



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - Nº 376

Bogotá, D. C., miércoles, 6 de junio de 2018

EDICIÓN DE 31 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

### PONENCIAS

#### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 022 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas de promoción y protección para niñas, niños y adolescentes a través de la regulación de la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daños a la salud y se dictan otras disposiciones.*

#### **I. ANTECEDENTES DE PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley de la referencia, fue radicado por los honorables Senadores: Sofía Alejandra Gaviria Correa, honorable Senadora Claudia Nayibe López Hernández, honorable Senador Luis Évelis Andrade Casamá, honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar, honorable Senador Jorge Eliéser Prieto Riveros y los honorables Representantes a la Cámara: Víctor Javier Correa Vélez, honorable Representante Alirio Uribe Muñoz, honorable Representante Angélica Lisbeth Lozano Correa, honorable Representante Mario Alberto Castaño Pérez, honorable Representante Oscar de Jesús Hurtado Pérez, honorable Representante Mauricio Salazar Peláez, honorable Representante Nilton Córdoba Manyoma, honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes, honorable Representante Óscar Ospina Quintero y el honorable Representante Roberto Ortiz Urueña, el 25 de julio de 2017 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 611 de 2017.

En el mes de septiembre de 2017 fue presentada ponencia positiva por parte del honorable Representante Víctor Javier Correa Vélez, la cual fue publicada en *Gaceta del Congreso* número 786 de 2017, mediante oficio fechado 4 de abril

de 2018 y numerado CSCP 3.6-039/2018, el Secretario de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, en aras de garantizar la representación de las diferentes bancadas en el estudio del proyecto de ley, designó como ponentes los honorables Representantes: Martha Villalba, honorable Representante Alfredo Ape Cuello, honorable Representante Diego Patiño, honorable Representante Carlos Cuero Valencia, honorable Representante Atilano Giraldo, honorable Representante Fredy Antonio Anaya, honorable Representante Pablo Eladio Alba y al suscrito, como representantes de las bancadas.

Para la elaboración de la presente ponencia el suscrito a través de mi unidad técnica legislativa, solicité a través de correo electrónico el día 16 de abril de 2017 la participación de diferentes entidades públicas, ONG, la academia, la industria de alimentos y bebidas y los medios de comunicación a través de la emisión de conceptos, observaciones y recomendaciones frente al mencionado proyecto de ley, con el ánimo de construir una ponencia conciliada del Proyecto de ley número 022 de 2017 C.

Adicionalmente, se realizaron tres (3) mesas de trabajo de manera articulada con los honorables Representantes Víctor Javier Correa Vélez y Diego Patiño, en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes así:

Los días 19 y 26 de abril de 2018, con la participación de prestigiosas ONG como de Justicia, Red Papaz, Educar Consumidores, Universidad Javeriana, y Fian Colombia, con quienes se llegó a algunos consensos que se expresan en el pliego de modificaciones, los días 3 y 31 de mayo de 2018, en las mismas instalaciones se realizó mesa de trabajo con la industria de alimentos y bebidas con participación

de Asograsas, Asomedios, Fenalco, Andi, Cenipalma, entre otros, quienes corroboraron los argumentos plasmados en los conceptos obrantes en la página web de la Cámara de Representantes <http://www.camara.gov.co/productos-comestibles> para el Proyecto 022 de 2017 C y 019 de 2017 C, respectivamente. Para el desarrollo y elaboración de la ponencia se solicitó el día 23 de abril de 2018 prórroga ante el Presidente de la Comisión Sexta de Cámara, para la presentación de la ponencia.

## II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

EL proyecto de ley según el articulado presentado inicialmente, tiene por objeto la promoción y protección efectiva de los derechos de las niñas, niños y adolescentes a la alimentación y nutrición adecuada y a la salud, a través de la regulación de la publicidad directa e indirecta de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daños a la salud, dirigidos a niñas, niños y adolescentes, incluidas todas las actividades de promoción, patrocinio, distribución y venta.

## III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO

La estructura del proyecto de ley consta de ocho (8) artículos, así:

Artículo 1°. *Objeto* del proyecto, esto es la regulación de la publicidad directa e indirecta de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daños a la salud dirigidos a NNA.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación*.

Artículo 3°. *Definiciones*.

Artículo 4°. *Conductas sancionables y prohibiciones de la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daño a la salud dirigida a niñas, niños y adolescentes*

Artículo 5°. *Se establece como órgano de control, regulación y vigilancia a la sala especializada, creada en el artículo 12 de la Ley 1355 de 2009 y se establece la no interferencia de la industria, la participación de las ONG con voz y voto, mecanismos de acceso y de consulta general, de quejas y demás.*

Artículo 6°. *Régimen sancionatorio*.

Artículo 7°. *Acciones de promoción de la alimentación saludable*.

Artículo 8°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## IV. MARCO JURÍDICO

- Artículo 44 de la Constitución Política Colombiana y la jurisprudencia constitucional sobre las Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) donde se especifica que este grupo poblacional son sujetos de especial protección constitucional.

- Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia. Establece el régimen de derechos de niños, niñas y adolescentes, sus mecanismos de protección, así como las políticas públicas de inspección, vigilancia y control de estos.
- Ley 1535 de octubre 14 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.
- Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor.
- Decreto número 975 de 2014, por el cual se reglamentan los casos, el contenido y la forma en que se debe presentar la información y la publicidad dirigida a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Los dos aspectos más relevantes para comprender las medidas establecidas en este proyecto de ley son la categoría de los derechos de NNA, que prevalecen sobre los derechos de los demás y sobre otro tipo de facultades como las libertades económicas y la necesidad de enfrentar la obesidad en este grupo poblacional. En el mismo sentido, el artículo 9° del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) expresa que:

**“Artículo 9°. Prevalencia de los Derechos.** En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.

En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente”.

Por su parte la Corte Constitucional, ha catalogado los Niños, Niñas y Adolescentes como sujetos de especial protección por parte de la familia, el Estado y la sociedad, se fundamenta en las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran, asociadas, entre otras razones, al proceso de maduración físico, intelectual y ético en el que se encuentran, aún no concluido. Desde este punto de vista, actualmente en Colombia existe un déficit de protección respecto de los derechos a la salud, la alimentación y nutrición adecuadas y al desarrollo integral de NNA, pues no existe una legislación que contemple una óptima garantía de estos derechos frente a una problemática concreta determinada por el consumo de Productos Comestibles Ultraprocesados (PCU) y alimentos que causan daño a la salud.

En efecto, para los autores la normatividad vigente en Colombia que regula la publicidad y mercadeo de PCU y alimentos que causan daño a la salud (Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor; Decreto número 975 de 2014 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y Ley 1355 de 2009, Ley de Obesidad) no es suficiente desde una perspectiva de garantía adecuada de los derechos humanos de NNA, pues no constituye una protección suficiente de estos frente a la publicidad de dichos productos que atentan contra sus derechos humanos a la salud, alimentación, educación e información, entre otros.

Concluyen que para configurar una protección adecuada acorde a los tiempos actuales, según el Comité de Derechos del Niño es necesario que los Estados, y a su interior los órganos legislativos, establezcan sistemáticamente los numerosos riesgos y factores de protección que determinan la vida, la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo de NNA. Esto con el fin de idear y poner en práctica intervenciones encaminadas a hacer frente a los diversos determinantes de orden individual, que operan en el entorno inmediato y estructurales, que surgen durante su trayectoria vital; también para que se reitere su interés superior y este constituya el fundamento primordial que debe guiar de forma explícita toda la legislación, y no únicamente las normas que se refieren específicamente a estos.

## V. PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO

Las modificaciones surgen de los conceptos emitidos por las diferentes entidades y ONG participantes en la discusión del proyecto de ley, así:

- **Contrapeso, Alianza por la Salud Alimentaria, Fundación InterAmericana del Corazón, ACT promoción de la salud, Fundeps, Heala, The Heart Foundation Of Jamaica.** Considera que la iniciativa legislativa es pertinente y relevante frente a una problemática social que debe ser discutida teniendo en cuenta la importancia de los derechos de niños, niñas y adolescentes.
- **Coalición Latinoamérica Saludable.** Insiste en la urgencia de promover el proyecto de ley y reprocha la exclusión del mismo.
- **Corporación Cactus, FIAN México, FIAN, Grupos Semillas, IBFAN.** Argumenta que la protección estatal de los derechos a la alimentación y a la salud de las NNA así como del resto de la población es una obligación impostergable y claramente reconocida en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, toda acción dilatoria constituye una mala señal

del Congreso Colombiano frente a los derechos de los niños solicita compromiso con el proyecto de ley.

- **Federación Nacional de Comerciantes** aduce que la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, no es competente para dar trámite al proyecto de ley, toda vez que la iniciativa pretende regular la publicidad, manifestación de los derechos del consumidor contenido en el artículo 78 de la Constitución Política, el cual constituye en sí mismo derechos y garantías de los consumidores, por lo cual debió repartirse a la Comisión Primera de Cámara, en el concepto solicita revisar el reparto so pena de viciar el trámite legislativo.

Ante lo cual nos permitimos aclarar que si bien el tema pretende regular la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes, los directamente llamados a regulación, son los medios de comunicación, tema exclusivo y de competencia de esta Comisión, por lo tanto se descarta la falta de competencia respecto del objeto del proyecto de ley.

- **Asociación Nacional de Medios de Comunicación (Asomedios)** plantea que la iniciativa generaría un impacto negativo para las industrias creativas, dentro de las cuales se encuentran los medios de comunicación, refieren la limitación a la libertad de información y de expresión (artículo 4°) al prohibir el uso de recursos creativos como caricaturas imágenes infantiles y demás. Señalan que la aprobación del proyecto de ley conllevaría la inminente desfinanciación de los medios de comunicación, y pérdidas que podrían representar un descenso de sus ingresos de alrededor de un billón de pesos, ya que la pauta publicitaria de los sectores bebidas, alimentos y golosinas representa el 25% del total de mercado publicitario (40% pauta para la televisión y 22% pauta en radio).

Plantea que al prohibir la publicidad de alimentos y bebidas en Colombia, no se garantiza que la población infantil adopte estilos saludables de vida y señalan que es un error categorizar a ciertos alimentos como causantes del daño a la salud de los niños. Concluye en su informe que las sanciones contenidas en el proyecto que castiga el contenido y mensajes a terceros convierten al medio en un censor y por lo tanto se transgrede el artículo 20 de la Constitución. Aclara que los medios de comunicación son el vehículo entre el anunciante y el público y no es el competente el sector para determinar si la publicidad es o no adecuada, finaliza recalando que las medidas propuestas en el proyecto de ley apuntan a la quiebra de los medios de comunicación a través

de la censura y que existen otras alternativas como la autorregulación, y la educación para mejorar y construir un mejor futuro para los NNA.

- **Asograsas**, aduce que el concepto de producto comestible ultraprocesado no es reconocido por ninguna autoridad de países desarrollados, ni por el Codex Alimentarius, aduce que es un exabrupto definir que alimentos hacen daño a la salud y concluye manifestando que es fundamental oír la voz de la ciencia y la tecnología de alimentos en este debate acerca de los alimentos procesados.
- **Asoleches**. Expresa que en términos generales el proyecto considera que los productos ultraprocesados son negativos para la salud y por lo tanto no se puede hacer ningún tipo de publicidad de los mismos. Plan-

ten que ningún alimento por sí mismo es negativo para la salud y por lo tanto cada uno debe ser evaluado por sí mismo para poder ser calificado. Existen alimentos de excelente aporte nutricional, pero que no cumplen con los requisitos mencionados por el sistema NOVA y no por esto son alimentos que causan daño a la salud. Lo más importante, indican, es procurar hábitos adecuados de alimentación como el conjunto de alimentos que se consumen en un día, junto con su frecuencia y tamaño de porción y no solamente por el alimento en sí mismo. Lo anterior, dado que el ser humano no se alimenta de un único alimento sino de una suma de alimentos que conforman su alimentación diaria.

TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2017 CÁMARA	MODIFICACIONES AL TEXTO PARA PRIMERA PONENCIA EN COMISIÓN SEXTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN
<p><i>por medio de la cual se establecen medidas de promoción y protección para niñas, niños y adolescentes a través de la regulación de la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daños a la salud y se dictan otras disposiciones.</i></p>	<p><i>por medio de la cual se regula la publicidad dirigida a niñas, niños y adolescentes de alimentos procesados industrialmente y se dictan otras disposiciones.</i> El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	<p>Se ajusta redacción para dar precisión al título y garantizar coherencia con el articulado. El título se ajusta de conformidad a lo expuesto en Decreto número 2674 de 2013, en el documento guía alimentación saludable 2013 expedido por el Ministerio de Salud y la Estrategia nacional para la reducción del consumo de sal/sodio en Colombia 2012 – 2021 de la misma entidad donde manejan el término de alimentos procesados, se incluye la expresión industrializados indicando que la regulación se dirige únicamente a aquellos alimentos que hayan sido procesados y/o refinados mediante procesos industriales.</p>
<p>Artículo 1°. <i>Objeto</i>. La presente ley tiene por objeto la promoción y protección efectiva de los derechos de las niñas, niños y adolescentes a la alimentación y nutrición adecuadas y a la salud a través de la regulación de la publicidad directa e indirecta de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daños a la salud dirigidos a niñas, niños y adolescentes, incluidas todas las actividades de promoción, patrocinio, distribución y venta.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto</i>. La presente ley tiene por objeto la regulación de la publicidad dirigida a niñas, niños y adolescentes de alimentos procesados industrialmente. Dentro de la publicidad se encuentran incluidas todas las actividades de promoción, patrocinio, distribución y venta. Parágrafo. Los productos objeto de regulación serán únicamente aquellos que defina la Sala Especializada de Regulación, de la que trata el artículo 3° de la presente ley, según los lineamientos establecidos por la Organización Mundial de la Salud respecto de los alimentos con nutrientes sensibles como sodio, azúcares totales, grasas saturadas y aporte calórico.</p>	<p>Se ajusta redacción para dar precisión al artículo. Se especifica que los alimentos objetos de regulación son aquellos que poseen nutrientes sensibles como sodio, azúcares totales, grasas saturadas y aporte calórico, de conformidad a los lineamientos de la OMS. Lo cual coincide con las sugerencias de las ONG de Justicia, Red Papaz, Educar Consumidores, Universidad Javeriana, y Fian Colombia.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Ámbito de aplicación</i>. La presente ley comprende a todas las personas naturales o jurídicas que comercialicen, fabriquen, importen y suministren productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daños a la salud; todas las personas naturales y jurídicas responsables de su publicidad; medios de comunicación, Internet y otras plataformas de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC); responsables de la producción y emisión de los mensajes y de desarrollo de estrategias de mercadeo, empresas de investigación de mercados; y a las entidades públicas responsables en materia de salud, alimentación, comunicaciones y derechos de los consumidores.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Ámbito de aplicación</i>. Los lineamientos establecidos en esta ley serán aplicables en general a las relaciones de consumo, y cobijará a todos los actores que participen en ellas, especialmente a quienes intervengan en el suministro de información y/o publicidad a niñas, niños y adolescentes de los productos aquí mencionados.</p>	<p>Se ajusta redacción para dar precisión al artículo.</p>

TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2017 CÁMARA	MODIFICACIONES AL TEXTO PARA PRIMERA PONENCIA EN COMISIÓN SEXTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN
<p>La presente ley aplica para toda la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daños a la salud dirigidos a niñas, niños y adolescentes, por cualquier medio.</p>		
<p>Artículo 3°. <i>Definiciones.</i> Para los efectos de esta ley se entiende por:</p> <p>Niños y Niñas: Todas las personas entre los 0 y los 12 años.</p> <p>Adolescentes: Todas las personas entre los 12 y los 18 años.</p> <p>Alimentación saludable: Es aquella basada en el consumo de alimentos sin procesar y mínimamente procesados que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todos los ciclos vitales de las personas considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento; inicia con el adecuado suministro de nutrientes de la madre al feto, incluye la práctica de la lactancia materna exclusiva los primeros 6 meses de vida y complementada con otros alimentos 2 años o más; se caracteriza por ser una alimentación sana, completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades no transmisibles, las infecciosas y las asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.</p> <p>Producto Comestible Ultraprocesado: Formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. Vienen listos para consumirse o para calentar y a menudo causan hábito y/o dependencia. Para efectos de esta ley incluye las bebidas no alcohólicas que cumplen estas condiciones. Algunos de sus ingredientes se derivan directamente de alimentos, como aceites, grasas, almidones y azúcares, y otros se obtienen mediante el procesamiento posterior de componentes alimentarios, o se sintetizan a partir de otras fuentes orgánicas. Numéricamente, la mayoría de los ingredientes son preservantes y otros aditivos, como estabilizadores, emulsificantes, solventes, aglutinantes, cohesionantes, aumentadores de volumen, endulzantes, resaltadores sensoriales, colorantes y saborizantes, y auxiliares para el procesamiento. Puede obtenerse volumen agregando aire o agua. Estos productos pueden “fortificarse” con micronutrientes. Los procesos incluyen la hidrogenación, hidrolización, extrusión, moldeado, modificación de la forma, preprocesamiento mediante fritura, horneado.</p> <p>Alimentos que causan daños a la salud: Alimentos o productos comestibles que en su contenido tienen ingredientes y aditivos en concentraciones que cumplen con uno o más de los siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Con una cantidad excesiva de sodio, si en cualquier cantidad dada del producto, la relación o cociente calculado entre la cantidad de sodio (expresada en mg) y la cantidad de energía del producto (expresada en Kcal.) es igual o mayor a 1.</li> <li>• Con una cantidad excesiva de azúcares libres, si en cualquier cantidad dada del producto, la cantidad de energía (expresada en Kcal.) proveniente de los azúcares libres (es decir, la cantidad en gramos de azúcares libres x 4 Kcal.) es igual o mayor a 10% del total de energía del producto (expresada en Kcal.).</li> </ul>	<p>Artículo eliminado.</p>	<p>Se elimina el artículo, por existir las definiciones en otras fuentes legales.</p> <p>En cuanto al Sistema Nova que se planteaba en el proyecto inicial, se elimina y se establece en el artículo 1° y 3° del nuevo articulado, que la Sala de regulación se encargará de regular la información y la publicidad de los alimentos procesados industrialmente dirigida a los niños, niñas y adolescentes, bajo los lineamientos establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) respecto a la comercialización de alimentos y bebidas en población infantil.</p>

<p><b>TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2017 CÁMARA</b></p>	<p><b>MODIFICACIONES AL TEXTO PARA PRIMERA PONENCIA EN COMISIÓN SEXTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</b></p>	<p><b>JUSTIFICACIÓN</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contiene edulcorantes, si la lista de ingredientes incluye edulcorantes artificiales o naturales, edulcorantes no calóricos o edulcorantes calóricos.</li> <li>• Con una cantidad excesiva de grasas totales, si en cualquier cantidad dada del producto la cantidad de energía (expresada en Kcal.) proveniente del total de grasas es igual o mayor a 30% del total de energía del producto (expresada en Kcal.).</li> <li>• Con una cantidad excesiva de grasas saturadas, si en cualquier cantidad dada del producto (expresada en Kcal.) la cantidad de energía proveniente de grasas saturadas es igual o mayor a 10% del total de energía del producto.</li> <li>• Con una cantidad excesiva de grasas trans, si en cualquier cantidad dada del producto la cantidad de energía (expresada en Kcal.) proveniente de grasas trans es igual o mayor a 1% del total de energía.</li> </ul> <p>Publicidad de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daños a la salud: Toda forma de comunicación, recomendación, acción comercial y/o propagación de noticias o anuncios de carácter comercial o profesional difundida a través de cualquier medio o soporte, con el fin, el efecto o el posible efecto de promover, directa o indirectamente, el consumo de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daños a la salud.</p> <p>Publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daño a la salud dirigida a niñas, niños y adolescentes: Es la que, por su contenido, mensajes, y uso de herramientas audiovisuales y simbólicas está dirigida a inducir o tiene el efecto probable de inducir, por cualquier medio o soporte, el consumo de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daños a la salud de niñas, niños y adolescentes. Del mismo modo, se entenderá que la publicidad dirigida a niñas, niños y adolescentes, es aquella que se emite en cualquier medio de comunicación dirigida a este público objetivo o que se presenta en horarios en que es probable que estén expuestos a la publicidad.</p> <p>Conflicto de interés: Situación en que los intereses particulares de una persona o de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho como relaciones profesionales externas o activos financieros personales interfieren o puede entenderse que interfieren con el cumplimiento de sus funciones de regulación, gestión, control o decisión relacionado con la regulación a la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daño a la salud.</p>		
<p>Artículo 4°. <i>Conductas sancionables.</i> Está expresamente prohibida la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daño a la salud dirigida a niñas, niños y adolescentes. Esto incluye:</p> <p>1. La publicidad de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daño a la salud por cualquier medio desde las 6:00 a. m., hasta las 11:00 p. m.</p>	<p>Artículo eliminado.</p>	<p>Se reemplaza y se dictan lineamientos en los artículos 4° y 7° respectivamente.</p>

TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2017 CÁMARA	MODIFICACIONES AL TEXTO PARA PRIMERA PONENCIA EN COMISIÓN SEXTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN
<p>2. La publicidad de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daño a la salud en todo horario cuando se emite en cualquier medio de comunicación o contenido audiovisual dirigido a niñas, niños y adolescentes o cuando dichos medios de comunicación o contenidos audiovisuales tienen una audiencia significativa de este grupo.</p> <p>3. El uso de caricaturas, animaciones, personajes infantiles, de juegos, de obras de ficción o fantásticos, criaturas virtuales, muñecos, títeres, personajes de series de televisión, películas infantiles, deportistas, cantantes, o cualquier figura pública y el uso de incentivos de compra y consumo tales como juguetes, láminas, u otro cualquier elemento similar que persuada a padres y madres de familia y niñas, niños y adolescentes a la compra y consumo de estos productos.</p> <p>4. El uso de lenguaje infantil; voces; expresiones infantiles o juveniles; situaciones que representan la vida cotidiana de niñas, niños o adolescentes, como la escuela, el recreo o el patio de recreo; declaraciones o argumentos fantásticos sobre el producto o sus efectos; aplicaciones interactivas; dibujos animados o animación 3D dirigida a niños, niñas o adolescentes, temas relacionados con la fantasía, la magia, el misterio, el suspenso, la aventura o los mundos virtuales.</p> <p>5. El uso de imágenes, textos, expresiones visuales o auditivas o representaciones que sugieran a padres y madres de familia y niñas, niños y adolescentes que no adquirir o usar un producto comestible ultraprocesado o alimento que causa daño a la salud, puede generar efectos tales como rechazo social o falta de aceptación por parte de un grupo o, por lo contrario, proporcionará superioridad de cualquier naturaleza, adquisición de estatus o popularidad.</p> <p>6. El uso de imágenes, textos, expresiones visuales o auditivas o representaciones dirigidas a presionar y/o persuadir a padres y madres a comprar y/o incitar el consumo de productos comestibles ultraprocesados en niñas, niños y adolescentes o que hagan referencia a una relación directamente proporcional entre los sentimientos de afecto de padres y madres hacia sus hijas e hijos y/o viceversa y la adquisición de un producto comestible ultraprocesado, o situaciones que juegan con la relación padre-hijo u otra relación basada en la autoridad entre un niño y/o adolescente y un adulto de una manera particularmente insistente o idealizada.</p> <p>7. El uso de mensajes por cualquier medio de comunicación o redes sociales que afirme o insinúe que el consumo de un producto comestible ultraprocesado o alimento que causa daño a la salud sustituye alguna de las tres comidas principales del día (desayuno, almuerzo, cena), que conduzca o induzca al error respecto de sus supuestos beneficios nutricionales y/o sobre el valor nutricional o alimenticio.</p> <p>8. El uso de concursos y/o actividades que promuevan y/o persuadan a la compra y consumo de productos comestibles ultraprocesados.</p>		

TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2017 CÁMARA	MODIFICACIONES AL TEXTO PARA PRIMERA PONENCIA EN COMISIÓN SEXTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN
<p>9. La entrega o suministro gratuito de muestras degustativas y/o cupones para obtener productos comestibles ultraprocesados o alimentos que causan daño a la salud a niñas, niños y adolescentes en cualquier lugar. Esto incluye, pero no se limita, a puntos de venta, eventos públicos, espacios escolares, centros o instalaciones de salud, certámenes deportivos, recreacionales u otros de similar característica.</p> <p>10. La distribución y/o comercialización por cualquier medio de productos comestibles ultraprocesados y su disposición en entidades educativas, bibliotecas públicas, instituciones de salud y espacios públicos de recreación y entretenimiento.</p> <p>11. La publicidad de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daño a la salud en la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional.</p> <p>12. El uso de cualquier herramienta de geolocalización, la recolección de datos o patrones de tráfico web y su uso con el fin de dirigir publicidad de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daño a la salud a niñas, niños y adolescentes.</p> <p>13. El uso de prácticas de investigación de mercados y medios que tengan como objetivo determinar los hábitos, gustos, rutinas, costumbres y tendencias de consumo de productos, juegos, actividades, acceso a dinero, mesadas de niñas, niños y adolescentes.</p> <p>14. El uso de avales, logos y/o sellos de instituciones, asociaciones médicas, asociaciones de pacientes, sociedades científicas o similares en la publicidad de productos comestibles ultraprocesados.</p> <p>15. El patrocinio y/o auspicio por parte de empresas a programas educativos, programas de salud, actividades deportivas, actividades culturales, entre otros, que implique la promoción y/o exhibición por cualquier medio de marcas y productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daño a la salud.</p> <p>16. Ubicación de las piezas publicitarias, promocionales o de patrocinio de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daño a la salud en espacios virtuales especialmente diseñados para niños, niñas y adolescentes, como redes sociales, páginas web, aplicaciones, y todo tipo de publicidad interactiva.</p>	<p>Artículo 3°. El artículo 12 de la Ley 1355 de 2009 quedará así:</p> <p><b>Artículo 3°.</b> Órgano de regulación. Crease la Sala Especializada que estará conformada por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Agencia Nacional de Televisión, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) o quien haga sus veces.</p> <p>La sala se encargará de regular la información y la publicidad dirigida a niñas, niños y adolescentes de alimentos procesados industrialmente, bajo los principios de eficiencia y equidad, buscando la protección de la salud de los menores de edad, y teniendo en cuenta lo establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) respecto a la comercialización de alimentos y bebidas en población infantil.</p> <p>Parágrafo. La sala establecerá su reglamento en un plazo no mayor a un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y deberá garantizar la participación de organizaciones de la sociedad civil y de los gremios de la industria de alimentos y bebidas de manera equitativa y efectiva con voz pero sin voto.</p>	<p>- Se ajusta redacción para dar precisión al artículo.</p> <p>- Dentro de los integrantes de la sala se incluye al Ministerio de las TIC y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo por las siguientes razones:</p> <p>- MinTic es la entidad nacional que promueve el uso y apropiación de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones entre los ciudadanos, las empresas y el Gobierno.</p> <p>- La información y anuncios publicitarios hoy día recogen, usan e incorpora el lenguaje de las nuevas tecnologías lo cual justifica su inclusión.</p> <p>- En cuanto a MinComercio es importante precisar su participación en la sala de regulación de la publicidad, toda vez que es la entidad encargada de desarrollar la estrategia de las negociaciones comerciales del país, de la promoción a las exportaciones y a la cultura exportadora y de fomento a la inversión extranjera entre otras.</p> <p>- El uso de las tecnologías, el comercio y la publicidad hoy en día se configuran como importantes soportes del desarrollo social y económico y político de la Nación, por lo que es legítimo por competencia que las entidades ya mencionadas participen en la regulación de la publicidad en Colombia.</p> <p>- Se da participación con voz y sin voto a las ONG y a la industria de industria colombiana de alimentos y bebidas de manera equitativa, con el fin de que las autoridades escuchen y tomen en cuenta sus observaciones, recomendaciones y aportes.</p>
<p>Artículo 5°. Órgano de control, regulación y vigilancia. El artículo 12 de la Ley 1355 de 2009 quedará así:</p> <p><b>Artículo 12. Publicidad y mercadeo de alimentos, bebidas y productos comestibles ultraprocesados en medios de comunicación.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a través del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) crearán una Sala Especializada, dirigida a regular, vigilar y controlar el etiquetado, mercadeo y la publicidad de alimentos y de productos comestibles ultraprocesados, con criterios de agilidad y eficiencia operativa en su</p>		

TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2017 CÁMARA	MODIFICACIONES AL TEXTO PARA PRIMERA PONENCIA EN COMISIÓN SEXTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN
<p>funcionamiento, buscando la protección de la salud en los usuarios y en especial de niñas, niños y adolescentes, teniendo en cuenta lo establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), con respecto a la comercialización y publicidad de alimentos que causan daño a la salud y productos comestibles ultraprocesados en niñas, niños y adolescentes.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF y el Invima deberán asegurar la participación de organizaciones de la sociedad civil de manera equitativa y efectiva con voz y voto, así como de las entidades de control en la Sala Especializada.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF y el Invima deberán establecer un reglamento estricto de la Sala Especializada que evite la injerencia e interferencia de la industria de productos comestibles ultraprocesados, la industria publicitaria y los medios de comunicación en su funcionamiento y decisiones y los conflictos de intereses de parte de sus miembros.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF y el Invima deberán realizar acciones para el acceso público y disponible de la información sobre las inversiones realizadas en publicidad, promoción y patrocinio y en general del mercadeo de la industria de productos comestibles ultraprocesados.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF y el Invima deberán establecer un mecanismo, de fácil acceso y de consulta general, de quejas y denuncias sobre violaciones a las disposiciones de esta ley.</p> <p><b>Parágrafo 5°.</b> Es obligación de la Sala Especializada publicar periódicamente el número de denuncias y sanciones emitidas por la violación a las disposiciones de esta ley.</p>		
	<p>Artículo 4°. <i>Lineamientos para regulación.</i> Las autoridades que conforman la sala especializada de regulación diseñarán e implementarán un protocolo mediante el cual se incluyan medidas de regulación de la información y la publicidad dirigida a niñas, niños y adolescentes de alimentos procesados industrialmente de acuerdo con los siguientes lineamientos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La información y publicidad dirigida a los niños, niñas y adolescentes deberá ser clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea.</li> <li>2. La información y publicidad deberá ser respetuosa y acorde a las condiciones de desarrollo mental, madurez intelectual y comprensión media propias de personas de su edad.</li> <li>3. Toda forma y contenido de comunicación que tenga por finalidad influir en las decisiones de consumo de los niños, niñas y adolescentes no podrá inducir a error, engaño o confusión.</li> <li>4. No contendrán ninguna forma de violencia, discriminación, acoso y en general, cualquier conducta que pueda afectar la vida o integridad física de una persona.</li> <li>5. No podrán hacer uso de concursos, cupones, muestras gustativas gratuitas e incentivos de com-</li> </ol>	<p>Se incluye nuevo artículo donde se dictan lineamientos para la regulación de la publicidad y se reenumera.</p> <p>Los lineamientos aquí expuestos, obedecen a la recopilación de lo expuesto en el Decreto número 975 de 2014 donde se reglamentó los casos, el contenido y la forma en que se debe presentar la información y la publicidad dirigida a los niños, niñas y adolescentes, aspectos importantes señalados en la iniciativa legislativa en su artículo 4°, las disposiciones del Código Colombiano de Autorregulación Publicitaria y el Acuerdo de Autorregulación de la Industria de Bebidas Azucaradas vigente y compromisos de la industria de alimentos de Colombia.</p>

<p><b>TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2017 CÁMARA</b></p>	<p><b>MODIFICACIONES AL TEXTO PARA PRIMERA PONENCIA EN COMISIÓN SEXTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</b></p>	<p><b>JUSTIFICACIÓN</b></p>
	<p>pra como juguetes, láminas, u otro cualquier elemento similar que persuada a los menores de edad a la compra y consumo de estos productos.</p> <p>6. No deberá usar imágenes, textos, expresiones visuales o auditivas o representaciones que sugieran al niño, niña y/o adolescente, que no adquirir o usar un producto, puede generar efectos tales como rechazo social o falta de aceptación por parte de un grupo.</p> <p>7. No deberá usar personajes de dibujos animados, personas famosas ni vinculaciones con películas dirigidas a niños, niñas o adolescentes.</p> <p>8. No podrán afirmar ni insinuar que el consumo de un alimento o bebida sustituye alguna de las tres comidas principales del día (desayuno, almuerzo y cena) ni podrán conducir o inducir a error respecto de sus supuestos beneficios nutricionales y/o sobre el valor nutricional o alimenticio.</p> <p>9. En todo caso, en la regulación se deberá garantizar la protección de los ambientes, espacios y población escolar, de este tipo de publicidad.</p> <p>Parágrafo. Las autoridades que componen la sala especializada de regulación deberán armonizar y acoger las disposiciones del Código Colombiano de Autorregulación Publicitaria, el Acuerdo de Autorregulación de publicidad de alimentos y el Acuerdo de la Industria de Bebidas Azucaradas en lo que tiene que ver con las restricciones y prohibiciones de publicidad y oferta de estas bebidas en los espacios escolares, así como la restricción de no publicar en cualquier medio de comunicación donde el 35% o más de la audiencia son menores de edad y la prohibición de publicar en las franjas infantiles.</p>	
	<p>Artículo 5°. Órgano de control. La Superintendencia de Industria y Comercio será la entidad encargada de controlar y vigilar el cumplimiento de las medidas de regulación contempladas en la presente ley.</p> <p>Parágrafo. La Superintendencia de Industria y Comercio establecerá en un término no mayor a doce meses el procedimiento para la investigación, procedimiento e imposición de las sanciones que de que trata el artículo 6°, siempre garantizando el derecho de defensa y contradicción de las partes y el debido proceso.</p>	<p>Se reorganiza orden del articulado, se establece como órgano de control y vigilancia a la SIC, para garantizar parcialidad y objetividad en la toma de decisiones dentro de los procesos de investigación y sanción. La entidad designada posee experiencia y capacidad institucional para ejercer control sobre los derechos de los consumidores, verificación de reglamentos técnicos y asuntos jurisdiccionales, entre otros.</p>
<p>Artículo 6°. <i>Régimen sancionatorio.</i> La Sala Especializada impondrá, previa investigación administrativa, las sanciones previstas en este artículo por violación a las disposiciones de esta ley de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Multas de hasta mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción.</li> <li>2. Retiro de las piezas publicitarias de medios, entornos y espacios y el retiro de los productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daño a la salud del mercado.</li> <li>3. Cierre temporal del medio de comunicación hasta por 180 días.</li> </ol>	<p>Artículo 6°. <i>Régimen sancionatorio.</i> La Superintendencia de Industria y Comercio previa investigación administrativa, impondrá las sanciones previstas en este artículo por la violación de las medidas de regulación de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Multas de hasta mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción.</li> <li>2. Retiro de las piezas publicitarias de medios, entornos y espacios publicitarios.</li> </ol>	<p>Se elimina dentro de las sanciones el cierre temporal de los medios de comunicación, y otras medidas que se podrían configurar como censura a un sector de la sociedad.</p>

TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2017 CÁMARA	MODIFICACIONES AL TEXTO PARA PRIMERA PONENCIA EN COMISIÓN SEXTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN
<p>4. Prohibición temporal o definitiva de producir, comercializar y/o publicitar al público productos comestibles ultraprocesados y/o alimentos que causen daño a la salud.</p> <p>5. Multas sucesivas de hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por inobservancia de las órdenes mientras se permanezca en rebeldía.</p> <p>6. Destinación de espacios para la promoción de la alimentación saludable como medida de reparación, sin perjuicio de las sanciones pecuniarias u otras establecidas por esta ley.</p> <p>Parágrafo 1°. Por lo menos el 50 % de los recursos que se obtengan con la aplicación del régimen sancionatorio por el incumplimiento de la presente ley, se destinará a programas de formación y campañas –desarrollados por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Ministerio de Educación y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con el concurso de organizaciones de padres y madres de familias, de derechos humanos, de educadores– dirigidos a padres y madres de familia, niñas, niños y adolescentes y autoridades públicas sobre la producción y el consumo de alimentos con un alto contenido nutricional, el manejo adecuado de los alimentos y la adopción de buenos hábitos alimenticios, que tenga en cuenta las características del territorio y fomenta la producción y el consumo de alimentos con alto contenido nutricional.</p>	<p>Parágrafo 1°. La Superintendencia de Industria y Comercio deberá establecer un mecanismo, de fácil acceso y de consulta general, de quejas y denuncias sobre violaciones a las disposiciones de esta ley.</p> <p>Parágrafo 2°. Por lo menos el 50 % de los recursos que se obtengan con la aplicación del régimen sancionatorio por el incumplimiento de la presente ley, se destinará a programas de formación en hábitos de vida saludables como la alimentación saludable y campañas contra la obesidad que adelante el Ministerio de Salud y Protección Social.</p>	
<p>Artículo 7°. <i>Acciones de promoción de la alimentación saludable.</i> Otras acciones para promover la alimentación saludable y desincentivar el consumo de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daño a la salud son:</p> <p>1. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional o quien haga sus veces deberá adecuar en un plazo de doce (12) meses la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional a las disposiciones de esta ley.</p> <p>2. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional o quien haga sus veces deberá, con la participación de organizaciones académicas/científicas, de consumidores y consumidoras, de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Nacional de Salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, crear un sistema de monitoreo y reporte nacional y regional sobre la situación de la malnutrición y exceso de peso de niñas, niños y adolescentes que incorpore categorías y análisis sobre el consumo de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causen daño a la salud.</p> <p>3. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional o quien haga sus veces deberá formular y adoptar políticas que propendan por cambios positivos en la oferta y variedad alimentaria basada en las economías campesinas, con el fin de mejorar la disponibilidad de alimentos y promover dietas saludables.</p>	<p>Artículo 7°. <i>Acciones de promoción de la alimentación saludable.</i> Sin perjuicio de las funciones y competencias establecidas en la ley, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional deberá actualizar al menos cada cuatro años la Política y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, teniendo en cuenta los lineamientos establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) respecto a la comercialización de alimentos para la población infantil, las realidades nutricionales y de consumo de alimentos y bebidas por parte de los niños y niñas en Colombia. Así mismo, deberá generar y publicar reportes anuales sobre la situación de nutricional de niñas, niños y adolescentes en coordinación con el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional.</p>	<p>Se establece la obligatoriedad de actualización de la Política y del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional teniendo en cuenta los lineamientos establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Así como la elaboración y publicación de reportes anuales sobre el estado nutricional de las niñas, niños y adolescentes.</p>

TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2017 CÁMARA	MODIFICACIONES AL TEXTO PARA PRIMERA PONENCIA EN COMISIÓN SEXTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN
<p>4. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional o quien haga sus veces deberá proponer ajustes normativos e institucionales en materia nutricional, especialmente dirigidos a la prevención de la obesidad, las enfermedades crónicas no transmisibles de niñas, niños y adolescentes, mujeres y adultos mayores; y a promover la producción y el consumo de alimentos con un alto contenido nutricional, el manejo adecuado de los alimentos y la adopción de buenos hábitos alimentarios.</p> <p>5. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional o quien haga sus veces deberá, junto con el Ministerio de Educación Nacional, adecuar la normatividad vigente para proteger los ambientes, espacios y población escolar, de la exposición a la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daño a la salud.</p>		
<p>Artículo 8°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 8°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Igual.</p>

**VI. PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones, solicito a la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de ley número 022 de 2017 Cámara**, por medio del cual se regula la publicidad dirigida a niñas, niños y adolescentes de alimentos procesados industrialmente y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Congresistas,



**CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN**  
Representante a la Cámara  
Partido Político MIRA

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 022 DE 2017 CÁMARA**

*por medio del cual se regula la publicidad dirigida a niñas, niños y adolescentes de alimentos procesados industrialmente y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la regulación de la publicidad dirigida a niñas, niños y adolescentes de alimentos procesados industrialmente.

Dentro de la publicidad se encuentran incluidas todas las actividades de promoción, patrocinio, distribución y venta.

Parágrafo: los productos objeto de regulación serán únicamente aquellos que defina la Sala Especializada de Regulación, de la que trata el artículo 3° de la presente ley, según los lineamientos establecidos por la Organización Mundial de la Salud respecto de los alimentos con nutrientes sensibles como sodio, azúcares totales, grasas saturadas y aporte calórico.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Los lineamientos establecidos en esta ley serán aplicables en general a las relaciones de consumo, y cobijará a todos los actores que participen en ellas, especialmente a quienes intervengan en el suministro de información y/o publicidad a niñas, niños y adolescentes de los productos aquí mencionados.

Artículo 3°. El artículo 12 de la Ley 1355 de 2009 quedará así:

**Artículo 3°.** Órgano de regulación. Créase la Sala Especializada que estará conformada por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Agencia Nacional de Televisión, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) o quien haga sus veces.

La sala se encargará de regular la información y la publicidad dirigida a niñas, niños y adolescentes de alimentos procesados industrialmente, bajo los principios de eficiencia y equidad, buscando la protección de la salud de los menores de edad, y teniendo en cuenta lo establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) respecto a la comercialización de alimentos y bebidas en población infantil.

Parágrafo. La sala establecerá su reglamento en un plazo no mayor a un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y deberá garantizar la participación de organizaciones de la sociedad civil y de los gremios de la industria de alimentos y bebidas de manera equitativa y efectiva con voz pero sin voto.

Artículo 4°. *Lineamientos para regulación.* Las autoridades que conforman la sala especializada de regulación diseñarán e implementarán un protocolo mediante el cual se incluyan medidas de regulación de la información y la publicidad dirigida a niñas, niños y adolescentes de alimentos procesados industrialmente de acuerdo con los siguientes lineamientos:

1. La información y publicidad dirigida a los niños, niñas y adolescentes deberá ser clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea.
2. La información y publicidad deberá ser respetuosa y acorde a las condiciones de desarrollo mental, madurez intelectual y comprensión media propias de personas de su edad.
3. Toda forma y contenido de comunicación que tenga por finalidad influir en las decisiones de consumo de los niños, niñas y adolescentes, no podrá inducir a error, engaño o confusión.
4. No contendrán ninguna forma de violencia, discriminación, acoso y en general, cualquier conducta que pueda afectar la vida o integridad física de una persona.
5. No podrán hacer uso de concursos, cupones, muestras gustativas gratuitas e incentivos de compra como juguetes, láminas, u otro cualquier elemento similar que persuada a los menores de edad a la compra y consumo de estos productos.
6. No deberá usar imágenes, textos, expresiones visuales o auditivas o representaciones que sugieran al niño, niña y/o adolescente, que no adquirir o usar un producto, puede generar efectos tales como rechazo social o falta de aceptación por parte de un grupo.
7. No deberá usar personajes de dibujos animados, personas famosas ni vinculaciones con películas dirigidas a niños, niñas o adolescentes.
8. No podrán afirmar ni insinuar que el consumo de un alimento o bebida sustituye alguna de las tres comidas principales del día (desayuno, almuerzo y cena) ni podrán conducir o inducir a error respecto de sus supuestos beneficios nutricionales y/o sobre el valor nutricional o alimenticio.
9. En todo caso, en la regulación se deberá garantizar la protección de los ambientes, espacios y población escolar, de este tipo de publicidad.

Parágrafo. Las autoridades que componen la sala especializada de regulación deberán armonizar y acoger las disposiciones del Código Colombiano de Autorregulación Publicitaria, el Acuerdo de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y el Acuerdo de la Industria de Bebidas Azucaradas en lo que tiene que ver con las restricciones y prohibiciones de publicidad y oferta de estas bebidas en los espacios escolares, así como la restricción de no publicar en cualquier medio de comunicación donde el 35% o más de la audiencia son menores de edad y la prohibición de publicar en las franjas infantiles.

Artículo 5°. Órgano de control. La Superintendencia de Industria y Comercio será la entidad encargada de controlar y vigilar el cumplimiento de las medidas de regulación contempladas en la presente ley.

Parágrafo. La Superintendencia de Industria y Comercio establecerá en un término no mayor a doce meses el procedimiento para la investigación, procedimiento e imposición de las sanciones que de que trata el artículo 6°, siempre garantizando el derecho de defensa y contradicción de las partes y el debido proceso.

Artículo 6°. *Régimen sancionatorio.* La Superintendencia de Industria y Comercio previa investigación administrativa, impondrá las sanciones previstas en este artículo por la violación de las medidas de regulación, de la siguiente forma:

1. Multas de hasta mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción.
2. Retiro de las piezas publicitarias de medios, entornos y espacios publicitarios.

Parágrafo 1°. La Superintendencia de Industria y Comercio deberá establecer un mecanismo, de fácil acceso y de consulta general, de quejas y denuncias sobre violaciones a las disposiciones de esta ley.

Parágrafo 2°. Por lo menos el 50 % de los recursos que se obtengan con la aplicación del régimen sancionatorio por el incumplimiento de la presente ley, se destinará a programas de formación en hábitos de vida saludables como la alimentación saludable y campañas contra la obesidad que adelante el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 7°. *Acciones de promoción de la alimentación saludable.* Sin perjuicio de las funciones y competencias establecidas en la ley, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional deberá actualizar al menos cada cuatro años la Política y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, teniendo en cuenta los lineamientos establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) respecto a la comercialización de alimentos para la población infantil, las realidades nutricionales y de consumo de alimentos y bebidas por parte

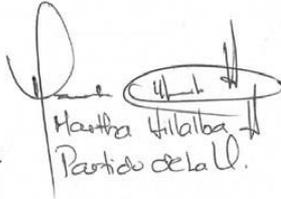
de los niños y niñas en Colombia. Así mismo, deberá generar y publicar reportes anuales sobre la situación de nutricional de niñas, niños y adolescentes en coordinación con el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN  
Representante a la Cámara Por Bogotá D.C.  
Partido Político MIRA



Hantha Hilaliba  
Partido de la U.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SUSTANCIACIÓN  
**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE**

Bogotá, D. C., 6 de junio de 2018.

En la fecha fue recibido informe de ponencia para primer debate, al **Proyecto de ley número 022 de 2017 Cámara**, “*por medio del cual se establecen medidas de promoción y protección para niñas, niños y adolescentes a través de la regulación de la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daños a la salud y se dictan otras disposiciones*”.

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

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 122/ del 6 de junio de 2018, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ  
Secretario

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
130 CÁMARA 2017 Y 38 SENADO 2016**

*por medio de la cual se dictan algunas disposiciones relacionadas con el servicio social obligatorio en salud y se dictan otras disposiciones.*

**1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO  
DE LEY**

La presente iniciativa, radicada en la Secretaría de la Cámara de Representantes, es de origen

congresual, liderada por el Senador Javier Mauricio Delgado Martínez y el Representante Álvaro López Gil.

Fue repartida a la Comisión VII de Cámara, donde el honorable Representante Álvaro López Gil fue designado como ponente único para primer debate.

**2. OBJETO**

El presente proyecto de ley tiene como objeto reglamentar el servicio social obligatorio prestado por los profesionales de la salud, con el fin de que se les brinde las condiciones justas y se les garanticen los derechos fundamentales a los profesionales que en desempeño de su profesión contribuyen a la solución de los problemas de salud en todo el territorio nacional. Lamentablemente, muchos son los casos en los que los profesionales en la prestación del servicio social obligatorio se ven enfrentados a condiciones adversas, viendo precarizada su labor, enfrentando situaciones que desbordan sus capacidades, lo cual dista mucho del loable propósito, tanto social como de enriquecimiento profesional, que tiene el servicio social obligatorio.

**3. CONTENIDO DEL PROYECTO**

El proyecto cuenta con 7 artículos, en los cuales tienen como objeto reglamentar el servicio social obligatorio prestado por los profesionales de la salud, la cual es de carácter social, mediante el cual los egresados de los programas del área de la salud, a saber, medicina, odontología, enfermería y bacteriología, contribuyen a la solución de los problemas de salud de las poblaciones deprimidas urbanas, rurales o de difícil acceso a los servicios de salud, en todo el territorio nacional. Este es uno de los requisitos para obtener la autorización del ejercicio de estas profesiones y se encuentra establecido en el artículo 33 de la Ley 1164 de 2007 y reglamentado por las Resoluciones 1058 de 2010 y 2358 de 2014.

Es necesario establecer que el servicio social obligatorio no es equiparable a una práctica laboral requerida para obtener el título profesional, pues a diferencia de otras profesiones, los programas del área de la salud anteriormente señalados prestan este servicio inmediatamente después de obtener el título profesional, en el transcurso de una especialización o una vez finalizada la especialización.

En vista de que el servicio social obligatorio se realiza una vez obtenido el título profesional, los profesionales que realizan dicho requisito tienen los mismos derechos laborales que rigen para todos los trabajadores en Colombia.

Este servicio social obligatorio se desarrolla en instituciones públicas y privadas que hayan sido aprobadas y reportadas al Ministerio de Salud y Protección Social por las Direcciones Departamentales de Salud y por la Secretaría de Salud del Distrito Capital; estas entidades deben contar con los recursos suficientes que garanticen

la retribución económica de los servicios que prestan los profesionales.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Resolución 2010 del Ministerio de la Protección, el servicio social obligatorio se cumplirá por un término de un año, excepto para quienes lo cumplan como especialistas que, según el literal c) del artículo 5° de la misma resolución, es de 6 meses, o para los convenios que son de 9 meses, según el artículo 7° de la misma norma.

La asignación de plazas se hace posteriormente a los siguientes pasos que garantizan el proceso:

1. Convocatoria pública.
2. Reporte y publicación de plazas por asignar.
3. Inscripción de profesionales aspirantes.
4. Validación y publicación de profesionales aspirantes.
5. Asignación de plazas y publicación de resultados.

Proceso que se realiza en consideración a las preferencias de los aspirantes a quienes se les permite seleccionar 5 plazas para prestar el servicio social obligatorio, aunque dicha asignación se realiza a nivel nacional, a través de la página web del Ministerio de Salud y Protección. Lo anterior, con excepción de las plazas de las Fuerzas Militares, Policía Nacional, convenios de investigación y las autorizadas para especialistas.

Una vez realizado el proceso de asignación, las plazas que resulten vacantes o las que sean asignadas y no se ocupen por decisión del profesional pueden ser asignadas directamente por las IPS, dando prelación a los profesionales que se hayan presentado al proceso y, en segundo lugar, a aquellos que no se hayan presentado al mismo. Por otro lado, los profesionales inscritos a quienes en el proceso no hayan sido seleccionados para ocupar una plaza serán exonerados por la respectiva Dirección Departamental de Salud, de acuerdo con el artículo 13 de la Resolución 2358 de 2014 del Ministerio de Salud.

En cuanto al ejercicio de la labor como profesional de la salud en ejercicio del servicio social obligatorio, el artículo 14 de la Resolución número 1058 de 2010 establece que las Direcciones Territoriales de Salud e instituciones donde se encuentran las plazas ubicadas deberán realizar el proceso de inducción gratuito a los profesionales, previo inicio de las actividades del servicio social obligatorio.

Pese a lo anterior y la labor fundamental que ejercen estos profesionales en el sistema de salud colombiano, los médicos rurales en el país atraviesan una difícil situación que obstruye sus derechos fundamentales y laborales, por lo cual es perentorio plantear soluciones a esta crítica realidad y plantear salidas frente a la ausencia de médicos en varias regiones de nuestro país.

Por ese motivo, es pertinente analizar las diversas problemáticas a las que se enfrentan

nuestros galenos, las cuales van de la mano con la difícil situación económica que atraviesa la salud en el país; tal coyuntura ha esclavizado y precarizado aún más la labor médica de los egresados, que cuando llegan a cumplir con su año de rural, más que encontrar experiencias que enriquezcan su quehacer profesional, encuentran situaciones que desbordan sus capacidades tanto físicas como mentales, lo cual dista mucho del loable propósito tanto social como profesional del servicio social obligatorio.

#### **4. MARCO JURÍDICO**

##### **a) Ley 50 de 1981**

Se crea el servicio social obligatorio con una duración de hasta un año, estableciendo que la asignación salarial y prestacional del médico de planta sería la de los propios de la institución a la cual se vincule el personal para cumplimiento de dicho servicio, y se aplicarán bajo la supervisión y control del Consejo Nacional Coordinador del servicio social obligatorio.

##### **b) Ley 1164 de 2007**

En su artículo 33 establece la creación del servicio social obligatorio y sustituye al creado mediante la Ley 50 de 1981, determinando que los egresados de los programas de educación superior del área de la salud deben prestar dicho servicio en poblaciones deprimidas o de difícil acceso a los servicios de salud.

En dicho artículo se establece, igualmente, que el Estado deberá velar y promover para que las instituciones prestadoras de servicios (IPS), instituciones de protección social, direcciones territoriales de salud, ofrezcan un número de plazas suficientes, según las necesidades de la población en su respectiva jurisdicción y con el número de profesionales egresados.

De igual forma determina que el servicio social debe prestarse por un término no inferior a seis (6) meses ni superior a un (1) año, por una única vez, y será requisito obligatorio y previo para la inscripción en el Registro Único Nacional. Frente a lo cual se le garantizará al profesional remuneración, con base en el nivel académico, y afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud y a Riesgos Profesionales.

##### **c) Resolución número 1058 de 2010**

De acuerdo con el artículo 33 de la Ley 1164 de 2007, esta resolución reglamenta el servicio social obligatorio para los egresados de los programas de educación superior del área de la salud, estableciendo que el tiempo de prestación del servicio es de un año para todas las plazas sin discriminación alguna; establece sanciones para quienes renuncien a las plazas y se permite la contratación de los médicos en prestación de servicio social obligatorio a través de contratos de prestación de servicios.

Al establecerse la posibilidad de que la contratación de los profesionales en salud fuera a través de contratos de prestación de servicios,

se abrió la brecha para que el pago de estos fuera inferior a la de los profesionales en salud de planta de las entidades.

Esta normativa crea el sistema para proveer plazas a través de sorteo público y es más rígida en cuanto a las consecuencias que surgen de la renuncia injustificada a la plaza asignada por parte del profesional de la salud. Sin embargo, es vaga respecto a los incentivos para quienes prestarán el servicio social obligatorio en poblaciones apartadas y en donde el orden público estuviera alterado, ni para quienes haciendo un mayor esfuerzo tuvieran que desplazarse a sitios lejanos de sus residencias.

#### **d) Resolución número 2358 de 2014**

En su artículo 16 deroga expresamente el artículo 15 de la Resolución número 1058 de 2010, estableciendo de manera concreta la vinculación a través de contrato de prestación de servicio, permitiendo así que las asignaciones salariales para quienes se desempeñaran en su año de servicio social obligatorio fueran menores a las de los médicos de planta.

Por otro lado, esta resolución determina que las entidades territoriales, desde cada una de las secretarías de salud departamental a lo largo del territorio nacional, deben encargarse de verificar que las entidades prestadoras de servicios de salud en las cuales los profesionales en salud laboren cuenten con los recursos suficientes para garantizar el pago de los servicios que prestarán. Sin embargo, en la práctica esto termina siendo inaplicable, comoquiera que al presentarse reclamos en materia presupuestal frente al no pago de diferentes conceptos por la labor desempeñada por el médico rural, dichas entidades territoriales responden, en muchas ocasiones, que esa problemática corresponde a conflictos del orden administrativo de las entidades de salud, es decir, desconociendo por completo el mandato que el ordenamiento jurídico preceptúa sobre su función de órgano de control.

#### **5. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Es preciso señalar que la Corte Constitucional ha dejado sentado en múltiples pronunciamientos que el derecho al descanso es inherente al quehacer médico. No obstante, los profesionales en salud que prestan su servicio social obligatorio se ven sometidos a horarios que exceden las horas laborales legalmente permitidas, y que desbordan toda su capacidad de trabajo, poniendo en riesgo su salud y ejercicio profesional.

Teniendo en cuenta lo anterior, hay que precisar que según lo dispuesto en el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978 la jornada máxima legal para los empleados públicos nacionales es de 44 horas a la semana, y de lo establecido en el artículo 21 de la misma norma se infiere que los empleos de tiempo completo tienen una jornada diaria de 8 horas, jornada esta aplicable a los empleados públicos territoriales, entre ellos a los que laboran

en entidades prestadoras de servicios de salud, esto en virtud de la Sentencia C-1063 de 2000 proferida por la honorable Corte Constitucional.

Adicionalmente, para los empleados públicos que cumplen funciones en el campo médico-asistencial en las entidades prestadoras de servicios de salud, el artículo 2° de la Ley 269 de 1996 determina que su jornada máxima podrá ser de 12 horas diarias, sin que en la semana exceda las 66 horas, esto únicamente para aquellas personas que tengan más de una vinculación con el Estado.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-024 de 1998 señaló que *“la protección al trabajo establecida por mandato del artículo 25 constitucional, incluye la fijación de jornadas máximas, dentro de las cuales los trabajadores presten los servicios propios de la relación laboral y estén sometidos a las órdenes del patrono. La jornada permanente, indefinida e ininterrumpida, sin periodos de descanso razonable previamente estipulados, atenta contra la dignidad del trabajador, cercena su libertad, pone en peligro sus derechos a la salud y a la vida, y causa daño a su familia, por lo que resulta contraria al ordenamiento superior”*.

Mediante el artículo 13 de nuestra Carta Magna se ha consagrado el derecho a la igualdad, para que la misma sea disfrutada de manera real y efectiva a lo largo y ancho de todo el territorio nacional.

En relación con lo anterior, me permito manifestar que el artículo 25 de la Constitución Política prefigura al trabajo como un derecho fundamental y una obligación social, objeto de especial protección por parte del Estado. El trabajo, al tenor del mismo precepto, es un derecho subjetivo que logra eficacia cuando se ejerce en condiciones dignas y justas. Estas condiciones refieren, a su vez, a la garantía de los contenidos mínimos de que trata el artículo 53 de la Carta, entre los cuales se encuentran la remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo; y la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos en las relaciones laborales.

Es a partir de estos contenidos que se estructura la protección constitucional del principio de *a trabajo igual, salario igual*, tradicional en el derecho laboral colombiano.

El principio en comento se centra en la necesidad de que la remuneración asignada responda a criterios objetivos y razonables, que a su vez sean variables dependientes de la cantidad y calidad de trabajo, al igual que a los requisitos de capacitación exigidos y otros factores que compartan esa naturaleza objetiva.

En ese sentido, son inadmisibles de la perspectiva constitucional aquellos tratamientos discriminados que carezcan de sustento en las condiciones anotadas, bien porque se fundan en el capricho o la arbitrariedad del empleador, o

bien porque son utilizados con el fin de evitar el ejercicio de libertades anejas a la relación laboral, como sucede con la libertad sindical.

Desde esta perspectiva, si bien es cierto que la determinación del salario es una decisión bilateral entre el empleador y el trabajador, no puede estar sujeta a consideraciones caprichosas que desconozcan la especial protección constitucional, pues como ha sostenido la Corte Constitucional *el patrono no puede fijar de manera arbitraria los salarios de sus empleados. De ahí pues que la igualdad de trato en la relación laboral no sólo deriva de una regla elemental de justicia en los Estados democráticos sino de la esencia de la garantía superior al trabajo, ya sea que éste se preste ante entidades públicas o privadas.*

## 6. IMPACTO FISCAL

Se debe tener en cuenta que, en esta iniciativa, no está generando gastos adicionales a este proyecto de ley.

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, en la que indicó:

*“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” (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

## 7. Pliego de modificaciones

Proyecto de ley número 038 Senado, 130 Cámara	Texto propuesto para primer debate	Explicación
<p><b>Artículo 1°.</b> <i>La reasignación de plazas para la prestación del servicio social obligatorio.</i> Son causales para que el Comité de servicio social obligatorio reasigne plaza al profesional de la salud en ejercicio del servicio social obligatorio las siguientes:</p> <p>1. Las amenazas debidamente comprobadas que haya sufrido el profesional con relación a su integridad personal, evento en el cual debe existir la correspondiente denuncia o prueba que constate dicho evento, el cual será certificado por la autoridad competente.</p> <p>2. El incumplimiento continuado de 3 pagos o cualquier otra vulneración de los derechos laborales del profesional en servicio social obligatorio.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En el caso de que la reasignación de plaza no pueda hacerse, el Comité de servicio social obligatorio estudiará la situación a fin de aplicar la exención o convalidación del servicio social obligatorio al profesional de la salud.</p> <p><b>Artículo 3°.</b> <i>Vinculación de los profesionales en servicio social obligatorio.</i> Los profesionales en servicio social obligatorio serán vinculados por medio de contrato laboral o la vinculación legal reglamentaria.</p> <p>Los profesionales objeto del presente artículo deberán obtener remuneración similar a la de los médicos de planta de la institución donde estén desempeñando</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> <i>La reasignación de plazas para la prestación del servicio social obligatorio.</i> Son causales para que el Comité de servicio social obligatorio reasigne plaza al profesional de la salud en ejercicio del servicio social obligatorio las siguientes:</p> <p>1. Las amenazas debidamente comprobadas que haya sufrido el profesional con relación a su integridad personal, evento en el cual debe existir la correspondiente denuncia o prueba que constate dicho evento, el cual será certificado por la autoridad competente.</p> <p>2. El incumplimiento continuado de 3 pagos o cualquier otra vulneración de los derechos laborales del profesional en servicio social obligatorio.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En el caso de <b>no poder surtir la reasignación de la plaza en un término de treinta (30) días calendario siguiente a la presentación de la solicitud, se exonerará al profesional del servicio social obligatorio de la prestación del mismo.</b></p> <p><b>Artículo 3°.</b> <i>Vinculación de los profesionales en servicio social obligatorio.</i> Los profesionales en servicio social obligatorio serán vinculados por medio de contrato laboral o la vinculación legal reglamentaria.</p> <p>Los profesionales objeto del presente artículo deberán obtener remuneración similar a la de los médicos de planta de la institución donde estén desempeñando</p>	<p>La Corte Constitucional ha dejado precedente en múltiples pronunciamientos que el derecho al descanso inherente al quehacer médico. No obstante, los profesionales en salud que presten su servicio social obligatorio se ven sometidos a horarios que exceden las horas laborales legalmente permitidas, y que desbordan toda su capacidad de trabajo, poniendo en riesgo su salud y ejercicio profesional.</p> <p>Adicionalmente para los empleados públicos que cumplen funciones en el campo médico-asistencial en las entidades prestadoras de servicios de salud, el artículo 2° de la Ley 269 de 1996 determina que su jornada máxima podrá ser de 12 horas diarias, sin que en la semana exceda de 66 horas, esto únicamente para aquellas personas que tengan más de una vinculación con el Estado.</p>

Proyecto de ley número 038 Senado, 130 Cámara	Texto propuesto para primer debate	Explicación
<p>su servicio social obligatorio y garantizar su afiliación al Sistema General de Seguridad Social y Riesgos Profesionales.</p> <p>En ningún caso podrán tener asignaciones salariales y prestacionales inferiores a las de los médicos de planta de la institución donde desempeñen su servicio social obligatorio.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Trabajo podrá autorizar la vinculación del profesional en servicio social obligatorio de salud a través de contrato de prestación de servicios, cuando la ubicación geográfica o la situación económica de la institución donde desempeñaron un servicio social obligatorio lo demande.</p> <p><b>Artículo 5°. Jornada laboral.</b> La vinculación laboral a la que se refiere el artículo 3° de la presente ley corresponde a jornadas efectivas de cuarenta y cuatro (44) horas, y una disponibilidad laboral máxima de sesenta y seis (66) horas semanales, sin que se exceda este límite.</p>	<p>su servicio social obligatorio y garantizar su afiliación al Sistema General de Seguridad Social y Riesgos Profesionales.</p> <p>En ningún caso podrán tener asignaciones salariales y prestacionales inferiores a las de los médicos de planta de la institución donde desempeñen su servicio social obligatorio.</p> <p><b>Artículo 5°. Jornada laboral.</b> La vinculación laboral a la que se refiere el artículo 3° de la presente ley corresponde a jornadas efectivas de cuarenta y cuatro (44) horas, y una disponibilidad laboral máxima de <b>veintidós (22)</b> horas semanales, sin que se exceda este límite.</p>	

**8. PROPOSICIÓN**

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **dar primer debate al debate Proyecto de ley número 130 Cámara de 2017 y 038 Senado 2016, “por medio de la cual se dictan algunas disposiciones relacionadas con el servicio social obligatorio en Salud y se dictan otras disposiciones”.**



ALVARO LÓPEZ GIL  
Representante a la Cámara  
Ponente Único

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2017 CÁMARA, 038 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se dictan algunas disposiciones relacionadas con el servicio social obligatorio en salud y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. La reasignación de plazas para la prestación del servicio social obligatorio.** Son causales para que el Comité de Servicio Social Obligatorio reasigne plaza al profesional de la salud en ejercicio del servicio social obligatorio las siguientes:

1. Las amenazas debidamente comprobadas que haya sufrido el profesional con relación a su integridad personal, evento en el cual debe existir la correspondiente denuncia o prueba que constate dicho evento, el cual será certificado por la autoridad competente.
2. El incumplimiento continuado de 3 pagos o cualquier otra vulneración de los derechos laborales del profesional en servicio social obligatorio.

**Artículo 2°. Servicio social obligatorio en zonas especiales.** En los 300 municipios que registren mayor número de hechos victimizantes registrados en la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), se deberán garantizar por lo menos 8 médicos en servicio social obligatorio por cada 10.000 habitantes o su proporción.

Los médicos especialistas en psiquiatría en servicio social obligatorio serán asignados, de manera prioritaria, a estos municipios.

**Artículo 3°. Vinculación de los profesionales en servicio social obligatorio.** Los profesionales en servicio social obligatorio serán vinculados por medio de contrato laboral o la vinculación legal reglamentaria.

Los profesionales objeto del presente artículo deberán obtener remuneración similar a la de los médicos de planta de la institución donde estén desempeñando su servicio social obligatorio y garantizar su afiliación al Sistema General de Seguridad Social y Riesgos Profesionales.

En ningún caso podrán tener asignaciones salariales y prestacionales inferiores a las de los médicos de planta de la institución donde desempeñen su servicio social obligatorio.

**Artículo 4°. Procedimiento ante los Comités de Servicio Social Obligatorio.** El profesional en servicio social obligatorio que esté siendo víctima de alguna de las situaciones comprendidas en el artículo 1° de la presente ley podrá solicitar ante el comité la investigación de tal situación, para lo cual el comité contará con el término de diez (10) días hábiles subsiguientes al recibo de la petición, queja o reclamo, para dar apertura al trámite, corriendo traslado a la entidad de salud de los cargos que se le imputan. Dicha entidad a su vez contará con cinco (5) días hábiles, subsiguientes al recibo de la comunicación, para pronunciarse con relación a los hechos denunciados.

**Artículo 5°. Jornada laboral.** La vinculación laboral a la que se refiere el artículo 3° de la presente ley corresponde a jornadas efectivas de cuarenta y cuatro (44) horas, y una disponibilidad laboral máxima de veinte y dos (22) horas semanales, sin que se exceda este límite.

En todo caso los profesionales a que se refiere esta ley tendrán derecho a por lo menos 4 días de descanso al mes, sin que se encuentren en condición de disponibilidad y sin que esto afecte la prestación del servicio.

El Ministerio de Trabajo, en ejercicio de su competencia de prevención, inspección, vigilancia y control, realizará las visitas de inspección e impondrá las sanciones correspondientes ante omisión o abuso en las condiciones laborales que puedan evidenciarse. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias que les corresponda al Ministerio de Salud y la Procuraduría General de la Nación.

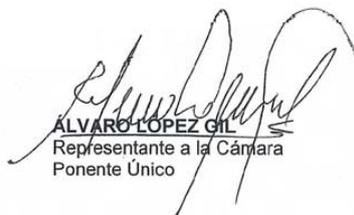
Parágrafo 1°. El profesional en prestación de servicio social obligatorio que exceda el término establecido en el presente artículo tendrá un día compensatorio por cada 8 horas extras, sin que este pueda ser contenido dentro de las horas de disponibilidad de dicho profesional.

Parágrafo 2°. En todo caso la disponibilidad se contará como parte de la jornada ordinaria en proporción a las horas efectivamente laboradas.

**Artículo 6°. De pólizas para el aseguramiento de riesgos.** Las entidades de salud, públicas o privadas, no podrán obligar al profesional en servicio social obligatorio a adquirir la póliza de responsabilidad civil profesional en una determinada aseguradora o empresa.

**Artículo 7°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones contrarias.

Cordialmente,



ÁLVARO LÓPEZ GIL  
Representante a la Cámara  
Ponente Único

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 249 DE 2018 CÁMARA, 36 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del líder indígena Manuel Quintín Lame Chantre al cumplirse 50 años de su fallecimiento y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., junio 5 de 2018

Honorable Representante

EFRAÍN TORRES MONSALVO

Presidente

Comisión Segundo de Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Ponencia para primer Debate al Proyecto de ley número 249 de 2018 Cámara, 36 de 2017 Senado**

Respetado Presidente:

Atendiendo el honroso encargo, como ponente de primer debate al **Proyecto de ley número 249 de 2018 Cámara; 36 de 2017 Senado**, “*por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del líder indígena Manuel Quintín Lame Chantre al cumplirse 50 años de su fallecimiento y se dictan otras disposiciones*”, me permito presentar el informe de ponencia para someter a consideración de los miembros de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos:

### TRÁMITE LEGISLATIVO

La presente iniciativa fue radicada en la Secretaría General del Senado el día 27 de julio del año 2017 por parte del autor, el honorable Senador Marco Aníbal Avirama Avirama, y aprobada en sus dos debates reglamentarios en esa Corporación, con proposición modificatoria al artículo primero por medio del cual se adicionó un parágrafo que fue aprobado por mayorías.

Fue radicado en la Cámara de Representantes el 4 de mayo de 2018, siendo repartido a la Comisión Segunda de esta Corporación el 10 de mayo de 2018, fecha en la cual fui designado por la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes para rendir ponencia para primer debate, mediante Oficio número CSCP. 3.2.02 713/2018 (IS).

### CONTENIDO Y CONVENIENCIA

Originalmente, este proyecto de ley contiene nueve artículos incluida la vigencia. Con las modificaciones propuestas para primer debate, se suprimen dos de sus artículos, quedando en siete, con el debido soporte sobre estos cambios propuestos, como se explicará más adelante.

En momentos en que Colombia está inmersa en un proceso de paz, este proyecto de ley de honores, más allá de rendir tributo a la memoria del

pensador, activista y líder indígena Manuel Quintín Lame Chantre, es una oportunidad para exaltar su trayectoria de vida como ejemplo de dignidad y tenacidad, así como su valiosa contribución al carácter pluriétnico y multicultural de la nación, méritos suficientes para que sea declarado el 26 de octubre de cada año como *Día de la Diversidad Étnica y Cultural Manuel Quintín Lame*.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Manuel Quintín Lame Chantre nació en lo que hoy es el resguardo de Polindara, el 26 de octubre de 1883. Polindara es un resguardo indígena del municipio de Totoró, constituido mediante Resolución del Incora número 010 del 10 de abril de 2003, y está ubicado a una hora de Popayán. Alrededor de 1.000 familias conforman este pueblo indígena, siendo la base de su economía la agricultura, a pesar de que tan solo cuentan con 2.222 hectáreas de tierra.

Su niñez transcurre en las muy precarias condiciones en que vivían los indígenas cuyo trabajo era explotado por los hacendados, sus decisiones impuestas por los políticos regionales y muchos de sus asuntos manejados por la iglesia católica.

Autodidacta, aprendió a leer y escribir por su propio esfuerzo, lo que le permitió adquirir un conocimiento empírico del derecho y apropiarse de las herramientas jurídicas necesarias para desarrollar su activismo en defensa de los territorios, gobiernos y cultura indígena, y en su propia defensa ya que fue acusado más de 150 veces, y fue encarcelado más de un centenar de veces, la mayor parte en detención preventiva, sumando 18 años en las cárceles del país.

Son diversas las facetas que se pueden destacar de Manuel Quintín Lame, ampliamente descritas en la exposición de motivos del proyecto originalmente radicado por su autor, quien reseña su papel como activista de los derechos de los indígenas, defensor de los derechos indígenas, pensador, líder, educador y maestro.

Su pensamiento ilustró también la participación de los indígenas en la constituyente que desembocó en la Carta Política de 1991, rompiendo con la concepción etnocéntrica y la práctica integracionista que había marcado los siglos anteriores, para reconocernos como una nación multiétnica y pluricultural:

En consecuencia, y teniendo en cuenta que esta ley de honores es un llamado a la sociedad para mantener viva la memoria y legado de Quintín Lame, acogemos las palabras de la iniciativa cuando expresa que el Congreso colombiano “recupera para la memoria de las presentes y futuras generaciones, el aporte y coherencia de vida de uno de los más significativos líderes sociales del siglo XX en la región latinoamericana y en la nación colombiana. Bien podríamos decir que este reconocimiento se integra a la reparación

histórica que la nación colombiana adeuda a los pueblos indígenas del país”.

### MARCO JURÍDICO: CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

*15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la Patria.*

El artículo 70 de la Constitución Política señala en su inciso 2° que la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Teniendo en cuenta que esta iniciativa no tiene el carácter impositivo a un gasto, o el otorgamiento de beneficios tributarios, en manera alguna se estaría afectando el marco fiscal de mediano plazo, por lo cual el proyecto que aquí se propone resulta ajustado a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2007 y sobre este aspecto abundante jurisprudencia determina que la simple autorización de un gasto, no afecta el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

De conformidad con los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, resulta claro que ningún gasto podrá hacerse siempre que no haya sido decretado por el Congreso, en consecuencia la jurisprudencia ha indicado que en tratándose de autorizaciones al Gobierno nacional para que incluya una partida presupuestal, no resultan imperativas, por el contrario es potestativo del Gobierno incluirla o no en el Presupuesto General de la Nación.

Así mismo, el principio de legalidad del gasto público supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo; al legislativo la ordenación del gasto propiamente dicha y al ejecutivo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable.

En relación con el tema de las leyes de honores, la Corte Constitucional en Sentencia C-817 de 2011, establece las siguientes reglas particulares que debe cumplir este tipo de leyes.

La jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente:

1. La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento esta-

tal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución. Como lo ha previsto la Corte, las disposiciones contenidas en dichas normas “exaltan valores humanos que por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad”.

2. Contrario ha como sucede con la actividad legislativa ordinaria del Congreso, las leyes de honores carecen de carácter general y abstracto, agotándose en su expedición de manera subjetiva y concreta, respecto de la persona, situación o institución objeto de exaltación. En términos de la jurisprudencia reiterada, esta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos. Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria” y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley.
3. El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

Para la elaboración de la presente ponencia, se han tenido en cuenta los conceptos de constitucionalidad y pertinencia de la iniciativa

que fueron solicitados a los Ministerios de Hacienda, Cultura y Educación. Se presenta un resumen de lo dicho por cada una de las carteras.

**Ministerio de Hacienda.** Resalta que la realización de los compromisos identificados en el proyecto de ley, dependerá de la priorización que de los mismos realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, pues el Congreso solo tiene la facultad de autorizar el gasto público, razón por la cual es necesario que el articulado relacionado con la participación de la Nación se conserve en términos de “autorícese”. En el texto del articulado y en la exposición de motivos se puede identificar que la presente iniciativa guarda relación con lo conceptualizado por esta cartera.

**Ministerio de Cultura.** Señala que en el artículo 5° “*se impone al Ministerio de Cultura el deber de reglamentar la inclusión, en todos los establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado, de un capítulo relativo al carácter multicultural y pluriétnico de la nación colombiana y a la interculturalidad como forma de relacionamiento entre las diferentes culturas de la nación, en el marco de la Ley 1732 de 2015 correspondiente a la implementación de la Cátedra de La Paz, y el decreto que la reglamenta*”, y a renglón seguido, este Ministerio advierte que “*dicha reglamentación debe ser efectuada por el Ministerio de Educación Nacional, cartera que, según el artículo 1.1.1.1. del Decreto número 1075 de 2015, es la encargada de Dictar las normas para la organización y los criterios pedagógicos y técnicos para la atención integral a la primera infancia y las diferentes modalidades de prestación del servicio educativo, que orienten la educación en los niveles de preescolar, básica, media, superior y en la atención integral a la primera infancia*”. En este sentido, es pertinente considerar que el Ministerio de Educación Nacional es la entidad llamada a asumir la tarea de reglamentación de lo dispuesto en el artículo 5° del proyecto de ley”.

**Ministerio de Educación.** Señala que el artículo 3° podría vulnerar el principio de descentralización, esto en el sentido que el servicio público educativo ha sido descentralizado territorialmente en los niveles de preescolar, básica y media, por ello las entidades territoriales certificadas en educación son las responsables de administrar las instituciones educativas oficiales ubicadas en su jurisdicción y el personal docente y directivo docente que allí labore, sin embargo, no se entiende esta justificación pues la descentralización a que hace referencia es para temas administrativos, más no de contenidos programáticos, razón por la cual no se acoge este argumento.

El otro argumento esbozado por esta cartera, en relación con los artículos 3° y 5° reza:

*“Por todo lo anterior, la identidad étnica y cultural y la no discriminación, hacen parte de la apuesta del MEN hacia el análisis de acontecimientos desde la pluralidad, por lo que no es pertinente crear incorporaciones aisladas que generan contradicciones con la política educativa del Ministerio de Educación Nacional para el área de las ciencias sociales.*

*Una vez explicado lo anterior, este Ministerio considera que las disposiciones contenidas en los artículos 3° y 5° del presente proyecto de ley no son convenientes para el sector educativo, por cuanto dichos artículos centran sus esfuerzos en el reconocimiento y valoración del legado de Manuel Quintín Lame Chantre, dejando de lado la integralidad que tienen las ciencias sociales para que el estudiante se apropie de conceptos, analice fenómenos, asuma posturas críticas y comprenda la realidad social en la que vive.*

*De esta forma podemos ilustrar que la enseñanza y el aprendizaje de las ciencias sociales en los diferentes grados se imparte de manera integral, sin centralizar los contenidos programáticos en personajes destacados de cada siglo. Es por esta razón que todas las políticas, programas y documentos emitidos por el Ministerio de Educación Nacional relacionados con el área, se encuentran articulados para que den cuenta de los nuevos enfoques con los que se aborda el aprendizaje ante los nuevos retos de la educación y los cambios en la sociedad”.*

Continúa el concepto señalando que acorde a los estándares básicos de competencias y los derechos básicos de aprendizaje del Estado colombiano se tienen directrices claras para reconocer el legado que dejaron los líderes y próceres de la historia

colombiana, relacionando los contenidos para los grados 4, 5, 8 y 9, sin embargo, no se logra identificar con meridiana claridad el estudio de los aportes que dejaron a nuestra Nación los líderes indigenistas, pues debemos resaltar que Colombia como un Estado pluriétnico y multicultural debe garantizar el conocimiento y entendimiento de las diferentes culturas, así como enseñar las contribuciones que han hecho a la construcción de la nación colombiana; por esta razón no se acogen los argumentos esbozados por la cartera.

Señala además el Ministerio claridad en relación a las expresiones “capítulo relativo” y “culturalidad”, ambas contenidas en el artículo 5°.

La primera parte del artículo sobre la inclusión de un capítulo relativo al carácter multicultural y pluriétnico de la Nación colombiana hace referencia a los lineamientos curriculares que debe enseñárseles a los estudiantes en los diferentes grados, si el Ministerio de Educación considera conveniente que este contenido sea desarrollo en la materia de ciencias sociales, se incluirá en el articulado que dicha cartera reglamentará la materia.

Se aclara además que la otra expresión es “interculturalidad” por lo cual debe entenderse según lo define el diccionario de la real academia española: i) que concierne a la relación entre culturas, ii) común a varias culturas.

En virtud del aporte hecho por los Ministerios y ante sus bien fundados argumentos, esta ponencia acoge tales observaciones, solicitando la eliminación de los artículos 3° y 5° del proyecto de ley que nos ocupa, por razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia.

#### CUADRO DE MODIFICACIONES

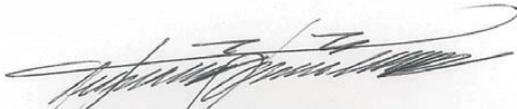
ARTICULADO ORIGINAL	CONSIDERACIONES	ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA
Artículo 1°. La Nación de Colombia honra la memoria del pensador, activista y líder indígena Manuel Quintín Lame Chantre y exalta su trayectoria de vida como ejemplo de dignidad y tenacidad, así como su valiosa contribución al carácter pluriétnico y multicultural de la nación, declarando el 26 de octubre como <i>Día de la Diversidad Étnica y Cultural Manuel Quintín Lame</i> . Parágrafo. Para honrar la memoria del luchador Quintín Lame, esta ley proscrib el uso o la amenaza de uso de la violencia como herramienta para reivindicaciones políticas y sociales.	Se conserva igual.	Artículo 1°. La Nación de Colombia honra la memoria del pensador, activista y líder indígena Manuel Quintín Lame Chantre y exalta su trayectoria de vida como ejemplo de dignidad y tenacidad, así como su valiosa contribución al carácter pluriétnico y multicultural de la nación, declarando el 26 de octubre como <i>Día de la Diversidad Étnica y Cultural Manuel Quintín Lame</i> . Parágrafo. Para honrar la memoria del luchador Quintín Lame, esta ley proscrib el uso o la amenaza de uso de la violencia como herramienta para reivindicaciones políticas y sociales.
Artículo 2°. <i>Radio y Televisión de Colombia (RTVC)</i> , producirá un documental para televisión y radio, que será transmitido por el <i>Canal Institucional</i> y <i>Señal Colombia</i> y la <i>Radio Difusora Nacional</i> , sobre su trayectoria de vida y sus aportes a la nación colombiana. Este	Se conserva igual.	Artículo 2°. <i>Radio y Televisión de Colombia (RTVC)</i> , producirá un documental para televisión y radio, que será transmitido por el <i>Canal Institucional</i> y <i>Señal Colombia</i> y la <i>Radio Difusora Nacional</i> , sobre su trayectoria de vida y sus aportes a la nación colombiana. Este

ARTICULADO ORIGINAL	CONSIDERACIONES	ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA
documental será distribuido entre las instituciones educativas oficiales y será ofertado a las privadas.		documental será distribuido entre las instituciones educativas oficiales y será ofertado a las privadas
Artículo 3°. El Ministerio de educación nacional velará porque en los currículum escolares de historia se recupere la memoria de este destacado líder y su liderazgo en defensa de la identidad étnica y cultural y por la no discriminación.	Elimínese el artículo 3° acogiendo concepto del Ministerio de Educación Nacional y argumentos esgrimidos que evidencian razones de inconstitucionalidad e inconveniencia.	
Artículo 4°. La emisión próxima que se haga de uno de los billetes o monedas del Banco de la República tendrá en una de sus caras la figura del indígena Manuel Quintín Lame Chantre.	El artículo cuarto pasa a ser el artículo tercero, por defecto, y se conserva igual en su contenido.	Artículo 3°. La emisión próxima que se haga de uno de los billetes o monedas del Banco de la República tendrá en una de sus caras la figura del indígena Manuel Quintín Lame Chantre.
Artículo 5°. En todos los establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado deberá incluirse un capítulo relativo al carácter multicultural y pluriétnico de la nación colombiana y a la interculturalidad como forma de relacionamiento entre las diferentes culturas de la nación, en el marco de la Ley 1732 de 2015 correspondiente a la implementación de la Cátedra de La Paz, y el decreto que la reglamenta. Parágrafo. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura reglamentará esta materia en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.	Elimínese el artículo quinto y su respectivo párrafo, acogiendo concepto del Ministerio de Educación Nacional y argumentos esgrimidos que evidencian razones de inconstitucionalidad e inconveniencia.	
Artículo 6°. Autorícese al Gobierno nacional y al Congreso de Colombia para rendir honores públicos al líder indígena Manuel Quintín Lame Chantre, en una ceremonia especial que se realizará en territorio indígena de los actualmente resguardos de Polindara y Quintana, Cauca, y cuya fecha y hora serán programados por las Mesas Directivas del Congreso de la República, con la presencia del señor Presidente de la República y los Ministros del Interior, Educación, TIC, Cultura.	El artículo sexto pasa a ser el artículo cuarto, por defecto, y se conserva igual en su contenido.	Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional y al Congreso de Colombia para rendir honores públicos al líder indígena Manuel Quintín Lame Chantre, en una ceremonia especial que se realizará en territorio indígena de los actualmente resguardos de Polindara y Quintana, Cauca, y cuya fecha y hora serán programados por las Mesas Directivas del Congreso de la República, con la presencia del señor Presidente de la República y los Ministros del Interior, Educación, TIC, Cultura.
Artículo 7°. El Gobierno Nacional en concurrencia con el Departamento del Cauca impulsará la creación del centro de memoria y pensamiento que resalte la vida de destacados líderes indígenas, y que se ubicará en el resguardo Polindara.	El artículo 7° pasa a ser el artículo quinto, por defecto, y se conserva igual en su contenido.	Artículo 5°. El Gobierno Nacional en concurrencia con el Departamento del Cauca impulsará la creación del centro de memoria y pensamiento que resalte la vida de destacados líderes indígenas, y que se ubicará en el resguardo Polindara.
Artículo 8°. Autorícese al Gobierno para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y las establecidas en la Ley 715 de 2001, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias a fin de dar cumplimiento a la presente ley.	El artículo 8° pasa a ser el artículo sexto, por defecto, y se conserva igual en su contenido.	Artículo 6°. Autorícese al Gobierno para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y las establecidas en la Ley 715 de 2001, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias a fin de dar cumplimiento a la presente ley.
Artículo 9°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	El artículo 9° pasa a ser el artículo séptimo, por defecto, y se conserva igual en su contenido.	Artículo 7°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

## PROPOSICIÓN

Con las consideraciones plasmadas, respetuosamente solicito a los honorables miembros de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, aprobar el **Proyecto de ley número 249 de 2018 Cámara, 36 de 2017 Senado**, por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del líder indígena Manuel Quintín Lame Chantre al cumplirse 50 años de su fallecimiento y se dictan otras disposiciones, con las modificaciones propuestas para primer debate, quedando el articulado como se propone a continuación y reenumerado.

De los honorables Representantes,



ANTENOR DURAN CARRILLO  
Representante a la Cámara

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 249 DE 2018 CÁMARA, 36 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual la nación rinde honores a la memoria del líder indígena Manuel Quintín Lame Chantre al cumplirse 50 años de su fallecimiento y se dictan otras disposiciones”.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación de Colombia honra la memoria del pensador, activista y líder indígena Manuel Quintín Lame Chantre y exalta su trayectoria de vida como ejemplo de dignidad y tenacidad, así como su valiosa contribución al carácter pluriétnico y multicultural de la nación, declarando el 26 de octubre como *Día de la Diversidad Étnica y Cultural Manuel Quintín Lame*.

Parágrafo. Para honrar la memoria del luchador Quintín Lame, esta ley proscribe el uso o la amenaza de uso de la violencia como herramienta para reivindicaciones políticas y sociales.

Artículo 2°. *Radio y Televisión de Colombia (RTVC)*, producirá un documental para televisión y radio, que será transmitido por el *Canal Institucional* y *Señal Colombia* y la *Radio Difusora Nacional*, sobre su trayectoria de vida y sus aportes a la nación colombiana. Este documental será distribuido entre las instituciones educativas oficiales y será ofertado a las privadas.

Artículo 3°. La emisión próxima que se haga de uno de los billetes o monedas del Banco de la República tendrá en una de sus caras la figura del indígena Manuel Quintín Lame Chantre.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional y al Congreso de Colombia para rendir honores públicos al líder indígena Manuel Quintín Lame Chantre, en una ceremonia especial que se

realizará en territorio indígena de los actualmente resguardos de Polindara y Quintana, Cauca, y cuya fecha y hora serán programados por las Mesas Directivas del Congreso de la República, con la presencia del señor Presidente de la República y los Ministros del Interior, Educación, TIC, Cultura.

Artículo 5°. El Gobierno nacional en concurrencia con el departamento del Cauca impulsará la creación del centro de memoria y pensamiento que resalte la vida de destacados líderes indígenas, y que se ubicará en el resguardo Polindara.

Artículo 6°. Autorícese al Gobierno para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y las establecidas en la Ley 715 de 2001, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias a fin de dar cumplimiento a la presente ley.

Artículo 7°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente,



ANTENOR DURAN CARRILLO  
Representante a la Cámara

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2017 CÁMARA

*por medio del cual se introducen algunas disposiciones en materia de contratación estatal.*

Presidente

CARLOS ARTURO CORREA MOJICA

Comisión Primera

Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de Ponencia de Archivo al Proyecto de ley número 199 de 2017 Cámara, por medio del cual se introducen algunas disposiciones en materia de contratación estatal.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación hecha por la mesa directiva como ponentes de esta iniciativa, por medio del presente escrito rendimos informe de ponencia de archivo al proyecto de ley citado en el asunto.

#### I. ANTECEDENTES

El 13 de diciembre del año 2017, el honorable Representante Samuel Alejandro Hoyos Mejía radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el Proyecto de ley número 199 de 2017 Cámara, *por medio del cual se introducen algunas disposiciones en materia de contratación estatal.*

El proyecto de ley fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 10 de 2018 y remitido a la Comisión Primera el día 23 de enero de 2018.

Mediante Oficio C.P.C.3.1-0645-2018, fue designado como Coordinador Ponente el honorable Representante Samuel Alejandro Hoyos Mejía, y como ponentes los honorable Representante Béner León Zambrano Erazo, Óscar Hernán Sánchez León, Humphrey Roa Sarmiento, Angélica Lisbeth Lozano Correa, Carlos Germán Navas Talero, Fernando de la Peña Márquez y Carlos Abraham Jiménez López.

## II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa tiene como objeto introducir unas disposiciones en materia de contratación estatal con el fin de:

1. Prohibir la participación en política a personas naturales vinculadas a Entidades Públicas a través de contrato de prestación de servicios, durante la vigencia del contrato y un año adicional.
2. Prohibir a personas naturales y jurídicas, y a personas que se encuentren hasta del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil de la persona vinculada a Entidades Públicas a través de contrato de prestación de servicios, realizar contribuciones a partidos, movimientos o candidatos, sin importar la cuantía, durante la vigencia del contrato y un año adicional.
3. Crear una inhabilidad para contratar a través de contratos de prestación de servicios, para quienes (personas naturales y jurídicas) realicen aportes económicos a movimientos o partidos políticos, durante los cuatro años siguientes a la fecha en que se realizó la contribución, o tratándose de aportes a candidatos, durante el período constitucional para el cual el candidato fue elegido. En efecto, se crea una prohibición para participar a cualquier título en la ejecución de contratos de prestación de servicios, convenios o cualquier otra modalidad contractual con entidades públicas para las personas que se encuentren incurso en esta inhabilidad.
4. Establecer una limitación en la suscripción de contratos de prestación de servicios con entidades estatales, mediante la creación de una prohibición para suscribir en una misma vigencia fiscal más de 5 contratos de prestación de servicios con entidades públicas, o que la sumatoria del valor de los mismos superen los 500 smlmv, salvo previo concepto favorable de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en

el cual se refleje las razones que motivan la excepción.

5. Establecer de forma clara que, en los procesos de contratación estatal, la única forma de acumular la experiencia sea a través de las figuras asociativas permitidas por la ley, esto es, cuando las personas jurídicas y/o naturales se presenten a cualquier proceso de contratación estatal a través de un consorcio, unión temporal, promesa de sociedad futura, asociación pública privada o cualquier otra.

## III. CONSIDERACIONES

La figura del contrato de prestación de servicios ha tenido una larga trayectoria en Colombia desde 1930, dentro de su evolución legal, se destacan las siguientes normativas:

La primera de ellas, es la Ley 3ª de 1930 que en su artículo 5º señala “*Queda facultado el poder ejecutivo para contratar expertos o consejeros técnicos, cuando para la mejor organización de algún ramo especial de la administración pública lo juzgue conveniente*”<sup>1</sup>.

Luego, el Decreto número 2400 de 1968 estableció unos límites a la figura de prestación de servicios en su artículo 2º, así: “*Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones*”.

La tercera, es el Decreto-ley sobre Contratación Administrativa número 150 de 1976, que nos presenta una definición más amplia de lo que implica esta modalidad contractual, dando luces de lo que actualmente se dispone en esta materia, así: “*Para los efectos del presente decreto, se entiende por contrato de prestación de servicios el celebrado con personas naturales o jurídicas para desarrollar actividades relacionadas con la atención de negocios o el cumplimiento de funciones que se hallen a cargo de la entidad contratante, cuando las mismas no puedan cumplirse con personal de planta. No podrán celebrarse esta clase contratos para el ejercicio de funciones administrativas*”.

Posteriormente, el Decreto número 222 de 1983 en su artículo 163, define al contrato de prestación de servicios de igual forma que la anterior regulación, no obstante, enfatiza que salvo autorización de la Secretaría de Administración Pública o la dependencia que haga sus veces, no podrán celebrarse estos contratos para el ejercicio de funciones administrativas, aclarando que se entiende por funciones administrativas, aquellas

<sup>1</sup> Arbeláez Villegas, Jairo. Capítulo VII: De la relación laboral y otros modos. En *Derecho Administrativo Laboral*, 1998 p. 209.

que se asemejen o sean iguales a las asignadas en una planta de personal de una entidad<sup>2</sup>.

Esta forma contractual fue luego reglamentada por la Ley 80 de 1993, que aún continúa vigente como el Estatuto General de Contratación, así:

*Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos solo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.*

*En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable<sup>3</sup>.*

Sobre el particular, es preciso decir que la contratación a través de la modalidad de prestación de servicios si bien surge con la finalidad de realizar una actividad relacionada con el funcionamiento de la entidad, lo cierto es que esta figura se encuentra limitada por su carácter temporal y excepcional, además, supedita su celebración a la ausencia de personal de planta que las pueda desarrollar o de personal con los conocimientos especializados y técnicos que se requieran, y como último elemento esencial, se caracteriza por la autonomía e independencia de la cual goza el contratista, desde el punto de vista técnico y científico.

Al respecto, ha señalado el Consejo de Estado:

*El contrato de prestación de servicios tiene por finalidad realizar actividades relacionadas con la administración de la entidad o el cumplimiento de sus funciones; su carácter es temporal; el contratista goza de autonomía e independencia para la ejecución de las prestaciones y puede celebrarse tanto con personas jurídicas como naturales, en este último caso, siempre y cuando las actividades contratadas no pueden cumplirse con personal de planta o cuando las labores requeridas exigen conocimientos especializados de los que no disponen los servidores de la entidad<sup>4</sup>. (...)*

Adicional a lo anterior, es menester recordar que los contratistas del Estado no tienen la calidad de servidores públicos, ya que *“como sujetos particulares, no pierden su calidad de tales porque su vinculación jurídica a la entidad estatal no les confiere una investidura pública, pues si bien por el contrato reciben el encargo de realizar una actividad o prestación de interés o utilidad pública, con autonomía y cierta libertad*

*operativa frente al organismo contratante, ello no conlleva de suyo el ejercicio de una función pública.*

*Lo anterior es evidente, si se observa que el propósito de la entidad estatal no es el de transferir funciones públicas a los contratistas, las cuales conserva, sino la de conseguir la ejecución práctica del objeto contractual, en aras de realizar materialmente los cometidos públicos a ella asignados (...)*

*En las circunstancias descritas, el contratista se constituye en un colaborador o instrumento de la entidad estatal para la realización de actividades o prestaciones que interesan a los fines públicos, pero no en un delegatario o depositario de sus funciones”<sup>5</sup>.*

Así mismo, el Consejo de Estado mediante Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil de mayo 10 de 2001, Radicación número 1.344, Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, señaló:

*“(…) De los presupuestos de la definición legal y de los elementos analizados, se concluye que particulares que colaboran con el Estado mediante un contrato de prestación de servicios o cualquier otro, tipificado en la Ley 80 de 1993 o producto de la autonomía de la voluntad, no están subsumidos en el contexto de la función pública, ni son, por tanto, servidores públicos y, por lo mismo, no reciben “asignación” en los términos establecidos, lo que hace imposible aplicarles el régimen de estos”.*

Quedando claro entonces que los particulares que celebran contratos con el Estado mediante la figura de prestación de servicios, se constituyen en unos colaboradores de la entidad estatal para la realización de actividades que propenden por la utilidad pública, pero no en calidad de delegatario o depositario de sus funciones, y por tanto, no se encuentran cobijados con la investidura de servidores públicos, no es posible equipararles las prohibiciones que para algunos de ellos existe, como la establecida en el artículo 127 de nuestra Carta Política, en lo que tiene que ver a la participación en las actividades y controversias políticas, y más aún, cuando la Corte Constitucional ha precisado que el alcance de dicha prohibición es restringido, así:

*La prohibición de tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas no es general para los servidores del Estado y de sus entidades descentralizadas, sino que únicamente cobija a quienes encajen dentro de las hipótesis planteadas en la norma, cuyo alcance es, por lo tanto, restringido. Los empleados no comprendidos en la prohibición están autorizados expresamente por la propia Constitución para participar en esas actividades y controversias. Se deja en cabeza de la ley la*

<sup>2</sup> Comparar Arbeláez. Capítulo VII: De la relación laboral y otros modos. p. 210.

<sup>3</sup> Ley 80 de 1993, artículo 32 inciso 3.

<sup>4</sup> COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación número: 11001-03- 06-000-2005-01693-00(1693). C. P. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

<sup>5</sup> Sentencia C-563 de 1998.

*definición de las condiciones en que ello se haga, pero no la potestad de extender la prohibición más allá de la previsión constitucional<sup>6</sup> (subrayado fuera de texto).*

A su vez, la Corte Constitucional ha establecido:

*Si bien en un sentido amplio podría considerarse como función pública todo lo que atañe al Estado, cabe precisar que la Constitución distingue claramente los conceptos de función pública y de servicio público y les asigna contenidos y ámbitos normativos diferentes que impiden asimilar dichas nociones, lo que implica específicamente que no se pueda confundir el ejercicio de función pública, con la prestación de servicios públicos, supuestos a los que alude de manera separada el artículo 150 numeral 23 de la Constitución que asigna al Legislador competencia para expedir las leyes llamadas a regir una y otra materia. El servicio público se manifiesta esencialmente en prestaciones a los particulares. La función pública se manifiesta, a través de otros mecanismos que requieren de las potestades públicas y que significan, en general, ejercicio de la autoridad inherente del Estado<sup>7</sup>.*

Si bien la voluntad del constituyente fue establecer un régimen de prohibición taxativa para ciertos servidores públicos (empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales así como en los organismos de control y de seguridad), bajo la necesidad de que la actuación del servidor sea imparcial y en esa medida, evitar que en ejercicio de su cargo favorezca a candidatos o grupos políticos, mediante el uso abusivo de la investidura oficial y la utilización indebida de bienes y recursos públicos; también fue la de crear las condiciones institucionales para incrementar y desarrollar los mecanismos de participación democrática, tal y como lo expresa el Preámbulo de la Constitución y lo consignan explícitamente varias disposiciones, entre las cuales se destacan las consagradas en los artículos 1° y 2° sobre la participación política como característica y fin esencial del Estado; el artículo 40 concerniente al derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del Poder político; el artículo 95 respecto al deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país; artículos 99 y 100 -ejercicio de derechos políticos-; artículos 103 a 106 que establece los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, entre otros.

En este orden de ideas, el derecho a la participación constituye no solo un derecho fundamental, sino un elemento esencial dentro de la filosofía política que inspira la Carta, pues el constituyente buscó abrir precisamente las posibilidades de una mayor y más amplia intervención democrática en favor de aquellos funcionarios que, desde su cargo, no pueden

afectar o incidir los comportamientos políticos de otros.

Por otra parte, el inciso 3 de la Constitución establece que los empleados del Estado no contemplados en la prohibición allí establecida, solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley Estatutaria, ley que aún en el Congreso no ha expedido, y en ese sentido, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con ponencia de la consejera Rocío Araújo Oñate, en Sentencia con Radicación número 25000-23-4100-000-2015-02491-01 de fecha 26 de septiembre de 2017 señaló, que hasta que entre en vigencia la ley estatutaria encargada de regular la forma como los demás servidores públicos pueden participar en política (Artículo 127 de la Constitución Política), los derechos políticos de dichos servidores únicamente podrán limitarse a los parámetros que la propia Carta Política prevea y a los desarrollos normativos que existen en temas específicos como los de naturaleza disciplinaria consagrados en la Ley 734 de 2002.

Sin embargo, sobre ese particular dijo la Corte Constitucional *“Cabe agregar que la ley no puede ampliar la prohibición del segundo inciso del artículo 127 a otros empleados del Estado. En efecto, desde la perspectiva de sus destinatarios existe una norma constitucional definitiva – taxativa- que impide incluir o excluir supuestos. Por tal razón este Tribunal ha dicho que la función del Congreso no comprende “la potestad de extender la prohibición más allá de la previsión constitucional”<sup>8</sup> (subrayado fuera de texto).*

De acuerdo con lo anteriormente citado, el Consejo de Estado fue claro en indicar que la reglamentación de las condiciones y límites en que los servidores públicos no cobijados de la prohibición pueden participar en política, debe realizarse mediante ley estatutaria, y que esta no puede ampliarla a otros empleados del Estado.

Así pues, se puede inferir que la presente iniciativa no guarda relación con las disposiciones constitucionales y jurisprudenciales al respecto, en tanto busca mediante una ley de naturaleza ordinaria, ampliar dicha prohibición, peor aún, a los colaboradores del Estado que se vinculan a él mediante la modalidad de prestación de servicios, en la que además se define por una parte, el contenido de la participación de los contratistas en política, al establecer las condiciones en que dicha participación se haría, esto es, durante la vigencia del contrato y un año adicional; a quienes se extiende la prohibición; y las consecuencias en caso de incurrir en la misma.

No obstante, lo anterior, es pertinente precisar por otra parte que la extensión de la prohibición a los contratistas del Estado resulta desproporcional a todas luces, por las siguientes razones:

<sup>6</sup> Sentencia C-454 de 1993.

<sup>7</sup> Sentencia C-037 de 2003.

<sup>8</sup> Sentencia C-794 de 2014.

Reza el artículo 1° “*Está prohibida la participación en política durante la vigencia del contrato y un año adicional (...)*”. Por un lado, este precepto no resulta armónico con las normas constitucionales e internacionales que protegen la libertad de expresión y la participación política, al punto de vaciar de contenido garantías constitucionales centrales en un Estado genuinamente democrático, puesto que se le da un alcance general en la medida en que no se especifica o señala en qué casos concretos o situaciones los contratistas no podrían participar en política, dejándolo abierto a cualquier mecanismo o forma de participación establecido en las disposiciones constitucionales y legales.

Por otro lado, se crea una inhabilidad para que aquellos que hayan celebrado contratos de prestación de servicios con el Estado, no puedan durante un año adicional a la terminación del contrato, participar en política, lo cual implicaría que no podrían por ejemplo ejercer el derecho fundamental al voto, o intervenir y opinar en discusiones, debates o actuaciones relevantes sobre temas que pueden hacer parte de la política pública de las instituciones democráticas y de interés para la ciudadanía, entre otros, configurándose ello en una medida excesiva y desproporcional.

Así las cosas, el artículo no parte de la garantía de los derechos de que gozan los ciudadanos en un Estado democrático, por el contrario, sus disposiciones establecen prohibiciones al ejercicio de los derechos políticos y de expresión de los contratistas sin observar los parámetros constitucionales y jurisprudenciales.

De otra parte, en relación a este artículo, no se explica en la exposición de motivos los argumentos tenidos en cuenta para extender dicha inhabilidad a las personas que se encuentren hasta del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil de la persona vinculada mediante el contrato de prestación de servicios, resultando ello, igualmente, una medida desmesurada.

Además, se indica en la exposición de motivos del proyecto de ley, que los contratos de prestación de servicios se han convertido en la fuente de financiación de las campañas políticas, ya sea porque los dineros provenientes de esta modalidad contractual son destinados en un porcentaje a la financiación de campañas bajo la figura de contribución privada, como recompensa a la entrega del contrato por parte del candidato político que consigue el contrato, o porque estos contratos se han convertido en la forma de pagar favores a quienes de alguna forma han realizado aportes o contribuciones a las campañas, y por tal razón, la iniciativa busca precisamente acabar con estas prácticas corruptas.

Al respecto, es pertinente señalar que los motivos que fundamentan la presente iniciativa parten del supuesto que todos los contratistas por prestación de servicios apoyan campañas políticas

de manera fraudulenta y entregan dineros en contraprestación por su contrato, es decir, que todos los contratistas estarían vinculados a prácticas corruptas, lo cual es contrario a los principios y postulados constitucionales de la buena fe que cimientan nuestro Estado Social de Derecho, pues no se puede hacer una generalidad y decir que todos los contratistas del Estado son corruptos. Adicional, no se exponen los argumentos suficientes para afirmar o demostrar que los dineros que el contratista recibe en contraprestación de sus servicios son destinados a la financiación de campañas políticas, y que por ende, se presenta una desviación de los recursos públicos, o que todos los contratos de prestación de servicios son usados para pagar favores o cuotas políticas, que si bien se han presentado denuncias al respecto, no se puede cobijar los miles de casos de personas cuyos contratos constituyen el sustento suyo y el de su familia.

Adicional, al inicio de las presentes consideraciones se realizó un pequeño recuento sobre la evolución, naturaleza y características de los contratos de prestación de servicios, dentro de las cuales se encuentra que al no configurarse como un contrato laboral, los contratistas únicamente perciben unos honorarios por el servicio prestado, sin derecho a percibir prestaciones sociales y con la obligación de realizar los pagos a seguridad social de forma anticipada, y se pretende entonces, agregarles una inhabilidad para participar en política.

Con relación a lo anterior, es oportuno aclarar que el objeto del debate no debería ser el contratista, sino el descuido de las instituciones encargadas de la formulación de herramientas necesarias para acabar con el uso atrevido e indebido de esta figura contractual, que se ha convertido por excelencia en la forma de evadir las obligaciones de ley.

Ahora bien, en lo que concierne a la financiación de las campañas políticas, es un tema que ha adquirido una serie de particularidades dadas por el contexto de la corrupción, y que a su vez ha generado la necesidad de expedir normatividades específicas en lo que se refiere al manejo de dineros por las organizaciones políticas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en un Estado democrático como el de nosotros, la financiación política es una necesidad y en razón a ello, por disposición constitucional (artículo 109), el Estado participa tanto en la financiación del funcionamiento de las organizaciones políticas como de las campañas.

La participación del Estado en la financiación de las campañas, considerada esta como una forma de participar en política, no es motivo óbice para que los particulares, cumpliendo con las respectivas disposiciones legales, apoyen a los partidos y movimientos políticos, o a los candidatos de su preferencia, como garantía esencial de nuestro sistema democrático.

En este orden de ideas, Colombia cuenta con un sistema de financiación mixta tanto para los partidos y movimientos como para las campañas electorales en cuanto concurren aportes públicos y privados, el cual fue elevado a nivel constitucional en 1991.

A su vez la Constitución reconoce al Estado la competencia para establecer límites, controles y sanciones a la financiación de las campañas con el fin de asegurar una actividad política equitativa, competitiva y transparente, mediante el establecimiento de medidas para prohibir algunas fuentes de financiación, límites a los aportes privados, topes de gastos, y obligatoriedad de la rendición pública de cuentas electorales. Adicionalmente, existe un marco normativo que permite sancionar a quienes violen las normas de financiamiento, agrupadas en sanciones penales, disciplinarias y administrativas.

Dentro de los controles de financiamiento y de acuerdo al contexto que nos compete, encontramos que el artículo 110 de la Constitución Política prohíbe expresamente a quienes desempeñan funciones públicas, realizar contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. Para el efecto, el incumplimiento de cualquiera de la prohibición es causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura.

Sumado a esto, la Ley 1475 de 2011 en el numeral 6 y 7 del artículo 27 (Financiación prohibida), se prohíben las siguientes fuentes de financiación de los partidos, movimientos políticos y campañas:

6. Las que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen, de acuerdo con los límites a la financiación privada previstos en el artículo 25 de la presente ley.
7. Las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar (subrayado fuera de texto).

Aunado a lo anterior, la Ley 1778 de 2016 en el artículo 2° establece:

Artículo 2°. *Inhabilidad para contratar de quienes financien campañas políticas.* El numeral 1 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993 tendrá un nuevo literal k), el cual quedará así:

Las personas naturales o jurídicas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones, a las alcaldías o al Congreso de la República, con aportes superiores al dos por ciento (2.0%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, quienes no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato.

La inhabilidad se extenderá por todo el período para el cual el candidato fue elegido. Esta causal también operará para las personas que se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil de la persona que ha financiado la campaña política.

Esta inhabilidad comprenderá también a las personas jurídicas en las cuales el representante legal, los miembros de junta directiva o cualquiera de sus socios controlantes hayan financiado directamente o por interpuesta persona campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones, las alcaldías o al Congreso de la República.

La inhabilidad contemplada en esta norma no se aplicará respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales. (Subrayado fuera de texto).

Cabe recordar que la Ley 130 de 1994 consagra algunas de las reglas en materia de financiación privada de los partidos, movimientos y campañas políticas, dentro de las cuales se destacan los artículos 14, 16 y 17.

De otra parte, es pertinente traer a colación que con el propósito precisamente de controlar la contratación pública para que no se otorguen favorecimientos ni beneficios en las contiendas electorales, se expidió la Ley 966 de 2005 como un instrumento legal diseñado para garantizar la imparcialidad en las elecciones, y así evitar las prácticas clientelistas.

En concordancia con lo anterior, por tratarse el año en curso de un año electoral, el 11 de noviembre de 2017 comenzó a regir dicha ley conocida como Ley de Garantías Electorales, y con ella la restricción para que las entidades públicas no pudieran firmar convenios interadministrativos para ejecutar recursos públicos durante los cuatro meses anteriores a las elecciones del Congreso de la República llevadas a cabo el 11 de marzo del presente año. Asimismo, a partir del 27 del corriente año, entró a regir la prohibición para que los entes del Estado no pudieran contratar personal directamente hasta la elección del nuevo Presidente de Colombia.

Por lo tanto, encontramos en nuestro ordenamiento jurídico herramientas legales como la citada en precedencia, con la cual se busca afianzar la neutralidad de los servidores públicos que organizan y supervisan las disputas

electorales y que tantos candidatos como electores tengan igualdad de condiciones sobre los recursos ofrecidos por el Estado, y así, evitar en palabras más, palabras menos, que no se ofrezcan trabajos o contratos a cambio de votos.

Es necesario señalar que la creación de las prohibiciones e inhabilidades que el proyecto de ley pretende, no asegura per se, el cumplimiento de los objetivos que fundamentan su creación, pues las personas naturales o jurídicas, las organizaciones políticas y los candidatos, acudirán a buscar otras formas o figuras ilegales para poder hacer o recibir los aportes económicos, lo que conllevaría a que las actuaciones se realicen sin transparencia, cuando por el contrario, un Estado democrático como el colombiano, debe propender a promover y ampliar los espacios de quienes participen en política, para que puedan a su vez efectuar contribuciones respetando los límites establecidos en la ley, pero de cara a la sociedad.

Por último, cabe recordar que el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, mediante Decreto-ley número 4170 de 2011, creó la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, como una entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación.

Dentro de las funciones asignadas a Colombia Compra Eficiente, se estipuló aquella relacionada a desarrollar mecanismos de apoyo a los oferentes que les permitan una mayor y mejor participación en los Procesos de Contratación de las Entidades Estatales<sup>9</sup>.

Por su parte, el Decreto número 1082 de 2015 señala que Colombia Compra Eficiente debe diseñar e implementar los instrumentos estandarizados y especializados por tipo de obra, bien o servicio a contratar, así como cualquier otro manual o guía que se estime necesario o, sea solicitado por los partícipes de la contratación pública<sup>10</sup>.

El Consejo de Estado a través de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C. P. Alberto Arango Mantilla<sup>11</sup>, ha manifestado que son obligatorios los lineamientos, manuales y guías, siempre que se adopten mediante Circular o cualquier otro acto administrativo vinculante para todas las Entidades Estatales. De no expedirse por acto administrativo alguno, dichos documentos son solo referentes y guías tanto para las Entidades Estatales como para los particulares.

En ese sentido, los Manuales y Guías a los que hace referencia el Decreto número 1082 de 2015, son de obligatorio cumplimiento y se

<sup>9</sup> Numeral 9 del artículo 3° del Decreto-ley número 4170 de 2011.

<sup>10</sup> Artículo 2.2.1.2.5.2 Decreto número 1082 de 2015.

<sup>11</sup> Radicación N° 3001-05 del 8 de febrero de 2007.

encuentran publicados en su totalidad en la página de Colombia Compra Eficiente.

Lo anterior, para concluir que la disposición contenida en el artículo 5° que señala que la experiencia solo podrá ser acumulada únicamente cuando las personas jurídicas y/o naturales se presenten a cualquier proceso de contratación estatal a través de un consorcio, unión temporal, promesa de sociedad futura, asociación pública privada o cualquier otra figura asociativa permitida por la ley, se torna innecesaria, toda vez que ya se encuentra estipulada en el Manual **“para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación”** expedido por Colombia Compra Eficiente, de la siguiente manera:

*En un Proceso de Contratación se pueden presentar oferentes plurales por medio de uniones temporales, consorcios y promesas de sociedad futura. La Entidad Estatal debe determinar en los Documentos del Proceso, el procedimiento para calcular los indicadores de los oferentes plurales a partir de la información de cada integrante del oferente plural.*

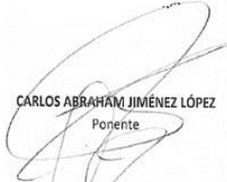
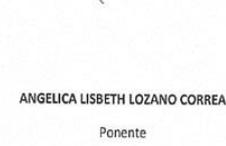
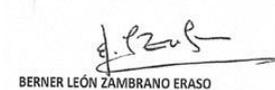
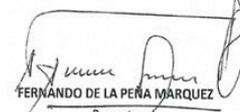
*La Entidad Estatal es autónoma para establecer la forma como las uniones temporales, consorcios y promesas de sociedad futura acreditan el cumplimiento de los requisitos habilitantes.*

*La experiencia del oferente plural (unión temporal, consorcio y promesa de sociedad futura) corresponde a la suma de la experiencia que acredite cada uno de los integrantes del proponente plural.*

#### IV. PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, **archivar** el Proyecto de ley número 199 de 2017 Cámara, *“por medio del cual se introducen algunas disposiciones en materia de contratación estatal”*.

De los honorables Representantes,

 CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ Ponente	 OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN Ponente
 HUMPHREY ROA SARMIENTO Ponente	 ANGELICA LISBETH LOZANO CORREA Ponente
 BERNER LEÓN ZAMBRANO ERASO Ponente	 CARLOS GERMAN NAVAS TALERO Ponente
 FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ Ponente	

**CONTENIDO**

Gaceta número 376 - Miércoles, 6 de junio de 2018

**CÁMARA DE REPRESENTANTES****PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 022 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de promoción y protección para niñas, niños y adolescentes a través de la regulación de la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daños a la salud y se dictan otras disposiciones. ....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 130 Cámara 2017 y 38 Senado 2016, por medio de la cual se dictan algunas disposiciones relacionadas con el servicio social obligatorio en salud y se dictan otras disposiciones. ....	14
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 249 de 2018 Cámara, 36 de 2017 Senado, por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del líder indígena Manuel Quintín Lame Chantre al cumplirse 50 años de su fallecimiento y se dictan otras disposiciones. ....	19
Informe de ponencia de archivo al Proyecto de ley número 199 de 2017 Cámara, por medio del cual se introducen algunas disposiciones en materia de contratación estatal. ....	24