



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 26

Bogotá, D. C., jueves, 8 de febrero de 2018

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO

#### DE LEY NÚMERO 165 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se adiciona la Ley 336 de 1996 y se dictan disposiciones para la regulación del incremento tarifario de los sistemas de transporte masivo”.*

#### I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa es radicada en la Secretaría de la Cámara el día 4 de octubre de 2017 por el honorable Representante Édward David Rodríguez Rodríguez, es publicado en la *Gaceta del Congreso* número 911 de 2017 y repartido a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, donde fui designado como coordinador ponente, según comunicación del día 30 de octubre de 2017. Se debe anotar que el proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley respectivamente.

#### II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene como objeto evitar los aumentos desbordados en el valor de la tarifa cobrada a los usuarios en los sistemas de transporte masivo en el territorio nacional incluyendo un párrafo al artículo 30 de la Ley 336 de 1996, mediante el cual se limita el incremento de la tarifa a través de 3 condiciones, la variación anual del Índice de Precios al Consumidor de la última anualidad, el incremento del salario mínimo legal,

o el incremento del subsidio de transporte del año vigente. El proyecto de ley, según su exposición de motivos responde a la necesidad de miles de ciudadanos que se ven afectados de manera directa por estas alzas desproporcionadas en relación con su capacidad económica.

#### III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO

La estructura del proyecto de ley es concreta y consta de tres (3) artículos, así:

**Artículo 1º.** Establece el objeto de la presente ley, esto es la regulación del aumento tarifario en los sistemas de transporte masivo.

**Artículo 2º.** Adiciona un párrafo al artículo 30 de la Ley 336 de 1996 con el cual se limita el incremento de la tarifa para sistemas de transporte masivo, el cual deberá realizarse una vez al año y no deberá exceder la variación anual del IPC del último año, el porcentaje del Salario Mínimo Legal, o el incremento del subsidio de transporte del año vigente, de acuerdo con la condición que sea más favorable al usuario al momento de hacer el ajuste.

**Artículo 3º.** Se refiere a la vigencia de la ley.

#### IV. MARCO JURÍDICO

El autor desarrolla una serie de argumentación legal, señalando que a nivel nacional se ha evolucionado respecto a la protección de los usuarios como a continuación se detalla en los diferentes rangos normativos:

El transporte público en Colombia es una actividad reglada en virtud del **artículo 365** de la Constitución Política de Colombia que establece “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del

territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios (...).”

A partir de lo anterior las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, le otorgaron el carácter de servicio público esencial. Esto implica la prelación del interés general sobre el particular y si bien en ellas se permite a las autoridades fijar tarifas que han de cobrarse a los contribuyentes como recuperación de los costos de los servicios que prestan, el Congreso de la República, se encuentra habilitado para determinar el sistema y el método para la fijación de dichas tasas.

En la actualidad la Ley 336 de 1993 establece unos parámetros con relación a la fijación de las tarifas; en sus artículos 29 y 30 estipula:

**Artículo 29.** En su condición rectora y orientadora del Sector y del Sistema Nacional de Transporte, le corresponde al Gobierno nacional a través del Ministerio de Transporte formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los Modos de transporte.

**Artículo 30.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los Tratados, Acuerdos, Convenios, Conferencias o Prácticas Internacionales sobre el régimen tarifario para un Modo de transporte en particular.

Asimismo, la **Resolución número 12333 de 2012** expedida por el Ministerio de Transporte, “por la cual se fijan los criterios que deberán observar las autoridades territoriales para la fijación de tarifas diferenciales, segmentadas o subsidiadas en los Sistemas Masivos, Integrados o Estratégicos de Transporte de Pasajeros”, estableció en el artículo primero que las autoridades Distritales podrán fijar tarifas diferenciales, segmentadas o subsidiadas, en los Sistemas de Transporte de Pasajeros Masivo, Integrado o Estratégico, para lo cual deberán previamente elaborar un modelo económico, financiero y operativo, en el que se demuestre que la aplicación de las tarifas garantiza la sostenibilidad del Sistema de Transporte, en términos de eficiencia económica, sostenibilidad financiera, eficacia en la prestación del servicio e impactos socioeconómicos esperados”.

Adicionalmente, la **Ley 1753 de 2015** en sus artículos 31 y 33 formuló algunas reglas y otras fuentes de financiación en los sistemas de transporte; al respecto los artículos establecen:

**Artículo 31. Financiación de sistemas de transporte.** Modifíquese el artículo 14 de la Ley 86 de 1989, el cual quedará así:

**Artículo 14. Los sistemas de transporte deben ser sostenibles.** Para ello las tarifas que se cobren

por la prestación del servicio de transporte público de pasajeros, sumadas a otras fuentes de financiación de origen territorial, si las hubiere, deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento y reposición de los equipos. En ningún caso el Gobierno nacional podrá realizar transferencias para cubrir estos costos.

Lo anterior, sin perjuicio de que las entidades territoriales y/o el Gobierno nacional, dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo, en los casos en que cofinancie estos sistemas, puedan realizar inversiones en la etapa pre operativa en infraestructura física y adquisición inicial total o parcial de material rodante de sistemas de metro o de transporte férreo interurbano de pasajeros incentivando la incorporación de tecnologías limpias y la accesibilidad a los vehículos para personas con movilidad reducida, estrategias de articulación y fomento de la movilidad en medios no motorizados, así como implementación de sistemas de recaudo, información y control de flota que garanticen la sostenibilidad del Sistema.

Para el caso de cofinanciación de sistemas de metro, el Confis podrá autorizar vigencias futuras hasta por el plazo del servicio de la deuda del proyecto de conformidad con la Ley 310 de 1996, dentro del límite anual de autorizaciones para comprometer vigencias futuras establecidas en el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012.

**Artículo 33. Otras fuentes de financiación para los sistemas de transporte.** Con el objeto de contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de transporte y contar con mecanismos de gestión de la demanda, las entidades territoriales podrán determinar, definir y establecer nuevos recursos de financiación públicos y/o privados que permitan lograr la sostenibilidad económica, ambiental, social e institucional de los sistemas SITM, SETP, SITP y SITR, a través de los siguientes mecanismos:

1. Fondos de estabilización y subsidio a la demanda. En desarrollo de una política de apoyo y fortalecimiento al transporte público en las ciudades del país, los alcaldes de los municipios, distritos o áreas metropolitanas, donde se implementen o estén en operación sistemas de transporte público, podrán establecer fondos de estabilización o compensación tarifaria, que cubran el diferencial entre la tarifa técnica y la tarifa al usuario. La decisión anterior se adoptará mediante decreto municipal, distrital o mediante acuerdo metropolitano, el cual deberá estar soportado en un estudio técnico en el que se demuestre que el fondo de estabilización contribuye a la sostenibilidad del Sistema de Transporte, en términos de eficiencia económica, sostenibilidad financiera, eficacia en la prestación del servicio e impactos esperados.

Dicho acto administrativo deberá describir la aplicación del fondo o subsidio de forma tal que se garantice su efectividad, establecer los indicadores que permitan evaluar los resultados de dicha medida, contener la fuente presupuestal y la garantía

de la permanencia en el tiempo de los recursos que financiarán los fondos de estabilización o subsidio a la demanda, con criterios de sostenibilidad fiscal de la entidad territorial. Para el efecto, deberán contar con previo concepto del Confis municipal o distrital o de la entidad que haga sus veces, en la que se indique que el fondeo es sostenible en el tiempo y se encuentra previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del ente territorial.

2. Contribución por el servicio de garajes o zonas de estacionamiento de uso público. Cuando los alcaldes municipales o distritales regulen el cobro por el servicio de garajes o zonas de estacionamiento de uso público, incluyendo estacionamiento en vía, las entidades territoriales que cuenten con un sistema de transporte masivo, estratégico, integrado o regional, en concordancia con las competencias de los Concejos Municipales o Distritales, podrán incorporar en las tarifas al usuario de los estacionamientos, una contribución que incentive la utilización de los sistemas de transporte público.

Serán sujetos pasivos los usuarios del servicio en predios de personas naturales o jurídicas que ofrezcan a título oneroso el estacionamiento de vehículos. El factor adicional se calculará así: la base gravable será dos (2) veces el valor del pasaje promedio del servicio de transporte público (SITM, SETP, SITP o SITR, según sea el caso) en el municipio o distrito; esta base se multiplicará por factores inferiores a uno (1) en función de los criterios de oferta de transporte público en la zona, uso del servicio en horas pico y estrato del predio. La contribución se cobrará en forma adicional al total del valor al usuario por parte del prestador del servicio, quien tendrá la condición de agente retenedor. Se exceptúan de este cobro las bicicletas y las motocicletas cilindradas de 125 cm<sup>3</sup> e inferiores.

3. Cobros por congestión o contaminación. Los municipios o distritos mayores a 300.000 habitantes, en concordancia con las competencias de los concejos municipales o distritales, podrán establecer tasas, diferentes a los peajes establecidos en la Ley 105 de 1993, por acceso a áreas de alta congestión, de infraestructura construida para evitar congestión urbana, así como por contaminación, con base en la reglamentación que el Gobierno nacional expida para el efecto. Los recursos obtenidos por concepto de las tasas adoptadas por las mencionadas entidades territoriales se destinarán a financiar proyectos y programas de infraestructura vial, transporte público y programas de mitigación de contaminación ambiental vehicular.

Para efectos de cobro de tasa para cada ingreso a áreas de alta congestión o vías construidas o mejoradas para evitar congestión urbana, el sujeto pasivo de dicha obligación será el conductor y/o propietario. La tarifa será fijada teniendo en cuenta el tipo de vía, el tipo de servicio del vehículo, el número de pasajeros y los meses y días del año y horas determinadas de uso y el tipo de vehículo, según la siguiente clasificación: motocicletas, automóviles, camperos y camionetas, y buses y

camiones. En todo caso se dará una condición tarifaria especial para las motocicletas cilindradas de 125 cm<sup>3</sup> e inferiores.

El sujeto pasivo de la tasa por cada ingreso a zonas de alta contaminación será el propietario y/o conductor del vehículo y la tarifa se determinará en forma gradual, teniendo en cuenta el modelo del vehículo, tipo de servicio, cilindraje, tipo de combustible y el tipo de vehículo, según la siguiente clasificación: motocicletas; automóviles; campero y camionetas; buses y camiones.

Las tasas se calcularán así: la base gravable será cinco (5) veces el valor del pasaje promedio del servicio de transporte público (SITM, SETP, SITP o SITR, según sea el caso) en el municipio o distrito; esta base se multiplicará por factores inferiores a uno (1) en función de los criterios definidos para tasas por congestión y contaminación, respectivamente.

4. La nación y sus entidades descentralizadas por servicios podrán cofinanciar proyectos de Asociación Público-Privada para el desarrollo de Sistemas de Servicio Público Urbano de Transporte de Pasajeros o de algunos de sus componentes o unidades funcionales, con aportes de capital, en dinero o en especie. La cofinanciación de la nación podrá ser hasta el 70% del menor valor entre los desembolsos de recursos públicos solicitados para la ejecución del proyecto y el valor estimado del costo y la financiación de las actividades de diseño, pre-construcción y construcción del proyecto.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público al momento de emitir su no objeción sobre las condiciones financieras y las cláusulas contractuales, propuestas por la entidad competente de que trata el inciso 3° del artículo 26 de la Ley 1508 de 2012, revisará el cumplimiento de lo establecido en el inciso anterior, en relación con la cofinanciación de la nación.

Los recursos de cofinanciación a los que hace referencia el presente artículo no podrán ser destinados a la adquisición de vehículos o material rodante, con excepción de los proyectos de sistemas de metro o de transporte férreo interurbano de pasajeros.

5. Además de las anteriores fuentes de financiación, se podrán utilizar otras fuentes como valorización, subasta de norma urbanística, herramientas de captura del valor del suelo y cobro o aportes por edificabilidad adicional.

No obstante lo anterior, a pesar de que estas normas autorizan diferentes mecanismos para hacer viable y sostenible los sistemas de transporte masivo, no existe un límite expreso en la ley que impida que se le añada una carga económica al usuario por encima de costo de vida o del incremento proporcional del salario mínimo y el subsidio de transporte, trasladándole a este los problemas de la sostenibilidad financiera del servicio, que debería ser resuelta por las autoridades gubernamentales. Aquí es importante resaltar que el transporte público es una industria

encaminada a garantizar la movilización de personas en condiciones de libertad, de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, servicio que será prestado por quienes el Estado habilite, previo cumplimiento de ciertos requisitos relacionados, entre otros, con la accesibilidad, comodidad y seguridad, necesarias para garantizar a los usuarios una *óptima*, eficiente, continua e ininterrumpida prestación y que la seguridad en el servicio, particularmente la relacionada con la protección de los usuarios constituye la prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte<sup>1</sup>.

#### 4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Si bien el Congreso a través de la Ley 336 de 1993 le dio la facultad al Ministerio de Transporte de formular la política y fijar los criterios para establecer las tarifas en cada uno de los modos de transporte y dispuso que las autoridades competentes, según el caso, elaborarían los estudios de costos que servirían de base para el establecimiento de las tarifas, este marco flexible ha permitido que se realicen aumentos en este servicio público poco considerados con la situación socioeconómica de los ciudadanos. Los usuarios que no cuentan con opciones suficientes para solventar sus necesidades de movilidad, no tienen otra alternativa que hacer uso del servicio al precio establecido, en detrimento de la satisfacción de muchas otras de sus necesidades básicas.

En este orden de ideas, se encuentra que Bogotá, es un ejemplo claro de la necesidad de esta iniciativa. En la capital de la República, de acuerdo con la Encuesta de Percepción Ciudadana de 2016<sup>2</sup>, acerca de los temas que afectan la calidad de vida y la satisfacción que tienen los bogotanos frente a los bienes y servicios que les

ofrece la ciudad, se encontró que más de la mitad (51%) se movilizan en Transmilenio y SITP y que solo el 11%, es decir uno de cada 10, tiene como principal medio de transporte el carro particular. Lo anterior indica no solo que existe una alta necesidad de la prestación del servicio, sino además que los incrementos tarifarios están afectando a un importante número de ciudadanos.

De acuerdo con la última encuesta de movilidad realizada por el Distrito<sup>3</sup>, en la ciudad se realizan en promedio 12.755.826 viajes al día, de los cuales al menos 6.189.584 se hacen en transporte público; adicionalmente, se encuentra que las más altas tasas de viaje que se realizan por persona en este tipo de transporte se encuentran en los estratos 1, 2 y 3, lo que nos indica por una parte que en estos estratos las personas tienen que tomar más buses y por la otra, que son quienes perciben menos recursos y reciben el mayor impacto en el alza de las tarifas.

Aunque es de conocimiento público los diferentes estudios realizados con relación al tema de movilidad en Bogotá y de la población que hace un mayor uso de este servicio en el Distrito Capital, se encuentra que entre 2016 y lo corrido del 2017, las tarifas en el servicio de transporte prestado por Transmilenio y SITP registraron un aumento del 21.11% y del 28,71 respectivamente, los cuales, si son comparados con la variación del IPC del año 2016 y el aumento del salario mínimo legal y el subsidio de transporte de los años 2016 y 2017, encontramos que el incremento en las tarifas de transporte superaron cualquiera de los anteriores indicadores por una diferencia que se ubica entre los 7,11 y 16,7 puntos porcentuales. Si una persona devenga \$ 737.000 pesos del salario mínimo (casi el 50% de los trabajadores en Colombia ganan esa cifra) el subsidio de transporte no le alcanzaría para pagar los pasajes que requiere para ir a su lugar de trabajo, restándole los gastos de alimentación, vivienda, canasta familiar y recreación.

<sup>1</sup> Así lo expresó el Ministerio de Transporte en sus comentarios al Proyecto de ley número 131 de 2014 Cámara que hizo trámite en el Congreso mediante radicado número 20141050323811.

<sup>2</sup> <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2016/>

<sup>3</sup> Encuesta de Movilidad Bogotá 2015 y 2011. <https://drive.google.com/file/d/0ByNoeWkPXuHpkpSeFV0dnBsQ3c/view>

**Cuadro número 1. Incremento del Salario Mínimo Legal, Subsidio de Transporte y Variación del IPC frente al aumento de Tarifas en el Sistema Integrado de Transporte de Bogotá, D. C. 2016-2017.**

AÑO	AUMENTO SALARIO MÍNIMO	AUMENTO SUBSIDIO DE TRANSPORTE	VARIACIÓN IPC	AUMENTO PASAJE TRANSMILENIO		AUMENTO PASAJE SITP	
	%	%	%	\$	%	\$	%
2016	7	5	5.75	200	11.11	300	11.1
2017	7	7		200	10	200	17.6
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>12</b>		<b>400</b>	<b>21.11</b>	<b>500</b>	<b>28.7</b>

Fuente: Elaborado con base en la información reportada por el Banco de la República y la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.

El subsidio de transporte para el 2017 se fijó en \$83.140 pesos. Por ejemplo, en el caso de Transmilenio si un empleado durante su mes laboral de 30 días al mes, con el costo del pasaje en \$2.200 por trayecto, gastará \$132.000 pesos mensuales en transporte, lo que para él significa sacar \$48.860 pesos al mes de su salario mínimo. En año, este trabajador habrá pagado \$586.320 adicionales, cifra que con seguridad le hacen falta para cubrir las necesidades de la canasta familiar.

Ante tal situación, se hace urgente tomar los correctivos necesarios a través de una reforma legal, con el fin de garantizar que el ciudadano que no tiene la posibilidad de acceder al servicio de transporte privado, pueda utilizar el servicio de transporte público con un valor que sea proporcionado al costo de vida.

Es importante recordar que al aumentar la tarifa del servicio no solo se debe tener en cuenta que estos sistemas deben ser financieramente sostenibles, sino, además, las limitaciones de ingreso por persona y el costo de vida con el fin de no añadir toda la carga presupuestal al ciudadano. Queda a cargo de las administraciones, entonces, explorar otras alternativas para que el sistema siga siendo viable, pero sin afectar gravemente el mínimo vital del ciudadano.

### 5. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente. Es relevante mencionar, que no obstante lo anterior tenemos como sustento los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, como lo es la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, es preciso aclarar que la iniciativa contempla que la aplicación de esta sea progresiva en el Distrito, así:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.

“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las

realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda” [1] (Subrayado y negrilla fuera de texto).

### 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO PROYECTO DE LEY 165 DE 2017	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>Artículo 2°. Adiciónese un párrafo al artículo 30 de la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 30. De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los Tratados, Acuerdos, Convenios, Conferencias o Prácticas Internacionales sobre el régimen tarifario para un modo de transporte en particular.</p> <p>Parágrafo. Los incrementos en la tarifa establecida para sistemas de transporte masivo podrán realizarse una vez al año y no deberá exceder la variación anual del Índice de Precios al Consumidor de la última anualidad, el incremento del salario mínimo legal, o el incremento del subsidio de transporte del año vigente, de acuerdo con la condición que sea más favorable al usuario al momento de hacer el ajuste.</p>	<p>Artículo 2°. Adiciónese un párrafo al artículo 30 de la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 30. De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los Tratados, Acuerdos, Convenios, Conferencias o Prácticas Internacionales sobre el régimen tarifario para un modo de transporte en particular.</p> <p>Parágrafo. Los incrementos en la tarifa establecida para sistemas de transporte masivo podrán realizarse una vez al año y no podrá ser igual o superior al Índice de Precios al Consumidor del último año.</p>

### 7. PROPOSICIÓN

En consecuencia, de las anteriores consideraciones, propongo a la Honorable Comisión Sexta de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de ley número 165 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se adiciona la Ley 336 de 1996 y se dictan disposiciones para la regulación del incremento tarifario de los sistemas de transporte masivo, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

Atentamente,

*Carlos Eduardo Guevara Villabón,*

Representante a la Cámara por Bogotá.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE PROYECTO DE LEY**

**NÚMERO 165 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona la Ley 336 de 1996 y se dictan disposiciones para la regulación del incremento tarifario de los sistemas de transporte masivo.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto dictar medidas para regular el aumento tarifario en los Sistemas de Transporte Masivo.

Artículo 2°. Adiciónese un párrafo al artículo 30 de la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 30.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los Tratados, Acuerdos, Convenios, Conferencias o Prácticas Internacionales sobre el régimen tarifario para un modo de transporte en particular.

**Parágrafo.** Los incrementos en la tarifa establecida para sistemas de transporte masivo podrán realizarse una vez al año y no podrá ser igual o superior al Índice de Precios al Consumidor del último año.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

*Carlos Eduardo Guevara Villabón,*  
Representante a la Cámara por Bogotá.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE**

**SUSTANCIACIÓN**

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE**

Bogotá, D. C., 17 de enero de 2018

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al **Proyecto de ley número 165 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se adiciona la Ley 336 de 1996 y se dictan disposiciones para la regulación del incremento tarifario de los sistemas de transporte masivo.

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante Carlos Eduardo Guevara Villabón.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 001/ del 17 de enero de 2018, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Secretario,

*Jaír José Ebratt Díaz.*

## CARTAS DE COMENTARIOS

**CARTA DE COMENTARIOS DEL CENTRO  
DE ESTUDIOS DEL DERECHO, JUSTICIA  
Y SOCIEDAD - DEJUSTICIA \* 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. [Medidas de salud pública].*

Bogotá, D. C., 20 de diciembre de 2017

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

Carrera 7ª N° 8-68

Ciudad

**Asunto: Comentarios 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. [Medidas de salud pública].

Señor Secretario:

1. Teniendo en cuenta que el Proyecto de ley número 019 de 2017 está pendiente de surtir su segundo debate legislativo en Plenaria de Cámara y que su contenido está intrínsecamente relacionado con los derechos fundamentales y los derechos económicos, sociales y culturales de la población colombiana, los cuales hacen parte de los temas de investigación-acción de Dejusticia. De manera atenta enviamos nuestros comentarios al proyecto de ley en mención, tomando como referencia el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 914 del 11 de octubre de 2017.

2. Para Dejusticia, la normatividad vigente en materia de etiquetado y publicidad de alimentos ultra procesados en Colombia es deficiente y no cumple su propósito de fomentar hábitos alimenticios saludables e informados entre la población. La ausencia de

\* Este documento fue elaborado por Ana María Narváez y Diana Guarnizo, abogadas e investigadores de Dejusticia.

normatividad en la materia es preocupante, puesto que es deber del Estado colombiano promover un sistema de salud pública que impulse la promoción de la salud y no la cura de la enfermedad. Esto implica tomar medidas efectivas que contribuyan a la reducción y prevención de la obesidad y otras enfermedades crónicas no transmisibles adquiridas por malos hábitos alimenticios tales como diabetes tipo II, algunos tipos de cáncer, entre otras (de aquí en adelante se denominarán en el texto ENT).

3. La obligación que tiene el Estado colombiano de regular ambientes obesogénicos se deriva de recomendaciones y obligaciones de carácter nacional e internacional. Por un lado, las recomendaciones realizadas por organismos internacionales autorizados, como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) sobre adecuado etiquetado nutricional con declaraciones de salud<sup>1,2,3</sup>. Por otro lado, la obligación de proveer a la población herramientas suficientes para el autocuidado de su salud es un deber implícito en las obligaciones internacionales contraídas por Colombia en materia de derecho a la salud y a la educación, así como también se encuentra vinculado expresamente con el deber constitucional de garantizar acceso a una información “veraz y suficiente”. A continuación, Dejusticia presentará y justificará en cuatro subdivisiones su posición ante el Proyecto de ley número 019 de 2017 y la normatividad sobre etiquetado de alimentos ultra procesados.

i) Panorama de la obesidad como factor de riesgo de la salud pública en Colombia y las recomendaciones de la OMS y la OPS a los gobiernos para controlar la propagación de la epidemia obesogénica.

ii) Los vacíos normativos que existen en materia de etiquetado e información de productos con alto contenido de grasas, azúcares libres y salen en el contexto colombiano.

iii) Pronunciamientos de organismos internacionales de derechos humanos sobre la materia. Los cuales constituyen parte de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de derecho a la salud y la alimentación adecuada, que además se complementan con deberes constitucionales en materia de acceso a la información de los consumidores.

iv) Por último, algunas conclusiones.

### **I. Panorama de la obesidad como factor de riesgo de la salud pública en Colombia y recomendaciones reiteradas por parte de la OMS y la OPS para controlar la propagación de la epidemia obesogénica**

- 1 Hawkes, C. (2004). Organización Mundial de la Salud | Nutrition labics and health claims. Ginebra: OMS.
- 2 Organización Mundial de la Salud (2016). Technical meeting on nutria ni jlabelling for promoting healthy diets. Ginebra: OMS.
- 3 Organización Panamericana de la Salud (2016). Juntos para el etiquetado de alimentos. Washington, D. C.: OPS.

4. En Colombia, el aumento de las cifras de obesidad y otras ENT son preocupantes. Los resultados de la última Encuesta Nacional de la Situación Nutricional de Colombia (ENSIN 2015), presentados por el Ministerio de Salud y Protección Social el pasado 21 de noviembre de 2017, resaltaron que la epidemia obesogénica y las ENT han aumentado significativamente en los últimos 5 años. De acuerdo con la ENSIN 2010<sup>4</sup> y la ENSIN 2015<sup>5</sup>, entre el 2010 y el 2015, las cifras de la población con exceso de peso aumentaron en un promedio de 5,2%, siendo crítico el aumento de la tendencia de exceso de peso en los menores entre 5 y 13 años. Según las cifras, en el 2015 un 24,4% de niños escolares presentaban exceso de peso, lo que reveló que en Colombia uno de cada cuatro niños presenta sobrepeso u obesidad<sup>6</sup>. En el caso de la población adulta, las cifras revelaron que mientras en el 2010 el 51,2% de la población presentaba exceso de peso, en el 2015 aumentó a un 56,4%; lo que significa que tres de cada cinco adultos en Colombia presentan sobrepeso u obesidad<sup>7</sup>.

5. Los problemas de malnutrición por sobreconsumo de alimentos con alto contenido de grasas, azúcar y sodio (obesidad y otras ENT), han sido considerados una amenaza para la salud pública mundial<sup>8,9,10</sup>. Hoy salubristas y científicos reconocen que la epidemia obesogénica es “el cambio climático de la salud pública”<sup>11</sup>. Por lo anterior, tanto la Organización Mundial de la Salud (OMS) como la OPS han insistido en que los estados adopten políticas tendientes a desincentivar el consumo de productos altos en azúcar, grasa y sodio y en promover hábitos de alimentación saludable en la población. Dichas medidas son de variado espectro y van desde medidas fiscales (políticas mandatorias) hasta medidas educativas (políticas

4 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2011). Resumen ejecutivo Encuesta Nacional de Situación Nutricional en Colombia 2010.

5 Ministerio de Salud y de la Protección Social (2017). Resumen ejecutivo Encuesta Nacional de Situación Nutricional en Colombia 2015. Disponible en: [https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/presentado\\_n-lanzamiento-ensin-2015.pdf](https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/presentado_n-lanzamiento-ensin-2015.pdf). [Consultado el 23 de noviembre de 2017]

6 *Ibid.*, para 5.

7 *Ibid.*, para 5.

8 de Onis, M. & Lobstein, T. (2010). Defining obesity risk status in the general childhood Which cut-offs should zoe use?. *International Journal of Pediatric Obesity*, 5(6), 458-460.

9 Kasper, N. M., Herrán, O. F. & Villamor, E. (2014). *Obesity prevalence Colombian adults is increasing fastest in loioer socio-economic status groups and urban residents: results from two nationally representative surveys. Public Health Nutrition*, 17(11), 2398-2406.

10 Popkin, B., Adair, L. & Ng, S. (2012). *Global nutrition transition and the pandeurie of obesity in developing countries. Nutrition Reviews*, 70(1), 3-21.

11 Rayner, G. & Lang, T. (2012). *Ecological public Health: reshaping the condition fot good health*. Londres: Routledge.

suaves), las cuales deben ser incluidas en las agendas legislativas y de política pública. Especialmente, la OMS y la OPS han considerado que hay tres medidas fundamentales que tienen que incluirse en las agendas de decisión de los estados para moldear efectivamente hábitos alimentarios saludables entre las poblaciones. Estas medidas son: i) las medidas de tipo fiscal, particularmente cuanto estas elevan el precio de venta en un 20% o más<sup>12</sup>; ii) las medidas orientadas a informar adecuadamente al ciudadano acerca de los contenidos nutricionales de aquellos productos altos en grasas saturadas, azúcares libres y sal, tales como el etiquetado; y iii) las medidas orientadas a reducir el impacto que tiene en los niños la publicidad y promoción de dichos productos<sup>13,14</sup>.

6. Aunque la legislación colombiana intentó regular algunos de estos aspectos por medio de la Ley 1355 de 2009 o “Ley de Obesidad”, hasta ahora, la legislación actual es deficiente en la incorporación de estas recomendaciones, y presenta vacíos normativos significativos que deben ser atendidos por el Congreso de la República. A continuación, se presentará el vacío normativo que: existe en materia de etiquetado de productos con alto contenido de grasas, azúcares libres y sal.

## II. Vacíos normativos en materia de etiquetado e información de productos con alto contenido de grasas, azúcares libres y sal en Colombia

### II. A. Deficiencias en el marco jurídico colombiano en materia de etiquetado de productos comestibles ultra procesados

7. La Ley 1355 de 2009, en su artículo 10, establece el deber de los productores de alimentos de entregar información acerca de los contenidos nutricionales y calóricos de sus productos, de conformidad con la reglamentación expedida por el Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio de Salud y Protección Social)<sup>15</sup>.

8. A la fecha, el Ministerio de Salud y Protección Social no ha expedido dicha reglamentación. Por lo cual, la única reglamentación vigente en materia de etiquetado está contenida en las Resoluciones número 5109 de 2005 “*por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado*

*o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasado y materias primas de alimentos para consumo humano*”, y en la Resolución 333 de 2011 “*por la cual se establece el reglamento técnico sobre requisitos de rotulado o etiquetado nutricional que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano*”.

9. El marco normativo de dichas resoluciones presenta varias inconsistencias. En primer lugar, no existe una norma que obligue al productor a etiquetar un producto. El artículo 2 de la Resolución 333 de 2011 establece que:

“[l]as disposiciones contenidas en el reglamento técnico que se establece mediante la presente resolución aplican a los alimentos para consumo humano envasados o empacados, en cuyos rótulos o etiquetas se declare información nutricional, propiedades nutricionales, propiedades de salud, o cuando su descripción produzca el mismo efecto de las declaraciones de propiedades nutricionales o de salud”.

10. De esta manera, aquellos alimentos para el consumo humano cuyas etiquetas no declaren información nutricional, propiedades nutricionales o declaraciones de salud, no están obligadas a establecer dicho rotulado.

11. Por otro lado, aunque existen normas técnicas obligatorias que regulan el etiquetado de alimentos de leche materna (Decreto 1397 de 1992), fruta (Resolución 3929 de 2013) y grasas trans (Resolución 2508 de 2012); a la fecha, no existe una norma técnica que obligue a los productores a informar sobre el contenido de los alimentos altos en azúcar (incluyendo azúcares libres o edulcorantes) o sodio. Esto es un problema si se tiene en cuenta que tanto la OMS como la OPS han recomendado expresamente la reducción en el consumo del azúcar y la sal como una estrategia efectiva para disminuir las cifras de obesidad y otras ENT<sup>16,17</sup>.

12. Por último, la normatividad existente tampoco establecer un etiquetado de tipo “frontal” que actúe como advertencia sanitaria e informe a los consumidores sobre si el producto tiene bajo valor nutricional y su sobreconsumo puede repercutir negativamente en la salud. La normatividad vigente está diseñada únicamente como un mecanismo de información nutricional compleja, su interpretación es de difícil lectura por parte de un ciudadano promedio. De acuerdo con un estudio científico

<sup>12</sup> Organización Mundial de la Salud (2015). Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases. Ginebra: OMS, p.9.

<sup>13</sup> Organización Mundial de la Salud (2010). Conjunto de recomendaciones sobre promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños. Ginebra: OMS.

<sup>14</sup> Organización Panamericana de la Salud (2011). Recomendaciones de la consulta de expertos de la Organización Panamericana de la Salud sobre la promoción y publicidad de alimento: y bebidas no alcohólicas dirigidas a los niños en la región de las Américas. Washington D. C.: OPS.

<sup>15</sup> 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*. 14 octubre 2009; artículo 10.

<sup>16</sup> Organización Mundial de la Salud (2015). *WHO calls on countries to reduce sugars intake among adults and children*. Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/news/re-irises/20.15/sugar-guideline/en/>. [Consultado el 23 de noviembre de 2017].

<sup>17</sup> Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud; no date). *Salt Reduction*. Disponible en: [http://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2015%3A%20salt-reduction&catid=1612%3Acardiovascular-diseases&Itemid=4024&lang=en](http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=2015%3A%20salt-reduction&catid=1612%3Acardiovascular-diseases&Itemid=4024&lang=en). [Consultado el 23 de noviembre de 2017].

publicado en The Lancet<sup>18</sup> los sistemas de etiquetado e información nutricional no son útiles ni efectivos si son difíciles de entender o interpretar correctamente por un consumidor con un nivel promedio de alfabetización alimentaria.

13. En conclusión, la legislación Colombiana no garantiza que el etiquetado nutricional cumpla con el objetivo de informar clara y verazmente el contenido del producto y su impacto en la salud. Al no establecer una advertencia clara que alerte al consumidor sobre el contenido saludable o no de dichos productos en términos del nivel de grasa, azúcares libres y sodio que contienen, no es una medida eficaz para desincentivar el consumo de los mismos, moldear hábitos alimenticios saludables, ni promover el autocuidado de la salud.

### III. Deber del Estado colombiano de adoptar leyes y políticas públicas que permitan garantizar los derechos a la salud, la alimentación saludable y la información de los colombianos y protegerlos de interferencias de la industria

14. Evidenciado el vacío legal en materia de etiquetado y control de la publicidad es importante enfatizar el deber del Estado colombiano de tomar medidas tanto legislativas como de política pública que controlen la propagación de la obesidad y otras ENT. Este deber surge no solo como parte de las recomendaciones de la OMS y la OPS, los cuales actúan como organismos de las Naciones Unidas encargados de impulsar las políticas mundiales de salud, sino también como producto de los deberes legales que el Estado colombiano ha contraído en los tratados internacionales y la constitución. Particularmente, el Estado colombiano debe implementar políticas alimentarias efectivas como parte de su deber de garantizar y proteger los derechos a la salud y la alimentación adecuada, así como de garantizar el acceso de todos los consumidores a información “veraz y suficiente” de los productos que consumen.

#### III. A. Deber de garantizar el derecho a la salud y protegerlo de interferencias de la industria

15. El derecho a la salud se encuentra consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (artículo 12) así como en la Constitución Política de Colombia<sup>19</sup> y la ley<sup>20</sup>.

16. En el 2014, Anand Grover, relator especial sobre el derecho a la salud, presentó ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas un informe<sup>21</sup> dedicado a visibilizar la amenaza que

representan los alimentos poco saludables y las enfermedades no transmisibles para el goce efectivo del derecho humano a la salud. En particular, el relator enfatizó que los métodos modernos de promoción y comercialización global de alimentos están estrechamente vinculados a hábitos alimenticios con alto consumo de productos ultra procesados, lo que tiene como consecuencia una base dietaria poco saludable<sup>22,23</sup>. Esta afirmación respalda la evidencia que han ido acumulando desde hace más de dos décadas científicos internacionales en asuntos de salud pública. Los cuales han llamado la atención sobre el impacto negativo que tienen las dietas modernas globales que celebran el consumo de productos azucarados, grasos y ricos en sodio, en el patrón epidemiológico de enfermedad de las sociedades actuales<sup>23,24,25,26</sup>. En este informe<sup>27</sup>, el relator resalta la necesidad de reparar la ausencia de políticas estatales sobre herramientas de etiquetado para que los consumidores puedan adoptar decisiones informadas de alimentación y autocuidado de la salud.

17. Además, el relator destacó las obligaciones de los estados de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la salud. En relación con el deber de **garantía**, el relator sostuvo que:

*“El marco del derecho a la salud exige que el Estado adopte medidas para prevenir las enfermedades no transmisibles vinculadas a la alimentación y proporcione acceso puntual y en pie de igualdad a la atención primaria de salud. (...) los estados no solo deben proporcionar alimentos nutritivos, sino que han de arbitrar medidas en todos los ámbitos de la formulación de políticas para aliviar la carga de las enfermedades no transmisibles vinculadas a la alimentación”<sup>28</sup>.*

*ciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental - Los alimentos poco saludables, las enfermedades no transmisibles y el derecho a la salud. A/HRC/26/31.1 de abril del 2014.*

<sup>22</sup> *Ibid.*, para 35.

<sup>23</sup> Popkin, B. (1993). *Nutritional Patterns and Transitions*. Population and Development Review, 19(1), 138-157.

<sup>24</sup> Figueroa Pedraza, D. (2009). *Obesity and poverty: conceptual references for its analysis in Latin America*. Saúde e Sociedade, 18(1), 103-117.

<sup>25</sup> Anand, S. S., Hawkes, C., De Souza, R.J., Mente, A., Dehghan, M., Nugent, R., Zulvniak, M., Weis, T., Bernstein, A., Krauss, R., Kromhout, D., Jenkins, D., Malik, V., Martmez-Gonzalez, M., Mozafarian, D., Yusuf, S., Willett, W. & Popkin, B. (2015). *Food Consumption and its impact on Cardiovascular Disease: Importance of Solutions focused on the globalized food system: A Report from the Workshop convened by the World Heart Federation. Journal of The American College of Cardiology*, 66(14), 1590-1614.

<sup>26</sup> Hawkes, C. (2015). *Diet, Chronic Disease And The Food System: Making The Links. Putting For Change. Global Alliance for the Future of Food*.

<sup>27</sup> *Ibid.*, para 21.

<sup>28</sup> *Ibid.*, para 21.

<sup>18</sup> Hawkes, C., Srnith, T. G., Jewell, J., Wardle, J., Hammond, R. A., Friel, S. fhow, A. M. & Kain, J. (2015). Smartfood policies for obesity prevention. The Lancet, 385, 2410-2421.

<sup>19</sup> Constitución Política de Colombia (1991); artículo 49.

<sup>20</sup> Ley Estatutaria 1751 de 2015. Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones. 16 de febrero de 2015; artículo 2°.

<sup>21</sup> Grover, A. (2014). *Informe del Relator Especial de Na-*

18. En particular, el relator recomienda que los Estados adopten seis medidas principales para mejorar las políticas estatales sobre alimentación adecuada y para garantizar el respeto, la protección y la efectividad del derecho a la salud. En concreto, dos de las medidas recomendadas están estrechamente relacionadas con el etiquetado claro y legible de alimentos:

*“(…) c) Proporcionar información sobre los efectos negativos de los alimentos malsanos y dar a conocer las ventajas de una alimentación equilibrada y los alimentos saludables, para fomentar su consumo.*

*d) Adoptar, aplicar y poner en práctica normas de etiquetado y de elaboración de perfiles nutricionales fáciles de entender, como los “semáforos” en las etiquetas (...)”*<sup>29</sup>. (negrita fuera del texto)

19. En relación con el deber de **protección**, el relator sostuvo que “[l]os estados también están obligados a proteger a la población de las violaciones a la salud causadas por las actividades de agentes no estatales, como las grandes empresas privadas del sector alimentario”<sup>30</sup>.

20. De manera similar, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante Comité DESC), encargado de interpretar el contenido del PIDESC, ha destacado que los estados tienen un deber particular de proteger a las personas de las interferencias que terceros puedan hacer sobre su salud, dentro de los cuales se incluye los productores de “sustancias nocivas”. Al interpretar el numeral 2 (b) del artículo 14 del PIDESC que establece el deber de los Estados de “adoptar medidas para el mejoramiento en todos sus aspectos [...] del medio ambiente”, el Comité DESC ha establecido que dicho deber abarca “el suministro adecuado de alimentos y una nutrición apropiada, y disuade el uso indebido de alcohol y tabaco, y el consumo de estupefacientes y otras sustancias nocivas”<sup>31</sup>. En consecuencia, el Comité ha señalado que la garantía de proteger el derecho a la salud se viola cuando el Estado omite adoptar las medidas necesarias para proteger a los “consumidores contra las prácticas perjudiciales para la salud, como ocurre en el caso de algunos empleadores y fabricantes de [...] alimentos” o “el no disuadir la no producción, la comercialización y el consumo de tabaco, estupefacientes y otras sustancias nocivas”<sup>32</sup>.

21. En conclusión, el relator sugiere que en materia de etiquetado<sup>33</sup> es deber de los Estados el diseño de políticas estatales que fomenten hábitos saludables e informados entre los ciudadanos. Además, sobre el deber de protección, el Estado

no deberá delegar la responsabilidad del diseño de políticas de alimentación a intentos de autorregulación de la industria, debido a que estos poseen fuertes intereses particulares privados, con poco interés en mejorar la nutrición y el bienestar a nivel poblacional<sup>34</sup>

### III. B. Deber de garantizar el derecho a una alimentación adecuada y protegerlo de interferencias de la industria

22. El derecho a la alimentación está consagrado a nivel internacional en el PIDESC (artículo 11) así como en documentos de derecho suave<sup>35,36</sup>. Para el caso de Colombia, a nivel constitucional se establece como un derecho fundamental para los niños (artículo 44). El Comité DESC ha establecido que el contenido básico al derecho a una alimentación adecuada incluye la disponibilidad de alimentos “sin sustancias nocivas”<sup>37</sup>. Aunque por “sustancias nocivas” el Comité ha entendido que se refiere a los requisitos de inocuidad de los alimentos y la no contaminación de los productos alimenticios<sup>38</sup>, Hilal Elver, la relatora especial sobre el derecho a la alimentación para Naciones Unidas, ha ido más lejos al señalar que “(...) tomando en consideración los efectos perjudiciales para la salud, debería interpretarse que la inocuidad alimentaria incluye el valor nutricional de los productos alimenticios”<sup>39</sup>. Con el fin de adoptar medidas destinadas a evitar el consumo excesivo y no equilibrado de ciertos productos que puedan conducir a la obesidad, la relatora ha celebrado la adopción de medidas por parte de ciertos estados para regular la industria alimentaria “en la dirección correcta” con iniciativas concretas en materia de etiquetado, restricciones publicitarias y medidas económicas<sup>40</sup>.

23. En particular, sobre políticas de etiquetado, la relatora puntualiza en su informe que “Las etiquetas nutricionales permiten a la población tomar decisiones fundamentadas sobre los alimentos y alientan a los fabricantes a reformular sus productos para dirigirlos a consumidores preocupados por la salud”<sup>41</sup>. Por otra parte, resalta las experiencias internacionales sobre inclusión de “información nutricional en los alimentos pre-ensados (...), y programas creativos para informar a los consumidores de que determinados productos

<sup>29</sup> *Ibid.*, para 21.

<sup>30</sup> *Ibid.*, para 21.

<sup>31</sup> Comité DESC (2000). Observación General No. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12). U.N. Doc. E/C.12/2000/4.

<sup>32</sup> *Ibid.*, para 31.

<sup>33</sup> *Ibid.*, para 21.

<sup>34</sup> Caraher, M. & Perry, I. (2017). *Sugar, salt, and the limits of self regulation in the food industry*. *British Medical Journal*, 357, 2-3.

<sup>35</sup> Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974).

<sup>36</sup> Declaración de Roma de la Seguridad Alimentaria Mundial (1996).

<sup>37</sup> Comité DESC (1999). Observación General No. 12 El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). E/C.12/1999/5.

<sup>38</sup> *Ibid.*, para 31.

<sup>39</sup> Elver, H. (2016). Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación - “Derecho a la alimentación”. A/71/282. 3 de agosto de 2016.

<sup>40</sup> *Ibid.*, para 39.

<sup>41</sup> *Ibid.*, para 39.

son perjudiciales para su bienestar nutricional”<sup>42</sup>, tales como las experiencias de Chile y Ecuador. Mientras en Chile se incluye un aviso octogonal en la etiqueta del producto, el cual señala cuando las grasas saturadas, el azúcar o el sodio del producto superan los índices establecidos; en Ecuador, dónde se exige que los alimentos envasados tengan en su etiqueta un semáforo de colores indicando la cantidad de grasas, azúcar y sal de cada producto<sup>43</sup>.

24. En materia del deber de protección, la relatora ha enfatizado sobre la interferencia y oposición que ha hecho la industria en contra de las políticas enfocadas a la promoción ambientes alimenticios saludables. Especialmente, la relatora llama la atención en que los compromisos voluntarios de empresas alimentarias sobre etiquetado, publicidad y educación nutricional (también conocidos como ejercicios de autorregulación) como parte de su responsabilidad empresarial no son adecuados. De manera puntual, para la relatora “(...) esos programas son particularmente preocupantes, ya que desdibujan la línea que separa la educación y la mercadotecnia y podrían permitir que las empresas difundan información engañosa”<sup>44</sup>.

24. A manera de conclusión, de acuerdo con el informe de la relatora Élver, se entiende que el derecho humano a una alimentación adecuada incluye la responsabilidad de los estados de tomar medidas de protección al derecho a la salud, en especial aquellas destinadas “a evitar el consumo excesivo y no equilibrado de los alimentos, que puede conducir a la malnutrición, a la obesidad y a enfermedades degenerativas”<sup>45</sup>, como lo son las etiquetas nutricionales, las cuales permiten a la población tomar decisiones fundamentadas sobre los alimentos que consumen. Por consiguiente, el proyecto de ley número 19 de 2017 (Cámara) es una herramienta legislativa positiva, que a través del etiquetado informativo de alimentos, pretende brindar herramientas a la población colombiana, para que pueda hacer elecciones informadas sobre sus hábitos alimenticios.

### III. C. Deber de garantizar el derecho de los consumidores a acceder a información clara, veraz y suficiente

25. El derecho fundamental de los consumidores a una información clara, veraz y suficiente, en las actividades de consumo, y su impacto en la salud, está implícito en varios derechos protegidos constitucionalmente. Entre ellos se encuentra: el derecho a recibir “una información imparcial y veraz” (artículo 20 constitucional); y el deber del Estado de garantizar el derecho a la salud de la población (artículo 49 constitucional).

26. La Corte ha entendido que el derecho a recibir “una información imparcial y veraz” se predica no solo de los ciudadanos en relación a

los medios de comunicación, sino también de los consumidores en relación con los productores de bienes y servicios. La Corte Constitucional ha sostenido que el régimen de protección al consumidor incluye “el derecho de los consumidores a acceder a la información necesaria sobre los bienes y servicios que consumen”<sup>46</sup>. Esto se desprende de lo expresado en el artículo 78 constitucional según el cual “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” (subrayado fuera del texto)<sup>47</sup>.

27. Este derecho ha sido desarrollado por la Corte Constitucional en distintos contextos. Por ejemplo, la Corte ha dicho que el derecho de acceso a información en el caso de los consumidores incluye el derecho a conocer el impacto que sobre su salud y el medio ambiente tienen ciertos bienes y servicios ofrecidos, o que son producidos mediante procedimientos más o menos complejos y en los que se emplean diversas materias primas y elementos<sup>48</sup>. En Sentencia T-333 de 2000, la Corte Constitucional, sostuvo que “los derechos de los consumidores, por esencia de carácter difuso, sólo pueden ejercitarse activamente si ellos disponen de información adecuada y oportuna” (p. 14).

28. Ahora bien, el derecho de acceso a la información por parte de los consumidores no se restringe al mero hecho de garantizar la inocuidad de los productos a consumir, sino que se relaciona también con las características de producción de los mismos. La Corte Constitucional, en Sentencia C-583 de 2015, estableció la inexequibilidad parcial de una norma del Estatuto del Consumidor que especificaba la información mínima en materia de etiquetado por cuanto no incluía el deber de informar si el origen de los productos provenía de organismos genéticamente modificados o no. La Corte Constitucional reconoció que:

“(...) la jurisprudencia reiterada de esta Corte, el acceso información comercial veraz, suficiente necesaria requiera el consumidor o usuario con respecto a los bienes y servicios que se le ofrecen, con el fin de garantizar que tenga todas las garantías para tornar una decisión informada y voluntaria” (Sentencia C-581-2015. p. 81).

29. El ejercicio de dicho derecho en materia de etiquetado implica que “la información sobre alimentos GM [genéticamente modificados; sus componentes GM [genéticamente modificados], es una información que debe incluirse en la información mínima que debe conocer el consumidor”. En consecuencia, la Corte Constitucional constató que el caso se trataba de una omisión legislativa parcial y ordenó la inexequibilidad de la norma por dos años “hasta tanto el Congreso incluyera la información mínima sobre alimentos modificados genéticamente o con componentes genéticamente modificados.”

<sup>42</sup> *Ibíd.*, para 39.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, para 39.

<sup>44</sup> *Ibíd.*, para 39.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, para 39.

<sup>46</sup> Sentencia C-1141 del 2000.

<sup>47</sup> Este criterio fue reiterado en la Sentencia C-432 de 2010.

<sup>48</sup> Sentencia T-333 de 2000.

30. En especial, en materia de etiquetado y acceso a la información de consumo de productos nocivos para la salud, son relevantes los pronunciamientos de la Corte sobre tabaco. En la Sentencia C-665/2007<sup>49</sup> la Corte Constitucional manifiesta que es un deber estatal el exigir a los fabricantes de productos que revelen tanto a las autoridades como a los consumidores “en forma grande, clara y legible: (i) los efectos nocivos del consumo y (ii) los componentes que contiene el producto, evitando expresiones que lleven a equívocos, tales como ligeros o ultra ligeros”<sup>50</sup>. En general, la Corte expresa que proveer y obtener información clara sobre el consumo de un producto nocivo, son responsabilidades estatales, y puntualiza que “tales obligaciones son constitucionales al desarrollar claros preceptos de la Carta”<sup>51</sup>.

31. En conclusión, la Corte ha ido desarrollando en su línea jurisprudencial, las garantías constitucionales que le otorgan al consumidor el derecho a tener acceso a información clara, veraz y suficiente sobre el efecto del consumo de productos en su salud. En concordancia, el Proyecto de ley número 19 de 2017 (Cámara) pretende llenar el vacío legislativo existente sobre etiquetado de productos alimenticios, el cual representaría mediante su implementación un importante avance en términos de garantías y derechos constitucionales del consumidor y de la salud pública en general.

**IV. Conclusión**

32. La OMS y la OPS han hecho recomendaciones claras a los estados para que adopten medidas que permitan prevenir la obesidad. Dentro de dichas medidas se encuentra la adopción de un etiquetado frontal, que informe de manera clara a los consumidores sobre los índices de grasas, azúcares y sal de ciertos productos, así como la adopción de restricciones a la publicidad dirigida a menores de edad de los productos comestibles ultra procesados.

<sup>49</sup> Sentencia C-665 de 2007. Sentencia de revisión de constitucionalidad de la Ley de la cual se aprueba el Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco”.

<sup>50</sup> Sentencia C-665 de 2007. Sentencia de revisión de constitucionalidad de la Ley 1109 de 2006 “Por medio de la cual se aprueba el Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco”.

<sup>51</sup> *Ibid.*, para 50.

33. El análisis elaborado, permite concluir que dichas recomendaciones son también respaldadas por organismos de derechos humanos siendo parte de los deberes internacionales de protección y garantía que tiene el Estado colombiano en relación con el derecho a la salud y la alimentación, así como de los deberes constitucionales que tiene el Estado de garantizar el derecho de todos los consumidores a acceder a información veraz y suficiente sobre los bienes que consumen.

34. El Estado colombiano aún no ha implementado dichas medidas en su legislación, manteniendo una normatividad genérica y laxa en materia de etiquetado y publicidad, e incluso, dejando a la misma industria la autorregulación de ciertos contenidos, por lo que dichos deberes internacionales y constitucionales se encuentran aún en mora de ser cumplidos. El Congreso de Colombia no puede dejar pasar la oportunidad de emitir una normatividad estricta en estos aspectos, cumplir sus deberes internacionales y constitucionales, y prevenir así el incremento de la obesidad en el país.

Cordialmente,



Cesar Rodríguez Garavito  
Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia

**CONTENIDO**

Gaceta número 26 - jueves 8 de febrero de 2018

**CÁMARA DE REPRESENTANTES** Págs.  
**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 165 de 2017 cámara, por medio de la cual se adiciona la Ley 336 de 1996 y se dictan disposiciones para la regulación del incremento tarifario de los sistemas de transporte masivo”.....	1
---	---

**CARTAS DE COMENTARIOS**

Carta de comentarios del centro de estudios del derecho, justicia y sociedad - dejusticia* 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. [Medidas de salud pública].....	6
--	---