deseadas, secado, molienda, fraccionamiento, tostado, escaldado, pasteurización, enfriamiento, congelación, envasado al vacío o fermentación no alcohólica.
- **Los alimentos mínimamente procesados:** también incluyen combinaciones de dos o más alimentos sin procesar o mínimamente procesados, alimentos mínimamente procesados con vitaminas y minerales añadidos para restablecer el contenido original de micronutrientes o para fines de salud pública, y alimentos mínimamente procesados con aditivos para preservar sus propiedades originales, como antioxidantes y estabilizadores.

En lo que tiene que ver con las definiciones restantes, además de lo ya expresado en torno

<sup>5</sup> Cfr. Entornos alimentarios: entornos alimentarios suele entenderse el conjunto de todos los diferentes tipos de alimentos que las personas tienen a su disposición y alcance en sus vidas cotidianas. Es decir, la variedad de alimentos que se encuentran en supermercados, pequeñas tiendas al por menor, mercados de productos frescos, puestos ambulantes, cafeterías, casas de té, comedores escolares, restaurantes y demás lugares donde las personas compran y consumen alimentos. Un entorno alimentario saludable garantiza que haya alimentos saludables y nutritivos disponibles, asequibles, aceptables y deseables para todas las personas. Influir en los entornos alimentarios en pro de dietas saludables. FAO, Roma, 2016.

al problema que presentan al ser adoptadas legalmente, se sugiere:

- **Ambiente o entorno obesogénico:** entorno que fomenta la ingesta calórica elevada y el sedentarismo. Se tienen en cuenta los alimentos disponibles, asequibles, accesibles y promocionados; las oportunidades para practicar una actividad física; y las normas sociales en relación con la alimentación y la actividad física<sup>6</sup>.
- Con el fin de contar con coherencia normativa y técnica, se propone utilizar la terminología prevista en la Resolución 3803 de 2016, así:
  - **Azúcares libres:** los azúcares libres incluyen los monosacáridos y los disacáridos añadidos intencionalmente a los alimentos y las bebidas por el fabricante, el cocinero o el consumidor (sacarosa, jarabe de maíz alto en fructosa, jarabe de malta, miel y melaza) más los azúcares naturalmente presentes en la miel, los jarabes, los jugos de frutas y los concentrados de jugos de frutas.
  - **Densidad de nutrientes:** se sugiere eliminar esta definición, ya que en la estructura del proyecto de ley no se menciona.
  - **Densidad energética:** cantidad de energía que contiene un alimento por unidad de peso (kcal/g o kJ/g)<sup>7</sup>.
  - **Enfermedades No transmisibles (ENT):** enfermedades relacionadas con la dieta no saludable, la nutrición y otras características del estilo de vida, como el sedentarismo, el tabaquismo, el uso abusivo del alcohol; representan una carga importante para la salud pública, tanto en términos de costo directo para la sociedad como en términos de años de vida ajustados por discapacidad. Estas enfermedades incluyen, entre otras, la enfermedad cardiovascular, enfermedades respiratorias crónicas, obesidad, diabetes y cáncer.
  - En cuanto al **entorno educativo**, se sugiere que sean escenarios de vida cotidiana donde la comunidad educativa desarrolla capacidades a través de procesos de enseñanza/aprendizaje contextualizados, que permiten la construcción social y reproducción de la cultura, el pensamiento, la afectividad, los hábitos y estilos de vida, que le brindarán mejores formas de vivir y relacionarse consigo mismo, con los demás y con el ambiente<sup>8</sup>.
- Se propone, así mismo, conservar la definición completa del modelo de perfil de nutrientes, ya que da un mejor contexto:

<sup>6</sup> Cfr. Informe de la comisión para acabar con la obesidad infantil. OMS, 2016.

<sup>7</sup> Cfr. Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2012.

<sup>8</sup> Cfr. MSPS. Lineamiento de modos, condiciones y estilos de vida en el entorno educativo. 2017.

- **Ingredientes culinarios:** sustancias extraídas directamente de alimentos sin procesar o mínimamente procesados o de la naturaleza que por lo general se consumen (o pueden consumirse) como ingredientes de preparaciones culinarias. El proceso de extracción puede incluir prensado, molienda, trituración, pulverización y secado. Estas sustancias se usan para sazonar y cocinar alimentos sin procesar o mínimamente procesados y crear platos recién preparados.
- **Organismo Genéticamente Modificado:** cualquier organismo vivo que posea una combinación nueva de material genético, que se haya obtenido mediante la aplicación de la tecnología de ADN Recombinante, sus desarrollos o avances, así como sus partes, derivados o productos que los contengan, con capacidad de reproducirse o de transmitir información genética. Se incluyen dentro de este concepto los Organismos Vivos Modificados (OVM) a que se refiere el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en la Biotecnología.
- **Modos, condiciones y estilos de vida saludable:** son un conjunto de intervenciones poblacionales, colectivas e individuales, que actúan de manera interdependiente, son incluyentes y diferenciales. Se gestionan y promueven desde lo sectorial, transectorial y comunitario, para propiciar entornos cotidianos que favorezcan una vida saludable<sup>9</sup>.
- **Productos comestibles o bebibles de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional:** se sugiere eliminar esta noción ya que el proyecto contempla los productos alimenticios procesados y productos alimenticios ultraprocesados. Estos términos son más técnicos y describen de manera apropiada este tipo de productos.

Ahora bien, en esta definición se propone que el texto que da entrada al cuadro sea: “*Para efectos de esta ley se definen los siguientes criterios para clasificar los productos alimenticios procesados y productos alimenticios ultraprocesados que contienen cantidades excesivas de sodio, azúcares libres, otros edulcorantes, grasas saturadas, total de grasas y grasas trans*”. Adicionalmente, si bien la OPS define el perfil de nutrientes, es conveniente no pasar por alto que estos parámetros pueden ser adaptados por los países según su perfil epidemiológico y el contenido de estos nutrientes en productos alimenticios procesados o ultraprocesados.

En cuanto a las exclusiones de esta definición, se sugiere definir de manera genérica que los criterios anteriormente expuestos no se aplican a los alimentos mínimamente procesados o sin procesar y a los ingredientes culinarios.

<sup>9</sup> Ibid.

- Sobre los **productos alimenticios procesados**, se propone conservar el término “productos alimenticios procesados” y en la noción dar el contexto de que son de elaboración industrial.
- De acuerdo con lo expresado, en relación con los **productos alimenticios ultraprocesados** se propone:

Formulaciones industriales fabricadas con varios ingredientes. Igual que los productos procesados, los productos ultraprocesados contienen sustancias de la categoría de ingredientes culinarios, como grasas, aceites, sal y azúcar. Los productos ultraprocesados se distinguen de los productos procesados por la presencia de otras sustancias extraídas de alimentos que no tienen ningún uso culinario común (por ejemplo, caseína, suero de leche, hidrolizado de proteína y proteínas aisladas de soja y otros alimentos), de sustancias sintetizadas de constituyentes de alimentos (por ejemplo, aceites hidrogenados o interesterificados, almidones modificados y otras sustancias que no están presentes naturalmente en alimentos) y de aditivos para modificar el color, el sabor, el gusto o la textura del producto final.

Los alimentos sin procesar o mínimamente procesados representan generalmente una proporción muy pequeña de la lista de ingredientes de productos ultraprocesados, que suelen tener 5, 10, 20 o más ingredientes, o están ausentes por completo. En la fabricación de productos ultraprocesados se usan varias técnicas, entre ellas la extrusión, el moldeado y el preprocesamiento, combinadas con la fritura. Algunos ejemplos son las bebidas gaseosas, los *snacks* de bolsa, los fideos instantáneos y los trozos de pollo empanados tipo “nuggets”.

- En cuanto a **Rotulado o etiquetado nutricional frontal** se sugiere:

- Toda descripción sobre el contenido de nutrientes y calorías de un alimento procesado o ultraprocesado, que se encuentra ubicada en la parte frontal del envase o empaque, con la finalidad de informar al consumidor.

2.4. En lo concerniente al título del Capítulo III, se estima conducente cambiar el término “productos comestibles y bebibles de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional” por el de **productos alimenticios procesados y ultraprocesados**.

Sobre el etiquetado y las advertencias sanitarias (artículos 6° y 7° del proyecto), cabe anotar que en Colombia el rotulado nutricional de alimentos envasados para consumo humano está regulado actualmente por la Resolución 333 de 2011, modificada por la Resolución 3803 de 2016. De ahí que se reitere nuevamente que es un tema que no debería contemplarse a nivel de ley. Sin perjuicio de lo anterior, se propone la siguiente definición de **Rotulado frontal de advertencia**, así:

Descripción sobre el contenido de nutrientes y calorías de un alimento procesado o

ultraprocesado, que se encuentra ubicada en la parte frontal del envase o empaque que informa al consumidor de forma directa, sencilla y rápida cuando el producto tiene cantidades excesivas de nutrientes de interés (azúcar, sodio, grasa total, grasa saturada).

De otro lado, se considera oportuno eliminar el literal c) del artículo 6°, tomando como fundamento la Sentencia C-583 de 2015<sup>10</sup>, en la que se dictaminó:

**Primero.** Declarar Exequible, por el cargo analizado, el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, salvo el numeral 1.4., que se declara Exequible por el término de dos (2) años, hasta tanto el Congreso incluya la información mínima sobre alimentos modificados genéticamente o con componentes genéticamente modificados, en los términos del numeral 93 de esta sentencia.

**Segundo.** El lapso de dos años le permitirá al Congreso determinar los porcentajes de organismos modificados que considere deben ser regulados, el contenido concreto de las etiquetas o rotulados, los tiempos de implementación de esa información mínima y demás asuntos que sean relevantes y exigibles a productores y proveedores en estas materias, para asegurar la protección de los derechos de los consumidores consagrados en el artículo 78 superior, ya que pasado ese término, la norma deviene **Inexequible**.

Se colige, así mismo, que el párrafo debe excluir los alimentos mínimamente procesados o sin procesar y a los ingredientes culinarios. En consecuencia, el artículo debería tener el siguiente texto:

**Artículo 6°. Rotulado frontal de advertencia.** El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá los parámetros para considerar que un alimento procesado o ultraprocesado presenta exceso de azúcar, sodio, grasa total, grasa saturada por 100g de alimento o 100ml de bebida, según el perfil de nutrientes de la OPS/OMS. Estos productos se deberán rotular como “exceso en...”, esta advertencia debe ser independiente para cada nutriente que exceda los límites establecidos. El rotulado frontal de advertencia deberá ubicarse en la parte superior izquierda de la cara frontal del envase o empaque del alimento o bebida.

**Parágrafo.** La anterior información será establecida por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como la forma, tamaño, color, mensaje, dibujo, proporción y otras características que requiere el rotulado frontal de advertencia.

Estos ajustes serían adecuados en lo que atañe a las advertencias sanitarias.

2.5. No se estima viable el periodo que estipula la iniciativa en lo atinente a la reducción de los niveles de contenido calórico y/o bajo valor nutricional, teniendo en cuenta que si bien el rotulado frontal conlleva la necesidad de que la industria reformule sus productos, es potestad de la misma desarrollar el proceso.

2.6. Frente a la “publicidad, patrocinio y promoción de productos comestibles de alto contenido calórico y/o valor nutricional” (artículo 9°), es necesario fijar el alcance y competencia de cada una de las entidades que se enuncian en el artículo dado que, tal como se describe, desborda la misión de este Ministerio y podría reñir con las funciones de otras entidades. En consecuencia, es relevante unificar los conceptos y dar el alcance a los mismos, con el fin de identificar las atribuciones de cada entidad para el logro del objetivo propuesto como es la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En este punto se sugiere fortalecer la instancia ya creada en el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y que tiene dicha responsabilidad, enfatizando en la protección a niños, niñas y adolescentes.

Adicionalmente, no puede perderse de vista que, al revisar el artículo 154 constitucional, se tiene que solo podrán ser dictadas o reformadas con aval gubernamental las leyes que se refieren a la creación de entidades o instancias asesoras del Gobierno nacional, so pena de configurar un vicio en la formación de la ley.

En torno a esta exigencia, la Corte Constitucional ha indicado:

[...] La Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del Gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional; (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada; (iii) **ha atribuido a un Ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones**; (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental [...] <sup>11</sup>. [Énfasis fuera del texto].

Este criterio lo ha reiterado en la siguiente decisión:

[...] Partiendo del enunciado de dicho artículo, la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-583 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>11</sup> **Corte Constitucional**, Sentencia C-889 de 2006, M.P. Manuel Cepeda Espinosa.

dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones<sup>12</sup>. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos<sup>13</sup>. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7 del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior<sup>14</sup> [...] <sup>15</sup>.

En cuanto al párrafo 3° de dicho artículo, es importante que el legislador defina cuáles son los compromisos a los que hace referencia el precepto relativo al aprovechamiento del espectro electromagnético. Es necesario tener en cuenta que, si bien la autorregulación por parte de la industria es un mecanismo que se contempla en otros campos, la evidencia ha demostrado que esta no tiene un efecto positivo en el ámbito de alimentos.

2.7. En punto al artículo 10, dentro del Capítulo IV, se sugiere el siguiente texto: Promoción de los modos, condiciones y estilos de vida saludable en el entorno educativo público y privado.

Así mismo, en relación con el párrafo 2° de dicho precepto, de conformidad a lo establecido en el artículo 34 de la Ley 1122, sería indispensable revisar las funciones que se estarían asignando. Igualmente, no se debe pasar por alto lo previsto en la Ley 1480 de 2011 “*por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones*”.

2.8. En lo que tiene que ver con el artículo 11, “*bebederos de agua potable*”, es menester considerar el agua apta para el consumo humano, teniendo presente que las condiciones geográficas y de accesibilidad en zonas rurales y rurales dispersas no permiten brindar agua de esa calidad en todos los centros educativos del país.

2.9. En lo que concierne a la actividad física, artículo 12, se debe estimar como tal no solo en el entorno educativo, en la medida en que las prevalencias de sedentarismo e inactividad física están en todos los grupos de edad. A nivel educativo, sería loable que dentro del pènsu acadèmicu estèn incorporados los programas de actividad física.

En todo caso, se propone adicionar lo pertinente después de: “[...] 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”. Esto con el propósito de lograr que dentro de la institución educativa se alcance al menos el 50% de la recomendación diaria de actividad física establecida por la OMS.

En lo sucesivo, se debe revisar el alcance del párrafo, con mayor razón cuando el recreo ha sido catalogado como un espacio para realizar actividades recreativas y de juego libre, de ahí que si no se tiene una planificación y supervisión idónea es difícil garantizar características estructuradas de esta actividad. Con base en ello, de la redacción del precepto, se desprende que se estaría contemplando el recreo como un lapso para desarrollar actividad física estructurada.

2.10. Sobre el artículo 13, no sería conveniente modificar los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 1355 de 2009, toda vez que el esquema actual está siendo desarrollado de manera adecuada. Por su parte, el artículo 14, tendiente a adicionar la Ley 1150 de 2007, debería atender todos los programas de apoyo alimentario que incluyen otro tipo de poblaciones, como lo son los individuos en condición de desplazamiento, en emergencias, entre otros. La reglamentación actual para los programas de apoyo alimentario tiene unas exigencias respecto a las características físicas de calidad e inocuidad de los alimentos, con la cual los pequeños productores no pueden cumplir dichas condiciones, pudiendo quedar por fuera de la selección como proveedores.

2.11. El artículo 15, contenido en el Capítulo V, se concibe como redundante, pues ya existe la Ley 1355 de 2009 con el mismo propósito.

En cuanto al párrafo 3° de dicho precepto, se tiene que la misión del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN) es ser un instrumento fundamental que contribuye a la gestión integral de la SAN en Colombia y genera capacidades en los actores involucrados, con la finalidad de que los responsables de la política (instancias de planificación, decisores e impulsores) se apropien y utilicen los análisis y las herramientas que genera el Observatorio, para obtener mayor comprensión de los determinantes de la SAN y se logre con esto incidir en el direccionamiento de las políticas, programas y proyectos de SAN, a nivel nacional, departamental, regional y local.

En lo referente a la implementación de la gestión integral del riesgo y sistema de información para la obesidad y demás ENT derivadas, cabe expresar que con base en la Resolución 429 de 2016 esta Cartera adoptó la Política de Atención Integral en Salud (PAIS), la cual es de obligatorio cumplimiento para los integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y de las demás entidades que tengan a su cargo acciones en salud, esta política cuenta con un

<sup>12</sup> Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>13</sup> Sentencia C-299 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbo-nell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>14</sup> Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>15</sup> **Corte Constitucional**, Sentencia C-251 de 2011, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

marco estratégico y un marco operacional, que corresponde al Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS).

Es así como la citada resolución, en el artículo 5° numeral 5.3 describe los componentes del MIAS, entre los que se encuentra la implementación de la gestión del riesgo, a saber:

[...] 5.3. Implementación de la Gestión Integral del Riesgo en Salud (GIRS). La implementación de la GIRS en la operación del modelo comprende la coordinación, monitoreo y ajuste de todas las acciones intencionales y planificadas dentro de cada grupo de riesgo. Las intervenciones están dirigidas a anticiparse en la ocurrencia de los eventos de Interés en salud pública; controlar los riesgos para la salud del individuo, la familia y la comunidad; prevenir las enfermedades y los traumatismos, así como la discapacidad ocasionada por la enfermedad.

La Gestión Integral del Riesgo en Salud se hace operativa mediante la identificación de los grupos de riesgo y sus características, la implementación y adaptación de las RIAS, el seguimiento de cohortes, la aplicación de modelos predictivos de riesgo, la efectividad de los procesos de servicio y los mecanismos de interacción entre la entidad territorial, las EAPB y la RED, así como en el manejo e interoperabilidad de la información entre los integrantes del sistema [...].

Por lo anterior, no es competencia del OSAN adelantar la implementación de la gestión integral del riesgo y sistema de información para la obesidad y demás ENT derivadas puesto que desborda su misión como ya se ha podido apreciar.

Actualmente, a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan) cursa el trámite del proyecto de decreto “*por el cual se crea el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, se modifica la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan) y se dictan otras disposiciones*”, de conformidad con lo señalado en el punto 1.3.4 del Acuerdo Final de Paz, en cuyo texto se dispone además la manera en que se articulará con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), así como la transformación de la Cisan en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conasan). En su artículo 27, se indica: “[...]El OSAN liderará el diseño y puesta en marcha del seguimiento y evaluación del Sistema, en coordinación con la Mesa Técnica del Conasan, con el fin de contribuir al proceso de implementación de la Política Pública Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a Alimentación a nivel nacional y territorial [...]”<sup>16</sup>, y en su párrafo 2°, se estipula: “[...]”

*Como resultado de las acciones de seguimiento y evaluación, el OSAN proporcionará evidencia a los responsables del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación para que formulen estrategias, planes y programas, orientados a mejorar la capacidad y oferta de la Seguridad Alimentaria y Nutricional [...]”*<sup>17</sup>.

2.12. En lo atinente a los párrafos del artículo 17, se sugiere suprimirlos en tanto ya existen garantías de participación ciudadana y espacios de encuentro de la industria de alimentos y bebidas tendientes a salvaguardar los derechos humanos, entre ellos la salud y alimentación.

### **3. EL ROTULADO Y LOS MENSAJES DE ADVERTENCIA COMO ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN DEL RIESGO**

Luego de analizar los contenidos generales de la comunicación del riesgo y otros relativos al caso de la alimentación, es menester abordar ahora, la categoría asociada con el rotulado y los mensajes de advertencia en determinados alimentos y productos de consumo humano, como parte de las acciones de información a la comunidad sobre posibles consecuencias nocivas ante su consumo, para lo cual se tendrán en cuenta ciertas experiencias internacionales.

#### *3.1. Experiencia regulatoria chilena.*

Según el Informe de la Comisión de Salud<sup>18</sup> se reconoce la urgencia de la construcción de un *marco regulatorio especial sobre seguridad alimentaria y alimentación saludable que recoja los principios y orientaciones internacionales y los haga aplicables en el plano nacional, orientando al consumidor hacia patrones de conducta saludable y advirtiéndola al mismo tiempo sobre los riesgos de consumir alimentos nocivos para su salud.*

Para concluir en tan importante decisión, el Estado chileno tuvo que realizar un ejercicio de análisis que derivó en el documento: “*Estudio sobre evaluación de mensajes de advertencia de nutrientes críticos en el rotulado de alimentos*”, del cual resultan pertinentes para este análisis las siguientes consideraciones técnicas:

- i) El proceso de diseño de una advertencia debe involucrar tres actores fundamentales:
  - a) Usuarios finales o consumidores: aquellos a quienes se les quiere advertir respecto a los riesgos de un producto, ya sea en su consumo o uso.
  - b) Organizaciones: públicas o privadas que proveerán los espacios y/o directrices para el uso de estas advertencias.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Nuevo Informe Comisión de Salud Senado. Fecha 18 de junio de 2008. Cuenta en Sesión 30, Legislatura 356. Historia de la Ley 20.606 sobre Composición nutricional de los alimentos y su publicidad. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

<sup>16</sup> En: <http://www.dps.aov.co/normatividad/Paainas/Proyecto-Actos-Administrativos.aspx>.

c) Fabricantes: quienes desarrollarán y/o producirán los bienes en los que se aplicarán o usarán las advertencias.

Por esta razón, un proceso de diseño completo será aquel que tenga en cuenta todo el contexto, esto es así pues cada grupo de actores introduce características y limitaciones que deben ser considerados en el desarrollo de las comunicaciones de riesgos eficaces<sup>19</sup>.

- ii. Una alerta eficaz tiene en cuenta cuatro componentes del mensaje, cada uno de los cuales tiene un propósito diferente: (1) Palabras para llamar la atención, (2) Identificación del peligro, (3) Explicación de las consecuencias si se expone al peligro, (4) Directrices para evitar el peligro<sup>20</sup>.
- a) Los cuatro términos de advertencia más comunes (y las recomendadas para su uso por el Instituto Nacional Americano de Normalización) son **Peligro, Advertencia, Precaución y Aviso**. Estudios han examinado las percepciones y la comprensibilidad de riesgo asociados a las palabras de advertencia.
- b) La designación del peligro debe ser específica y completa. Al mismo tiempo, la designación del peligro no debe ser tan larga que pocas personas se tomen el tiempo y esfuerzo para leerlo. Por lo tanto, hay una necesidad de equilibrar la integridad y la brevedad.
- c) Una descripción específica del mecanismo de la lesión proporciona más información e informa a las personas por qué es relevante que se cumplan.
- d) Instrucciones para evitar peligros deben describir las acciones específicas que se tienen que tomar (o evitar), por el receptor de advertencia para un comportamiento seguro.
- iii. Las advertencias son más eficaces cuando se presentan próximas (en tiempo y espacio) al peligro.
- iv. Los pictogramas son más eficaces cuando se comunican conceptos simples y concretos, y son menos eficaces en la representación de conceptos abstractos. Sus principales características son la legibilidad y la comprensión.

v. El objetivo final de los mensajes de advertencia es disminuir la cantidad y la magnitud de los riesgos a los que se expone la población.

- a) Para lograr este objetivo general, una advertencia debe alcanzar dos objetivos intermedios:
  - Atraer la atención de la audiencia objetivo, y
  - Entregar información comprensible que le permita a esta audiencia tomar una decisión informada respecto al uso del producto.
- b) En cuanto al diseño de los mensajes ha de tenerse en cuenta que:
  - A mayor tamaño del mensaje (% de la superficie del producto), mayor efectividad: usar letras gruesas, además de bordes gruesos y coloridos; las etiquetas en colores son percibidas como más legibles y entendibles.
  - La ubicación del mensaje debe ser en la superficie delantera del envase del producto, de preferencia en la esquina superior derecha.
  - Para maximizar la efectividad del mensaje, este debiera contener 4 componentes: palabra señal, explicación de la naturaleza del riesgo, consecuencias asociadas al mal uso, instrucciones para evitar el riesgo.
  - El uso de lenguaje sencillo facilita la comprensión del mensaje por el público general, aunque pueda no ser el más apropiado en términos científicos.
  - El uso de símbolo, logo u otra información visual debería utilizarse para apoyar el mensaje.
  - La rotación de las consecuencias negativas del mensaje aumenta su efectividad al evitar su “desgaste”.
  - Es recomendable la inclusión de una fuente confiable certificadora del mensaje que sea lo menos autoritaria posible y que “se haga cargo” de la advertencia.
  - Es vital apoyar la implementación del etiquetado con una campaña comunicacional.
  - No existen ejemplos de implementación de mensajes de advertencia nutricionales a gran escala exceptuando a Finlandia; gran parte de los ejemplos actuales se asocian con campañas específicas de ciertos nutrientes conducidos por organismos particulares.
  - Gran parte de la evidencia en relación a efectividad de los mensajes de advertencia provienen del ámbito del alcohol y del tabaco, pero podría ser aplicable para el área de mensajes de advertencia nutricionales.

### 3.2. *Información local.*

Este Ministerio y el Instituto Nacional de Salud (INS), realizaron el Estudio local: “*Conocimientos, percepciones, comprensión y uso de formatos de etiquetado nutricional en las elecciones de alimentos de consumidores en hogares de Colombia*”<sup>21</sup>. El objetivo general de

<sup>19</sup> Research-based guidelines for warning design and evaluation, Michael S. Wogalter, Vincent C. Conzola a, Tonya L. Smith-Jackson b,\* a Department of Psychology, North Carolina State University, 640 Poe Hall, Raleigh, NC 27695-7801, USA b The Grado Department of Industrial and Systems Engineering, Virginia Polytechnic Institute and State University, 250 Durham Hall, CB 0118 Blacksburg, VA 24061, USA.

<sup>20</sup> An effective warning consists of four message components (e.g., Wogalter et al., 1987a, b), each of which serves a different purpose: (1) signal word to attract attention, (2) identification of the hazard, (3) explanation of consequences if exposed to hazard, (4) directives for avoiding the hazard.

<sup>21</sup> Grupo de Nutrición - Dirección de Investigación en Salud Pública, Subdirección de Salud Nutricional Alimentos y Bebidas, Ministerio de Salud y Protección Social. Cono-

este estudio fue: “Identificar los conocimientos, las percepciones, los usos y la comprensión que una población adulta, en hogares de diferentes regiones de Colombia, tiene sobre diferentes formas de etiquetado nutricional en la toma de decisiones relacionada con la selección y compra de alimentos envasados para consumo humano de utilización cotidiana”.

Este estudio de tipo mixto (Cuantitativo-Cualitativo) analizó algunos ejemplos de formatos de etiquetado en los cuales se incluyen:

1. Semáforo.
2. Sellos de calidad.
3. CDO / GDA.
4. Declaración de propiedades de nutrientes.
5. Declaración de propiedades de salud.

Puede extraerse como una de las principales conclusiones de esta investigación que las características que más valoran los participantes y que consideran deben ser elementos del etiquetado nutricional son los colores, los valores de referencia de las recomendaciones diarias y la cantidad de nutrientes que contienen los alimentos.

Igualmente, vale la pena señalar ciertos puntos en común entre este estudio local y la experiencia de la regulación chilena, tal y como se enuncia a continuación:

- Aumentar el tamaño de la letra.
- Complementar con los valores de referencia.
- Ubicar el etiquetado nutricional en la parte frontal del empaque.
- Diseñar y ejecutar programas educativos sobre nutrición y etiquetado nutricional.
- Tener en cuenta las distintas representaciones gráficas, visuales y cognoscitivas.
- Utilizar colores para la identificación de alimentos saludables y aumentar el tamaño de la letra.
- Implementar un lenguaje comprensible y completo que permita identificar el contenido nutricional de los productos empaquetados y su aporte o perjuicio a la salud humana.
- La información nutricional debe ser válida y confiable.
- Diseñar estrategias educativas y comunicativas para facilitar a los consumidores el reconocimiento y la comparación entre distintos alimentos envasados y sus contenidos nutricionales, a través de un modelo de etiquetado de fácil comprensión y útil para hacer una correcta selección.

Acorde con lo anterior, y considerando la relevancia del asunto, el proyecto de ley puede

cimientos, percepciones, comprensión y uso de formatos de etiquetado nutricional en las elecciones de alimentos de consumidores en hogares de Colombia. Agosto 2016.

constituirse en una oportunidad para que el rotulado frontal de advertencia y la publicidad de alimentos sean priorizados y avancen como parte de una acción integral de política pública para contribuir a la reducción del riesgo de obesidad y enfermedades no transmisibles ocasionadas por un inadecuado régimen alimentario.

### Conclusión

Por las razones expuestas, se advierte que existe una serie de temas que, por su naturaleza, se han desarrollado en el marco de una normativa de inferior nivel, en la medida de que se trata de aspectos que tienen un alta dinámica regulatoria, con carácter e incidencia técnica, como la que se ha venido expidiendo. De otro lado, y sin que se desconozca la importancia de la temática sub examine, se proponen ajustes al articulado, en la redacción y en las competencias de las entidades involucradas, así como los alcances que se generan. Adicionalmente, se destaca la regulación del rotulado frontal de advertencia con el propósito ya indicado.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,

  
ALEJANDRO GAVIRIA URIBE  
Ministro de Salud y Protección Social

\* \* \*

### CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 307 DE 2016 CÁMARA, 05 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, para los conductores de servicio público, de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto.*

Bogotá D.C.

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA  
SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8-68

Ciudad

**Asunto:** Concepto sobre el Proyecto de ley número 307 de 2016 Cámara, 05 de 2016 Senado, por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, para los conductores de servicio

*público, de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto.*

Señor Secretario,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios realizados por otras autoridades para las cuales este tema resulta sensible<sup>1</sup>, formula las siguientes observaciones:

## 1. CONTENIDO

De conformidad con la exposición de motivos:

[...] El presente proyecto de ley pretende contribuir con la materialización de los postulados constitucionales de regular y garantizar la seguridad social, a través de la creación de un fondo para la seguridad social integral de conductores de transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, mixtos y se proponga un tipo de contrato que beneficie a los actores, la empresa, el propietario, los administradores y el conductor, que describan los deberes y derechos de los mismos y se garanticen sus beneficios económicos y de igual manera la seguridad social integral de los taxistas [...]².

Desde esta óptica, se estructura la propuesta legislativa en 5 artículos relativos a: Objeto (artículo 1°), de la afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral (artículo 2°), acceso al mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), (artículo 3°), sanciones y solidaridad por evasión de los recursos del Sistema de Seguridad Social Integral (artículo 4°), culminando con vigencia y derogatoria (artículo 5°). Cabe anotar que estos preceptos se encuentran ubicados en un único capítulo, referente a disposiciones generales y seguridad social para conductores.

## 2. CONSIDERACIONES

2.1. Como primera medida es conveniente recordar que el Sistema de Seguridad Social Integral³ (SSSI) prevé la cobertura bajo cuatro dispositivos básicos, a saber: i) el Sistema General de Pensiones (SGP), ii) el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), iii) El

Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL)⁴ y, iv) los Servicios Sociales Complementarios (SSC). En efecto, para la Corte Constitucional:

[...] Con la Ley 100 de 1993 se creó en el país el llamado Sistema de Seguridad Social Integral, con el objeto de garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad, dentro del criterio de una calidad de vida en consonancia con el postulado constitucional de un orden social justo e igualitario, acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integridad, unidad y participación.

También se concibió constitucional y legalmente la seguridad social como un servicio público obligatorio en el que el Estado es el rector y vigilante del mismo, y él y los particulares sus prestadores.

La expresión seguridad social integral tiene un alcance muy claro en la Ley 100 de 1993, en el sentido de que comprende los sistemas generales de pensiones, de salud, de riesgos profesionales⁵ y los servicios sociales obligatorios definidos en dicha preceptiva, por manera que no reviste duda alguna que lo que no está comprendido dentro de los respectivos regímenes no hace parte del sistema de seguridad social integral [...]⁶.

2.2. Del estudio del proyecto de ley se percibe que su objeto (artículo 1°) se dirige a garantizar un régimen especial de Seguridad Social Integral, lo que particularmente en materia pensional resulta inviable, más aun cuando refiere a un gremio que desarrolla una actividad específica, como lo es la de quienes se dedican a la conducción de automotores en materia de transporte. Sobre el particular, cabe expresar que con la entrada en vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2005 no hay lugar a regímenes especiales ni exceptuados, salvo el aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República, además de lo consagrado en los parágrafos del artículo 1° del mismo (*v.gr.* Situación de los docentes). Es así como, para la Corte Suprema de Justicia:

[...] Sobre esa base axiológica de respeto por los derechos adquiridos en materia pensional, el constituyente, en el Acto Legislativo número 01 de 2005, -quizá acuciado por la necesidad de potenciar los principios de universalidad y de solidaridad, informadores del Sistema de Seguridad Social Integral, creado por la Ley 100 de 1993, que habían entrado en crisis, en tanto que por el mecanismo de la negociación colectiva, se crearon sistemas pensionales, que originaron

<sup>1</sup> Cfr. Congreso de la República, *Gacetas del Congreso* números 1189 de 2016 y 158 de 2017.

<sup>2</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta del Congreso* número 804 de 2017.

<sup>3</sup> Se advierte que de conformidad con lo previsto en la Ley 100 de 1993, es inadecuada la referencia a: “Sistema General de Seguridad Social Integral”, como se emplea en el proyecto de ley.

<sup>4</sup> Cfr. Ley 1562 de 2012: “por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1027 de 27 de noviembre de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

odiosas discriminaciones e inequidades-contempló esta prohibición categórica:

*“A partir de la vigencia del presente acto legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones”.*

De tal suerte que, a partir del 25 de julio de 2005 fecha en que cobró vigencia el Acto Legislativo número 01, no es posible consagrar condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones [...]<sup>7</sup>.

2.3. En relación con lo previsto en el artículo 2°, entre otros puntos, se determina que para la prestación del servicio público de transporte los conductores deben tener la calidad de afiliados cotizantes al SSSI, ya sea con carácter de dependiente o independiente, criterio básico para el SGSSS y para establecer el tipo de vínculo laboral o contractual que se forje entre las partes. Al respecto, este Ministerio no es ajeno a percibir las bondades de la iniciativa, la cual se considera pertinente en la medida que busca garantizar la Seguridad Social Integral de un grupo de trabajadores, como lo son los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto en todo el territorio nacional, no obstante, y en aras de una mayor precisión se tiene que hay preceptos, como el artículo 15 de la Ley 15 de 1959, que dispone:

[...] El contrato de trabajo verbal o escrito, de los choferes asalariados del servicio público, se entenderá celebrado con la empresa respectiva, pero para efecto de pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, las empresas y los propietarios de los vehículos, sean socios o afiliados, serán solidariamente responsables.

Por su parte, los artículos 34 y 36 de la Ley 336 de 1996, señalan:

[...] **Artículo 34.** Las empresas de transporte público están obligadas a vigilar y constatar que los conductores de sus equipos cuenten con la Licencia de Conducción vigente y apropiada para el servicio, así como su afiliación al sistema de seguridad social según los prevean las disposiciones legales vigentes sobre la materia. La violación de lo dispuesto en este artículo acarreará las sanciones correspondientes [...]

[...] **Artículo 36.** Los conductores de los equipos destinados al servicio público de transporte serán contratados directamente por la empresa operadora de transporte, quien para todos los efectos será solidariamente responsable junto con el propietario del equipo [...]

De esta manera, se tiene que por mandato legal, entre la empresa operadora de transporte y los conductores debe existir, *prima facie*, un contrato de trabajo, situación que lleva a concluir que la empresa operadora de transporte actúa como empleador y, por ende, a su cargo deberían estar todas las obligaciones que la ley laboral le impone al empleador, incluyendo dentro de ellas la afiliación a la seguridad social y el pago de los aportes parafiscales (salud, pensiones, riesgos laborales, SENA, Cajas de Compensación Familiar e ICBF). De ahí que, los conductores de transporte público deban estar afiliados al SSSI (salud, pensiones y riesgos laborales) y Cajas de Compensación Familiar, como cotizantes dependientes.

En este marco, es dable acentuar que en la normativa que regula el SSSI, como son, entre otras, la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003, el Decreto-ley 1295 de 1994, con sus modificaciones -v. gr. Ley 1562 de 2012-, la Ley 1753 de 2015 en lo pertinente y sus decretos reglamentarios compilados en los Decretos 780 de 2016, único del sector salud, 1833 de 2016 de pensiones y 1072 de 2015 del sector trabajo, se encuentran establecidos la forma y procedimientos para la afiliación a cada uno de los sistemas; así como la base de cotización, según se trate de un cotizante dependiente o independiente.

Con todo, en lo que corresponde a los preceptos que conforman el citado artículo 2°, es conducente manifestar lo siguiente:

- i. Lo dispuesto en el párrafo 1° no resulta apropiado, en primer término, porque las reglas de afiliación y pago de aportes al SSSI (salud, pensiones, riesgos laborales), ya se encuentran previstas en la normatividad, la cual es de obligatorio cumplimiento para todos los afiliados sin distinción alguna y, en segundo lugar, porque no existe un fundamento para establecer normas de carácter especial y diferencial para este tipo de población, por tal motivo, se sugiere la supresión de dicho párrafo en la medida que conllevaría duplicidad normativa.
- ii. En cuanto al párrafo 2°, debe observarse que el pago de la cotización por periodos inferiores a un mes a los Sistemas de Pensiones, Riesgos Laborales y Subsidio Familiar de que trata el Decreto 2616 de 2013, se aplica únicamente a los trabajadores dependientes que laboren por lapsos inferiores a un mes, siempre que el valor que resulte como remuneración en ese periodo sea inferior a un (1) salario mínimo mensual legal vigente. Bajo ese entendido, el contenido del citado párrafo no resulta claro, toda vez que del mismo se podría entender que la cotización por periodos inferiores a un mes también es aplicable a trabajadores independientes, por ende, se sugiere su eliminación ya que como se ha anotado hay un marco normativo previsto en el Decreto 2616 de 2013, que involucra a todos

<sup>7</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Laboral, sentencia de 3 de abril de 2008, radicación número 29907, M.P. Gustavo José Gnecco Mendoza.

aquellos trabajadores dependientes incluyendo a los conductores de transporte público que laboren en las condiciones descritas. De ahí que, en caso de seguir manteniendo el precepto conllevaría duplicidad normativa.

- iii. En lo concerniente al parágrafo 4º, cabe enunciar que se alude a conductores de servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi sin referirse a los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto en todo el territorio nacional, lo anterior teniendo en cuenta que tanto en la exposición de motivos como en el título y objeto del proyecto de ley se incorpora a dicha población. Aquí resulta oportuno recordar e insistir en el principio de correspondencia. Para la Corte Constitucional:

[...] el principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido, busca precisamente garantizar que el legislador, en su función de nominación o titulación de las leyes, no incurra en contradicciones o imprecisiones, sino que, en atención a tal principio, los títulos de las leyes hagan alusión de manera genérica al tema global que tal cuerpo normativo regulará [...]<sup>8</sup>.

Por esa línea, el máximo tribunal constitucional resalta la relevancia de una adecuada titulación de las leyes y su contenido, dado que si se cumple su reciprocidad se evitan imprecisiones e ineficacias, al tiempo que se mantienen importantes funciones, de las cuales es pertinente evocar:

[...] (i) la conservación de la seguridad jurídica, (ii) la sistematización del ordenamiento jurídico, y (iii) la publicidad de la ley. Adicionalmente [...] dicha nominación (iv) ejerce una honda influencia en la interpretación del contenido de la ley y, para terminar, (v) sirve como **uno de los diferentes criterios** para establecer el eventual incumplimiento del principio de unidad de materia<sup>9</sup> [...] Entre el título y el contenido de la ley debe existir, necesariamente, una relación de conexidad, como consecuencia del principio de unidad de materia (C.P., artículo 158) y el principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., artículo 169) [...]<sup>10</sup>.

Tras esto, en el parágrafo referenciado, se expresa: “[...] *el dueño del vehículo o la empresa donde esté afiliado el vehículo cubrirá el setenta y cinco por ciento (75%) del costo de la cotización y el conductor del vehículo el veinticinco por ciento (25%) [...]*”, sin que se diferencien las cotizaciones en salud y pensión con los porcentajes que debe asumir, el empleador -propietario del vehículo- y el trabajador -conductor-, así: en salud, se tiene que del valor total (12.5%) de la

cotización le corresponde asumir al propietario del vehículo como empleador el 8.5% y el 4% al trabajador, y en pensión, del aporte total (16%), el empleador -propietario del vehículo- pagará el 75% de la cotización total y el trabajador el 25% restante. Mejor dicho, los porcentajes del 75% y 25% aplicarían para pensión, más no para salud, toda vez que en consonancia con la normatividad vigente, el 8.5% equivaldría al 68% y el 4% al 32% de la cotización.

En lo atinente al pago del aporte al Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL), es importante señalar que conforme a las disposiciones que rigen este sistema, quien asume las obligaciones de afiliación y pago de los aportes de un trabajador dependiente, es el empleador. En efecto, a partir de la cobertura del SGRL contemplada en la Ley 1562 de 2012 y los consecuentes desarrollos jurisprudenciales, se ha indicado que el sistema se fundamenta en la teoría del riesgo creado<sup>11</sup>. Así, se estima que la afiliación y pago de la cotización a este sistema tendría que estar a cargo del propietario del vehículo de transporte y, en tal sentido, debería modificarse el texto de parágrafo en comento.

iv. En cuanto al parágrafo 5º, debe expresarse que de conformidad con lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 15 de 1959 y el artículo 36 de la Ley 336 de 1996, la responsabilidad de la afiliación y cotización al SSSI de los conductores de transporte público, se predica de **forma solidaria tanto del propietario del vehículo como de la empresa de transporte**.

Desde esa perspectiva, no es conducente la previsión como se encuentra contemplada en la iniciativa, en la medida que limita la responsabilidad de las empresas de transporte debidamente habilitadas a la simple verificación de la afiliación y cotización al SSSI de cada uno de los conductores de los vehículos de servicio público con antelación a la prestación del servicio, por tanto, se considera apropiado que se aclare tal responsabilidad, según lo consagrado en la normatividad vigente, así como las consecuentes sanciones que pudieran existir por su omisión o incumplimiento.

Este comentario se hace extensivo al parágrafo 2º del artículo 4º.

2.4. En ese orden, tampoco puede perderse de vista lo manifestado por la Corte Constitucional en relación con la actividad de transporte y el servicio público de transporte, sobre lo cual es pertinente evocar:

[...] es claro que la actividad misma del transporte constituye un servicio público, que ha de prestarse en forma permanente, regular y continua, dada la función económica que con ella se cumple y, además, por cuanto resulta

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-821 de 4 de octubre de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-908 de 31 de octubre de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-821 de 4 de octubre de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>11</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-453 de 12 de junio de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

indispensable para el desarrollo de las demás actividades de los usuarios, tanto si se trata del desplazamiento de mercancías de un lugar a otro, como en el transporte de pasajeros.

Siendo ello así no cabe duda alguna de que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 150, numeral 23, de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso la expedición de la ley para regular la prestación de ese servicio público, atribución que, además, corresponde igualmente al legislador en ejercicio de la potestad de “expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones” (artículo 150 numeral 2 Constitución Nacional) [...]

[...] en un estado unitario como el nuestro, lo atinente a la regulación de la prestación del servicio público de transporte, los modos y los medios en que este se preste, las condiciones generales para el otorgamiento de las rutas y horarios, los requisitos mínimos de seguridad para los usuarios, la determinación de quiénes han de ejercer la autoridad de transporte, la necesaria coordinación de las autoridades nacionales con las autoridades locales para el efecto, entre otros aspectos, corresponden al legislador, sin perjuicio de que el Gobierno nacional, para la cumplida ejecución de la ley, en el ámbito de su competencia, ejerza la potestad reglamentaria conforme a lo preceptuado por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Nacional [...]<sup>12</sup>.

A esto, es dable agregar que en la propuesta sub examine, se perciben problemas de técnica normativa, en el sentido de que no es viable determinar que para las modalidades de transporte que se tratan se apliquen criterios que ya están regulados en la Ley 336 de 1996 y en otras disposiciones, toda vez que no es tarea del Congreso de la República declarar la plena vigencia de una norma que ya hace parte del ordenamiento jurídico, más aun cuando está produciendo efectos en los términos en que fue expedida luego de haber surtido el trámite respectivo.

2.5. En lo que tiene que ver con el artículo 3° del proyecto, sobre el acceso al mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), cabe tener en cuenta lo contemplado en el Decreto 780 de 2016: “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social*”, a saber:

**Artículo 2.2.1.1.3.2. Cotización excepcional de independientes de bajos ingresos.** Los afiliados al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud de que trata el artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por los artículos 6° de la Ley 797 de 2003 y 2° de la Ley 1250 de 2008, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un salario mínimo legal mensual vigente, podrán seguir cotizando a dicho

régimen hasta la fecha de entrada en operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

**Artículo 2.2.1.1.3.3. Vencimiento cotización excepcional de independientes de bajos ingresos.**

Vencido el plazo previsto en el artículo anterior, las personas podrán optar por mantener su afiliación en el Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud o afiliarse al Régimen Subsidiado y afiliarse y pagar la cotización al Sistema General de Pensiones o ingresar al Sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), en los términos que establezca el Gobierno nacional.

Es más, en el Decreto 1072 de 2015: “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo*”, se establece:

**Artículo 2.2.1.6.4.18. Traslado voluntario de las sumas cotizadas al sistema general de pensiones al mecanismo BEPS.**

Si la persona que ha realizado cotizaciones mínimas semanales al Sistema General de Pensiones en los términos de la presente sección, no logra cumplir los requisitos para obtener una pensión, si lo decide voluntariamente, los recursos por concepto de devolución de saldos o indemnización sustitutiva, según aplique, podrán ingresar al mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), con el fin de obtener la suma periódica, de conformidad con las normas que regulan dicho mecanismo.

Los recursos de la indemnización sustitutiva o la devolución de saldos se tendrán en cuenta para el cálculo del subsidio periódico, siempre que permanezcan por lo menos tres (3) años en el Servicio Social Complementario de los BEPS.

2.6. En cuanto al artículo 4° de la propuesta, además de lo expresado previamente en el punto 2.3, se reitera que no se considera viable hacer remisión normativa a preceptos que ya hacen parte del ordenamiento jurídico, debido a que son disposiciones a las que se les debe dar aplicación siempre que mantengan su vigencia.

2.7. Es pertinente manifestar la relevancia del impacto fiscal, concretamente, lo atinente al efecto financiero acorde con lo consagrado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>13</sup>, “*por la cual se dictan*

<sup>13</sup> **Artículo 7°. Análisis del Impacto Fiscal de las Normas.**

En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo [...] Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo [...] El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este

<sup>12</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-066 de 10 de febrero de 1999, MM.PP. Fabio Morón Díaz & Alfredo Beltrán Sierra.

*normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, ya que es factible que, dentro del interlegislativo se exteriorice dicha falencia. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha enfatizado:

[...] Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”, (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”, y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro [...]<sup>14</sup>.

Bajo este entendido, se debe estar en armonía con el mandato estipulado en la citada ley, los desarrollos jurisprudenciales y los preceptos superiores sobre la materia. Al efecto, es relevante la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pronunciamiento que no debe ir en contravía del Marco Fiscal y que para el caso que nos ocupa no devendría viable, puesto que para esa Cartera:

informe será publicado en la *Gaceta del Congreso* [...] Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público [...] En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

<sup>14</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-700 de 6 de septiembre de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

[...] la iniciativa es contraria a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, al carecer de respaldo financiero, en la medida que no indica cuál es la fuente de ingreso adicional, generando impacto fiscal al incrementar los gastos de la Nación al asumir los subsidios de dichas cotizaciones, lo cual generaría incoherencia con las metas fiscales que ha establecido el Gobierno nacional [...]<sup>15</sup>.

A esto, y dentro de lo que se ha venido tratando en materia fiscal, se debe resaltar que para la Corte Constitucional:

[...] la seguridad social se encuentra prevista en el Texto Superior como un derecho económico y social, el cual según la jurisprudencia constitucional<sup>16</sup>, es considerado como un derecho *prestacional y programático*, ya que le otorga, por una parte, a todas las personas el derecho de exigir una determinada prestación, es decir, la realización de un hecho positivo o negativo por parte del deudor consistente en dar, hacer o no hacer alguna cosa a favor del acreedor<sup>17</sup> y, por otra, en la mayoría de los casos, requiere para su efectividad realización, la sujeción a normas presupuestales, procesales y de organización, que lo hagan viable y, además, permitan mantener el equilibrio del sistema [...]<sup>18</sup>. [Énfasis fuera del texto].

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Se advierte que por las razones expuestas, se tiene que dentro del ordenamiento jurídico existe normatividad de base en el ámbito del Sistema de Seguridad Social Integral que regula la materia con niveles de protección. Adicionalmente, dentro del articulado del proyecto de ley se encuentran preceptos que generarían problemas de inconveniencia e inconstitucionalidad que lo tornarían inviable.

Atentamente,

  
ALEJANDRO GAVIRIA URIBE  
Ministro de Salud y Protección Social

<sup>15</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta del Congreso* número 158 de 2017.

<sup>16</sup> Cfr. Sentencias: T-102 de 1998, T-560 de 1998, SU-819 de 1999, SU-111 de 1997 y SU-562 de 1999.

<sup>17</sup> Véase: Sentencia C-432 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>18</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-623 de 29 de junio de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

**COMENTARIOS DE LA SCI - SOCIEDAD COLOMBIANA DE INGENIEROS ® AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 285 DE 2017 CÁMARA, 84 DE 2017 SENADO**

*por el cual se establecen los pliegos tipo vinculantes para entidades nacionales, departamentales y municipales.*

**IMPLEMENTACIÓN PLIEGOS TIPO**

Herramienta clave para una contratación transparente: la Sociedad Colombiana de Ingenieros y sus 28 Asociaciones y Sociedades Regionales, que representan la ingeniería regional, respaldan el **Proyecto de ley número 285 de 2017 Cámara, 84 de 2017 Senado, por el cual se establecen los pliegos tipo vinculantes para entidades nacionales, departamentales y municipales.**

Hacen un cordial pero firme llamado al Congreso de la República, para que se apruebe dicho proyecto con el alcance dado en la ponencia aprobada en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

**IMPLEMENTACIÓN PLIEGOS TIPO HERRAMIENTA CLAVE PARA UNA CONTRATACIÓN TRANSPARENTE**

Desde 1993, cuando se promulgó la Ley 80, se definieron los principios básicos para la contratación pública: transparencia, economía y responsabilidad.

Con el principio de transparencia en la contratación estatal se busca garantizar la imparcialidad en los procesos contractuales. Bajo esta premisa, cualquier decisión que sea adoptada en el proceso debe estar debidamente motivada y cualquier persona debe tener la posibilidad de verificar y cuestionar esa motivación. Debe garantizarse claridad absoluta sobre los fundamentos que tiene la administración en su actuación, desde que decida comprometer recursos en un determinado proyecto, en todos los actos precontractuales y contractuales, hasta la terminación del proyecto.

Por lo tanto, las estipulaciones contenidas en el pliego de condiciones para la contratación, particularmente aquellas referidas a requisitos habilitantes y de experiencia, deben sustentarse de forma objetiva, y forma parte de lo que se consideran buenas prácticas.

Sin embargo, el seguimiento que desde el año 2013 ha realizado la Sociedad Colombiana de Ingenieros, muestra que la pluralidad de oferentes brilla por su ausencia en el 97% de los municipios y el 94% de los departamentos del país, siendo evidente la falta de transparencia y la limitación de la concurrencia de oferentes, indicativo de una altísima probabilidad de corrupción.

Por lo anterior, para evitar la arbitrariedad en los pliegos de condiciones, la Sociedad Colombiana de Ingenieros y sus 28 Sociedades

Regionales, respaldan el **Proyecto de ley número 285 de 2017 Cámara, 84 de 2017 Senado, por el cual se establecen los Pliegos Tipo vinculantes para entidades nacionales, departamentales y municipales**, y hacen un cordial pero firme llamado al Congreso de la República, para que se apruebe dicho proyecto con el alcance dado en la ponencia aprobada en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

18 de noviembre de 2017



**Original Firmado individualmente**

ARGELINO J. DURÁN ARIZA

Presidente

SOCIEDAD COLOMBIANA DE INGENIEROS



**Original firmado individualmente**

MARTÍN ALONSO PÉREZ PÉREZ

Presidente

SOCIEDAD ANTIOQUEÑA DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS



**Original Firmado individualmente**

JORGE MENDOZA DIAGO

Presidente

SOCIEDAD DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS DE BOLÍVAR



**Original Firmado individualmente**

JOSÉ EDUARDO ECHEVERRI DE LA ROCHE

Presidente

SOCIEDAD CALDENSE DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS



**Original Firmado individualmente**

JOSE MIGUEL CÁRDENAS ORTIZ

Presidente

SOCIEDAD DE INGENIEROS DE CASANARE



**Original Firmado individualmente**  
 FERNANDO VILLAREAL URIBE  
 Presidente  
 SOCIEDAD DE INGENIEROS DEL ATLÁNTICO



**Original Firmado individualmente**  
 JAVIER VALDERRAMA YAGUE  
 Presidente  
 SOCIEDAD HUILENSE DE INGENIEROS



**Original Firmado individualmente**  
 LUIS ARMANDO BORDA VANEGAS  
 Presidente (E)  
 SOCIEDAD BOYACENSE DE INGENIEROS Y  
 ARQUITECTOS



**Original Firmado individualmente**  
 WILLIAM VALENCIA CAMPOS  
 Presidente  
 SOCIEDAD DE INGENIEROS DEL META



**Original Firmado individualmente**  
 GUSTAVO ADOLFO CABRERA SILVA  
 Presidente  
 ASOCIACIÓN DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS  
 DEL CAQUETÁ



**Original Firmado individualmente**  
 GERMÁN LUCUMÍ RIVAS  
 Presidente  
 SOCIEDAD DE INGENIEROS DEL CHOCÓ



**Original Firmado individualmente**  
 RUBÉN HUGO LÓPEZ VALENZUELA  
 Presidente  
 ASOCIACIÓN CAUCANA DE INGENIEROS



**Original Firmado individualmente**  
 LAUREANO JOSÉ QUINTERO GÓMEZ  
 Presidente  
 SOCIEDAD GUAJIRA DE INGENIEROS



**Original Firmado individualmente**  
 JOSEFINA HERNÁNDEZ CABANA  
 Presidente  
 SOCIEDAD DE INGENIEROS DEL CESAR



**Original Firmado individualmente**  
 ROBERTOKATIME FONTALVO  
 Presidente  
 SOCIEDAD DE INGENIEROS DEL MAGDALENA



**Original Firmado individualmente**  
 EMIRONEL CESAR VALVERDE ESPELETA  
 Presidente  
 SOCIEDAD CORDOBESA DE INGENIEROS



**Original Firmado individualmente**  
 NELSON PEÑA CAICEDO  
 Presidente  
 ASOCIACIÓN NARIÑENSE DE INGENIEROS



**Original Firmado individualmente**  
EDGAR MOLINA CHAPARRO  
Presidente  
SOCIEDAD NORTESANTANDEREANA DE  
INGENIEROS



**Original Firmado individualmente**  
ALFONSO PINILLA GUEVARA  
Presidente  
SOCIEDAD DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS  
DE SUCRE



**Original Firmado individualmente**  
URIEL ORJUELA OSPINA  
Presidente  
SOCIEDAD DE INGENIEROS DEL QUINDÍO



**Original Firmado individualmente**  
MIGUEL CHARRY RODRÍGUEZ  
Presidente  
ASOCIACIÓN DE INGENIEROS DEL VALLE



*Sociedad Santandereana  
de Ingenieros*

**Original Firmado individualmente**  
HERNÁN CALVO ECHEVERRÍA  
Presidente  
SOCIEDAD SANTANDEREANA DE INGENIEROS



**Original Firmado individualmente**  
ALEJANDRO GÓMEZ GÓMEZ  
Presidente  
ASOCIACIÓN DE ARQUITECTOS E INGENIEROS DE  
SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA  
ISLAS



**Original Firmado individualmente**  
FERNANDO SÁNCHEZ CARDOZO  
Presidente  
SOCIEDAD TOLIMENSE DE INGENIEROS

**Original Firmado individualmente**  
JUAN CARLOS GAONA GAONA  
Presidente

ASOCIACIÓN DE INGENIEROS DEL VICHADA



**Original Firmado individualmente**  
GERARDO EFRAÍN BUENDÍA MUÑOZ  
Presidente  
SOCIEDAD PUTUMAYENSE DE INGENIEROS Y  
ARQUITECTOS



**Original Firmado individualmente**  
YUDDY VANESSA CÁRDENAS MANRIQUE  
Presidente  
SOCIEDAD DE INGENIEROS DEL GUAVIARE



**Original Firmado individualmente**  
LUIS GUILLERMO MEJÍA SERNA  
Presidente  
ASOCIACIÓN DE INGENIEROS DE RISARALDA

**Original Firmado individualmente**  
FABIO ARNOLD TORRES PABÓN  
Presidente  
SOCIEDAD COLOMBIANA DE INGENIEROS  
REGIONAL ARAUCA

## CONTENIDO

Gaceta número 1090 - jueves 23 de noviembre de 2017	
<b>CÁMARA DE REPRESENTANTES</b>	
<b>CARTAS DE COMENTARIOS</b>	
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley Estatutaria número 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara, Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz - Procedimiento Legislativo Especial .....	1
Carta de comentarios del Ministerio de Salud al Proyecto de ley número 019 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades no transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones.....	2
Carta de comentarios del Ministerio de Salud al proyecto de ley número 307 de 2016 Cámara, 05 de 2016 Senado, por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, para los conductores de servicio público, de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto .....	11
Comentarios de la SCI - Sociedad Colombiana de Ingenieros ® al proyecto de Ley número 285 de 2017 Cámara, 84 de 2017 Senado, por el cual se establecen los pliegos tipo vinculantes para entidades nacionales, departamentales y municipales .....	17