



# 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 - N° 715

Bogotá, D. C., viernes, 14 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se expide la Ley General  
para el Manejo Integral al Sobrepeso  
y la Obesidad.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 1°. La presente ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional. Tiene por objeto establecer los criterios legales para la actuación del Estado y en todas las jurisdicciones descentralizadas en el territorio nacional bajo la premisa constitucional del derecho a una alimentación adecuada, a la salud y la ejecución de las políticas públicas para el Sistema General de Seguridad Social en Salud en materia de manejo integral del sobrepeso y la obesidad de la población colombiana, en concordancia con las finalidades del derecho a la protección integral de la salud, el trabajo y la educación en todo el territorio nacional.

Artículo 2°. Para los fines de la presente ley, se entiende por:

**I. Consejo:** El Consejo Nacional para la Coordinación del Manejo Integral del Sobrepeso y la Obesidad.

**II. Índice de masa corporal (IMC):** Es un indicador simple de la relación entre el peso y la talla que se utiliza frecuentemente para identificar el sobrepeso y la obesidad en los menores entre los 5 y los 18 años y los adultos. Se calcula dividiendo

el peso de una persona en kilos por el cuadrado de su talla en metros ( $\text{kg}/\text{m}^2$ ).

**III. IMC para la Edad - IMC/E:** índice de Masa Corporal es un indicador que correlaciona de acuerdo con la edad, el peso corporal total en relación a la talla. Se obtiene al dividir el peso expresado en kilogramos entre la talla expresada en metros al cuadrado.

**IV. Sobrepeso:** Acumulación anormal de grasa que supone un riesgo para la salud, caracterizada para los menores de 5 años por un peso para la estatura con más de dos desviaciones estándar por encima de la mediana establecida en los patrones de crecimiento infantil del ICBF; desde los 5 hasta los 19 años, el sobrepeso es el IMC para la edad con más de 2 de por encima de la mediana establecida en los patrones de crecimiento infantil de la OMS, avalados por el ICBF y para los mayores de 19 años, determinada por un IMC entre 25 y 29,9;

**V. Obesidad:** Enfermedad multicausal caracterizada por una acumulación excesiva de tejido adiposo que supone un riesgo para la salud, determinada para los adultos por un IMC mayor a 30;

**VI. Obesidad infantil:** peso para la longitud/talla o IMC para la edad por encima de la línea de puntuación +3 desviaciones estándar en menores de 5 años y por encima de la línea de puntuación +2 desviaciones estándar en el grupo de 5 a 17 años de edad, según la resolución del Ministerio de Salud 2465 de junio de 2016;

**VII. Obesidad mórbida:** Obesidad caracterizada por un índice de masa corporal, mayor o igual a 40.0, o de un IMC de 35.0, cuando la persona padezca al menos una enfermedad significativa o discapacidad severa y minusvalía a causa del exceso de peso;

**VIII. Promoción:** Conjunto de acciones para crear, conservar y mejorar las condiciones deseables de salud para toda la población y propiciar en el individuo las actitudes, valores y conductas adecuadas para motivar su participación en beneficio de la salud individual y colectiva;

**IX. Prevención:** Conjunto de acciones dirigidas a evitar o reducir el sobrepeso y la obesidad, así como las situaciones de riesgo y limitar los daños asociados;

**X. Tratamiento integral:** Conjunto de acciones que se realizan a partir de la formación, educación y el estudio clínico y diagnóstico completo e individualizado de cada individuo con o sin sobrepeso u obesidad, que incluye el tratamiento médico, nutricional, psicológico, terapéutico, de régimen de actividad física y ejercicio; y/o en su caso, quirúrgico; orientado a lograr un cambio en el estilo de vida y a disminuir o erradicar los riesgos para la salud, corregir las comorbilidades y mejorar la calidad de vida del paciente.

Artículo 3°. Corresponde a las autoridades sanitarias en coordinación con las autoridades educativas y laborales en los niveles de gobierno, la promoción de una alimentación sana basada en la lactancia materna y la educación nutricional, garantizando el acceso a los alimentos más saludables y adecuados en el hogar; y de los centros escolares y de trabajo a fin de reducir los riesgos de que la población padezca sobrepeso u obesidad.

## TÍTULO SEGUNDO

### DE LA PREVENCIÓN DEL SOBREPESO Y LA OBESIDAD

#### CAPÍTULO ÚNICO

#### Educación nutricional en la casa, la escuela y el trabajo

##### Sección Primera

#### De la actividad física y escuelas de estilos de vida y hábitos saludables

Artículo 4°. Corresponde al Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Salud, las autoridades educativas del país, el colegio de nutricionistas dietistas del País y la Asociación Nacional de Facultades de Nutrición (Acofanud), la formulación de una política pública que propenda por la creación de una cátedra de Nutrición obligatoria con su correspondiente modelo de instrumentación en los centros educativos públicos y privados, enfocada a la formación en aspectos básicos de una nutrición adecuada y de estilos y hábitos alimentarios saludables de la población escolar de educación básica, media, media superior y universitaria.

Artículo 5°. Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social, las Secretarías de Salud departamentales y las Direcciones Locales de Salud, en coordinación con las autoridades educativas del país, la instrumentación y/o el

establecimiento de un sistema de vigilancia de la malnutrición por exceso (sobrepeso y la obesidad infantil) o déficit (bajo peso, baja talla) a manera de política pública, tendiente a generar actuaciones de carácter preventivo en los centros educativos públicos y privados, enfocadas a la transformación del entorno de la población escolar de educación básica, media, media superior y universitaria.

Artículo 6°. Corresponde al Ministerio de las TIC, la formulación de una política pública que propenda por la regulación de la Información y la comunicación en alimentación y nutrición transmitida en los canales de televisión públicos y privados en horarios familiares y/o de alta sintonía de la población en edad escolar.

Artículo 7°. Corresponde al Ministerio de Salud, en coordinación con el Invima, la formulación de una política pública y su instrumentalización, que propenda por la regulación de la información y el etiquetado de alimentos, productos nutricionales y complementos; que propendan porque la sociedad tenga un sistema de alerta tipo semáforo, que le permita toma de decisiones de qué comprar y en dónde, de manera consciente.

Artículo 8°. Las autoridades estatales, departamentales y municipales de la salud, en coordinación con las entidades con funciones de protección del trabajo, promoverán en los centros laborales, programas de vigilancia del estado nutricional de sus empleados y planes de información, comunicación y educación alimentaria y nutricional para una vida saludable, de acuerdo con las actividades de cada rama productiva.

Artículo 9°. Corresponde a las asambleas departamentales y concejos municipales reglamentar, a través de ordenanzas y acuerdos, las políticas públicas que garanticen la disponibilidad de recursos económicos para:

I. Fomentar la actividad física habitual en el entorno escolar, familiar y comunitario, como promoción de un estilo de vida saludable;

II. Diseñar políticas locales de información, comunicación y educación alimentaria y nutricional que propendan por la promoción de estilos y hábitos de alimentación saludable en el entorno escolar, familiar y comunitario;

III. Establecer programas para lograr el autocuidado, tendientes a evitar el sobrepeso y la obesidad;

IV. Establecer mecanismos de vigilancia epidemiológica que permitan el mapeo de la situación de prevalencia e incidencia del sobrepeso y la obesidad en las localidades, que permitan el establecimiento de alertas tempranas y la focalización de recursos para la promoción de estilos de vida y hábitos saludables y su prevención, atención y rehabilitación.

Artículo 10. Será obligación de las Secretarías de Salud departamentales en coordinación con el

Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social la vigilancia y control de la implementación de intervenciones en materia de salud laboral, para revertir los elementos constitutivos del ambiente obesogénico en los centros de trabajo.

Artículo 11. Los gobiernos de las entidades nacionales, departamentales, municipales y distritales impulsarán la participación de las organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa privada para la construcción y mantenimiento de espacios públicos para la actividad física de todos los grupos de edad.

### TÍTULO TERCERO

#### ATENCIÓN INTEGRAL DEL SOBREPESO Y LA OBESIDAD

##### CAPÍTULO PRIMERO

#### **Del Manejo Integral del sobrepeso y la Obesidad / vigilancia epidemiológica**

Artículo 12. El sistema General de Seguridad Social en Salud proporcionará el tratamiento integral del sobrepeso y de la obesidad a quienes los padezcan, con base en el diagnóstico individualizado del paciente con sobrepeso u obesidad sobre la atención médica, situación nutricional, psicológica, terapéutica, el establecimiento de un régimen de actividad física y de ejercicio, y la intervención quirúrgica. La Superintendencia Nacional de Salud se encargará a través de las secretarías departamentales de salud del seguimiento, verificación y control para el cumplimiento por parte de las EPS, ARL y las IPS del tratamiento integral, con base en las disposiciones reglamentarias que para el efecto emita esa entidad en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 13. Las instituciones prestadoras de servicios de salud IPS tendrán la obligación de difundir entre la población que se encuentra dentro de su jurisdicción geográfica de atención o que asiste a sus servicios asistenciales, la información acerca de los mecanismos para conocer y controlar su peso y alcanzar el índice de masa corporal ideal. Así mismo, para proporcionar a los padres de familia la información necesaria para conocer el estado ideal de peso y talla que deben poseer sus hijos y para diseñar estrategias para asegurarse de que lo posean.

Artículo 14. Al Ministerio de la Protección Social y los gobiernos de las entidades departamentales, municipales y distritales, les corresponde garantizar los recursos económicos suficientes para realizar y/o contratar las acciones administrativas de control y seguimiento necesarias, en el ámbito de su competencia para que desde los aseguradores se garantice el acceso al tratamiento nutricional, farmacológico y quirúrgico contra el sobrepeso y la obesidad.

Artículo 15. El Ministerio de Salud y Protección Social se encargará de incorporar al Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, los indicadores relativos al registro de la información necesaria para conocer la situación y los efectos del sobrepeso y la obesidad, lo cual debe incluir su asociación con otras enfermedades, principalmente las crónico-degenerativas y las enfermedades crónicas no transmisibles.

### CAPÍTULO SEGUNDO

#### **Del Programa Nacional de Prevención y Atención Integral del Sobrepeso y la Obesidad**

Artículo 16. El Ministerio de Salud y Protección Social deberá desarrollar un Programa Nacional para el Manejo Integral de la Obesidad y el Sobrepeso, en el cual deberá contener, por lo menos, las acciones para fomentar la adopción de estilos y hábitos alimentarios y nutricionales, con especial atención en las niñas, niños y adolescentes; así como la atención integral de los problemas de obesidad y sobrepeso por las autoridades estatales, departamentales, distritales y municipales, en los términos que establece la presente ley. En su elaboración se tomará en cuenta la participación ciudadana y podrá ser contratada bajo su supervisión con entidades con o sin ánimo de lucro con reconocida trayectoria nacional y/o internacional.

### CAPÍTULO TERCERO

#### **Del Consejo Nacional para la Coordinación de MISO**

Artículo 17. Créase el Consejo Nacional para la Coordinación de MISO, el cual sesionará por lo menos cada tres meses y estará integrado de la siguiente manera:

- a) Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, o su delegado.
- b) Ministerio de la Protección Social o su delegado.
- c) Ministerio de Educación Nacional o su delegado.
- d) Director de Coldeportes Nacional, o su delegado
- e) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.
- f) Alto Consejero para la Acción Social y la Cooperación Internacional o su delegado.
- g) Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado
- h) Un miembro de la Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición.
- i) Un miembro del Colegio Nacional de Nutricionistas Dietistas
- j) Un representante o su delegado de las asociaciones o fundaciones que trabajan contra el sobrepeso y la obesidad en Colombia.
- k) Director del Invima, o su delegado

- l) Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.
- m) Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado.
- n) Un miembro delegado de la CISAN.
- o) El Director del Departamento para la Prosperidad Social o su delegado.

Artículo 18. Corresponde al Consejo el diseño y coordinación de acciones sociales para la promoción y la prevención contra el sobrepeso y la obesidad en todo el país, las que deberá instrumentar y evaluar con el apoyo de las secretarías de salud y educación y los gobiernos departamentales, municipales y distritales.

Artículo 19. El Consejo, en coordinación con de las secretarías de salud y educación de los gobiernos departamentales, municipales y distritales, promoverá que las acciones contra el sobrepeso y la obesidad no generen discriminación ni estigmatización ni “bullying” o “matoneo” de las personas afectadas.

Artículo 20. El Consejo se encargará de monitorear los conocimientos, actitudes y prácticas de riesgo de las personas que padecen sobrepeso u obesidad, a fin de crear estrategias de reversión de dichas prácticas.

Artículo 21. El Consejo coordinará y regulará las acciones de los consejos territoriales en salud para la coordinación de la acción social para la promoción y prevención contra el sobrepeso y la obesidad poblacional.

Artículo 22. El Consejo promoverá y apoyará las acciones de los sectores público, social y privado tendientes a la prevención de los problemas de sobrepeso y obesidad, para lo cual podrá suscribir acuerdos o alianzas estratégicas.

Artículo 23. *Vigilancia.* El Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, en conjunto con el Invima, ICBF y Coldeportes, según cada caso, tendrán la responsabilidad de garantizar los recursos económicos necesarios para la contratación con entidades sin ánimo de lucro de recocida trayectoria nacional y/o internacional de las acciones que permitan vigilar el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Protección Social deberá contratar o realizar de manera directa las acciones tendientes para garantizar el monitoreo integral de la población colombiana a través de los cuales el país pueda establecer de manera periódica los avances o retrocesos que se han presentado frente a las medidas aquí adoptadas.

Parágrafo 2°. El monitoreo enunciado en el parágrafo anterior deberá incluir, entre otros, indicadores de antropometría, actividad física y balance nutricional, para toda la población escolarizada y/o afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Artículo 24. La presente ley faculta a las autoridades nacionales, departamentales, municipales y/o distritales para que, en conjunto y/o a través de mecanismos asociativos con entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad nacional e internacional, se creen estrategias y/o programas de promoción, prevención y asistencia con componentes integrales de intervención socio-sanitaria y se gestionen recursos en forma de donación o inversión privada nacionales e internacionales para el impulso de intervenciones integrales para las actividades comunitarias en todo el territorio nacional en nutrición, educación física y deportes para la población que padece de sobrepeso u obesidad, así como para el tratamiento quirúrgico y rehabilitación de las personas con obesidad mórbida.

Artículo 25. Las entidades departamentales, municipales y distritales deberán crear dentro de los noventa días contados a partir de la promulgación de la presente ley, el PROGRAMA RÍOS –RESCATE INTEGRAL PARA LA OBESIDAD Y EL SOBREPESO–.

Parágrafo 1°. La operatividad del programa podrá ser contratada a través de entidades sin ánimo de lucro con trayectoria en el manejo de rescates de personas con obesidad o sobrepeso en el país.

Parágrafo 2°. El equipo de rescate deberá incluir como mínimo un médico general, un abogado, un nutricionista, un fisioterapeuta, un ingeniero civil y un psicólogo que serán los encargados de la operación integral del rescate para atender a todas aquellas personas con obesidad mórbida que estén en alto riesgo de muerte (enfermedades asociadas a la obesidad; con un índice de masa corporal mayor a 40 según la OMS) y se pueda brindar la atención y tratamiento en el sitio del rescate y su correspondiente remisión a centro asistencial donde se deberán realizar todas las acciones clínicas conducentes, incluida la intervención quirúrgica para pérdida y/o reducción de peso para salvaguardar la vida del rescatado en un plazo no mayor a sesenta (60) días.

Parágrafo 3°. Las entidades asistenciales que presten los servicios de cirugía bariátrica en el territorio colombiano y/o actividades complementarias deberán realizar las adecuaciones de infraestructura y logística en sus unidades de atención en salud para la atención en urgencias de estos pacientes remitidos, para lo cual se conceden seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 26. Créase el Premio Nacional MISO que será entregado por el Consejo MISO, quien convocará y se encargará de organizar la entrega a la empresa líder en la investigación y/o transformación de la industria de la alimentación que garantice actuaciones efectivas en contra del sobrepeso y la obesidad.

Artículo 27. El monto del premio, así como las reglas de selección y los elementos de la convocatoria, deberán ser definidos y reglamentados por el consejo MISO.

#### TÍTULO CUARTO CAPÍTULO ÚNICO

##### Medidas de seguridad y sanciones

Artículo 28. Las Leyes Generales de Salud y sanidad pública serán de aplicación supletoria al presente ordenamiento. Se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad sanitaria competente, de conformidad con los preceptos de esta ley y demás disposiciones aplicables, para proteger la salud de la población.

Parágrafo. Las medidas de seguridad se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, correspondan.

Artículo 29. La Superintendencia Nacional de Salud sancionará, con multa de 1.000 a 15.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las personas naturales o jurídicas que promuevan la instrumentación de acciones sociales que tiendan a desvirtuar o generar el incumplimiento doloso de los acuerdos generados a través del Consejo con base en la presente ley.

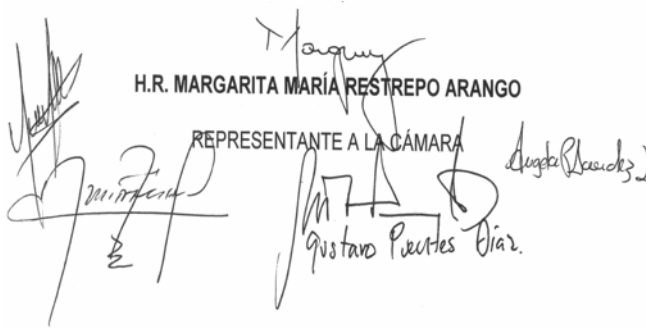
#### TÍTULO QUINTO

##### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 30. El Ministerio de la Protección Social contará con sesenta (60) días calendario para convocar a sesión ordinaria al Consejo Nacional MISO y con noventa (90) días para emitir el reglamento interior del mismo. Ambos plazos se contarán a partir del día siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 31. Los recursos económicos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley deberán ser incluidos anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el proyecto de ley anual de presupuesto.

Artículo 32. *Vigencia.* La presente ley entrará en vigor a partir de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
H.R. MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
Gustavo Puentes Díaz.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Según la OMS el sobrepeso y la obesidad se definen como “una acumulación anormal o excesiva de grasa que supone un riesgo para

la salud”; en ese sentido, hay que establecer la acumulación de peso “anormal o excesiva”.

El índice de masa corporal (IMC) es un indicador simple de la relación entre el peso y la talla que se utiliza frecuentemente para identificar el sobrepeso y la obesidad en los adultos. Se calcula dividiendo el peso de una persona en kilos por el cuadrado de su talla en metros (kg/m<sup>2</sup>).

Los valores de IMC considerados “normales” son de entre 18,5 y 25 y es el ideal de toda persona. Quienes se encuentran debajo de esos márgenes presentan delgadez severa (>16), moderada (16-17) o leve (17-18,5). Los que están entre 25 y 30 de IMC tienen sobrepeso; más de 30, obesidad; y más de 40, obesidad mórbida.

En el caso de los adultos, la OMS define el sobrepeso y la obesidad como se indica a continuación:

- Sobrepeso: IMC igual o superior a 25.
- Obesidad: IMC igual o superior a 30.

El IMC proporciona la medida más útil del sobrepeso y la obesidad en la población, pues es la misma para ambos sexos y para los adultos de todas las edades. Sin embargo, hay que considerarla como un valor aproximado, porque puede no corresponderse con el mismo nivel de grosor en diferentes personas.

En el caso de los niños, es necesario tener en cuenta la edad al definir el sobrepeso y la obesidad así:

##### Niños menores de 5 años

En el caso de los niños menores de 5 años:

- El sobrepeso es el peso para la estatura con más de dos desviaciones típicas por encima de la mediana establecida en los patrones de crecimiento infantil de la OMS; y
- La obesidad es el peso para la estatura con más de tres desviaciones típicas por encima de la mediana establecida en los patrones de crecimiento infantil de la OMS.

##### Niños de 5 a 19 años

En el caso de los niños de 5 a 19 años, el sobrepeso y la obesidad se definen de la siguiente manera:

- El sobrepeso es el IMC para la edad con más de una desviación típica por encima de la mediana establecida en los patrones de crecimiento infantil de la OMS, y
- La obesidad es mayor que dos desviaciones típicas por encima de la mediana establecida en los patrones de crecimiento infantil de la OMS.

La obesidad infantil es uno de los problemas de salud pública más graves del siglo XXI. El problema es mundial y está afectando progresivamente a muchos países de bajos y medianos ingresos, sobre todo en el medio urbano. La prevalencia ha aumentado a un ritmo alarmante. Se calcula que

en 2010 hay 42 millones de niños con sobrepeso en todo el mundo, de los que cerca de 35 millones viven en países en desarrollo.

Los niños obesos y con sobrepeso tienden a seguir siendo obesos en la edad adulta y tienen más probabilidades de padecer a edades más tempranas enfermedades no transmisibles como la diabetes y las enfermedades cardiovasculares. El sobrepeso, la obesidad y las enfermedades conexas son en gran medida prevenibles. Por consiguiente, hay que dar una gran prioridad a la prevención de la obesidad infantil.

La obesidad infantil se asocia con una mayor probabilidad de obesidad, muerte prematura y discapacidad en la edad adulta. Sin embargo, además de estos mayores riesgos futuros, los niños obesos sufren dificultades respiratorias, mayor riesgo de fracturas e hipertensión, y presentan marcadores tempranos de enfermedades cardiovasculares, resistencia a la insulina y efectos psicológicos.

La obesidad aumenta la probabilidad de diabetes, hipertensión, cardiopatía coronaria, accidente cerebrovascular y ciertos tipos de cáncer. “A nivel mundial, la obesidad casi se ha duplicado desde 1980”, indicó la OMS. El 2014, la media mundial indicó que el 10% de los hombres y el 14% de las mujeres de 18 años o más eran obesos.

Con el paso del tiempo, la obesidad también ocasiona problemas ortopédicos en la columna vertebral, la pelvis y las rodillas, condición que no permite hacer ejercicio, o explica el agotamiento.

El impacto será grave porque en los jóvenes de 20 a 30 años de edad se podría presentar incapacidad que afecte su ámbito laboral.

#### **DATOS Y CIFRAS SOBRE EL SOBREPESO Y LA OBESIDAD**

El sobrepeso y la obesidad son quizás hoy uno de los mayores problemas de salud pública; según la FAO (2017), alrededor de 3000 millones de personas sufren de sobrepeso, de los cuales 700 millones serán obesos. En el año 2014, unos 41 millones de niños menores de cinco años tenían sobrepeso o eran obesos.

Si bien el sobrepeso y la obesidad se consideraban antes un problema propio de los países de ingresos altos, actualmente ambos trastornos aumentan en los países de ingresos bajos y medianos, en particular en los entornos urbanos. En África, el número de niños con sobrepeso u obesidad prácticamente se ha duplicado: de 5,4 millones en 1990 a 10,6 millones en 2014. En ese mismo año, cerca de la mitad de los niños menores de cinco años con sobrepeso u obesidad vivían en Asia y América del sur.

A nivel mundial, el sobrepeso y la obesidad están vinculados con un mayor número de muertes que la insuficiencia ponderal. En general, hay más personas obesas que con peso inferior al normal.

Ello ocurre en todas las regiones, excepto en partes de África subsahariana y Asia.

La alta prevalencia de sobrepeso y obesidad es similar en los quintiles de mayor y menor ingreso y en las comunidades más pobres o más afluentes del país.

Sin embargo, los sectores más desfavorecidos de la población enfrentan una carga por las enfermedades crónicas asociadas con la obesidad, las cuales son un gasto repetitivo y de por vida, que les genera una mayor vulnerabilidad al no poder sobrepasar la pobreza o a recaer en ella.

El sobrepeso y la obesidad son causa de empobrecimiento, porque disminuyen la productividad laboral y provocan gastos catastróficos en salud relacionados con enfermedades crónicas. Por ejemplo, actualmente 12 por ciento de la población que vive en pobreza tiene diabetes y 90 por ciento de esos casos se pueden atribuir a sobrepeso y obesidad.

Sin lugar a dudas un problema de salud pública, no solo por las proporciones epidémicas a nivel mundial, sino también por sus consecuencias: cada año mueren como mínimo 2,8 millones de personas por su causa, aumenta la pérdida de años de vida, días de ausentismo laboral, aumento del padecimiento de enfermedades crónicas degenerativas y el aumento del gasto en salud, que según expertos, alcanza entre el 2 y el 9% del total del gasto público en salud en los países con datos.

Colombia no es ajeno a esta problemática y a sus consecuencias. Según datos de la ENSIN 2015, la prevalencia de obesidad es del 57,4%; en dicho informe se resalta el aumento de la prevalencia en niños y niñas que en algunas edades alcanza el 24,6%.

Según la OPS (2014) en Colombia murieron más de 110 mil personas a causa de enfermedades asociadas a la obesidad y según el Ministerio de Salud, en el año 2015 el costo de las enfermedades crónicas degenerativas asociadas a la obesidad fue de 25 billones.

En Colombia, hemos pasado abruptamente por un proceso en el cual se ha dejado de practicar la lactancia materna hasta los 6 meses de vida y se han modificado las dietas y hábitos alimentarios, todo ello debido al crecimiento económico, urbanización (disminución de las actividades primarias y descenso de la población rural), mayor esperanza de vida, incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo, masificación de la producción de alimentos, invención de la refrigeración y conservación industrial de alimentos (enlatado, alto vacío, pasteurización, etcétera), abaratamiento de los precios relativos de los alimentos procesados versus los frescos por economías de escala, transporte, conservación y almacenaje.

La causa fundamental del sobrepeso y la obesidad es un desequilibrio energético que se

origina cuando la cantidad de energía que consume un individuo es mayor a la que se necesita; estudios han demostrado que un aumento sostenido de 500 calorías/día durante un mes genera una ganancia de peso de 2 kg, sin importar el origen de las mismas; a lo que se le denomina balance energético y se constituye en uno de los pilares fundamentales de la dietética.

Es importante resaltar que las necesidades diarias de energía de un individuo están basadas en criterios individuales relacionados con la edad, la estatura, la actividad física, el estado de salud o enfermedad y/o de condiciones especiales como el ejercicio de alta competencia y el embarazo; y que el consumo de alimentos para satisfacer esas necesidades de energía está sujeto a condiciones subjetivas como el estado de ánimo, la cultura, los gustos, el nivel de formación, el lugar donde se habita, el acceso a servicios básicos, la disponibilidad de alimentos en la zona donde se vive, así como el acceso a los mismos de acuerdo con la capacidad adquisitiva.

Se puede afirmar que en términos sociales los problemas de sobrepeso y obesidad en el mundo son causados, entre otras cosas, por factores socioculturales y por el proceso de globalización que imponen nuevos modelos de alimentación mediante las multinacionales que promocionan la comida rápida, el mal uso de los alimentos disponibles y la toma de decisiones incorrectas sobre el consumo de los mismos, lo que trae consigo hábitos alimentarios inadecuados y una serie de enfermedades crónicas degenerativas, aumentando los costos de la atención en salud.

A menudo los cambios en los hábitos alimentarios y de actividad física son consecuencia de cambios ambientales y sociales asociados al desarrollo y de la falta de políticas de apoyo en sectores como la salud; la agricultura; el transporte; la planificación urbana; el medio ambiente; el procesamiento, distribución y comercialización de alimentos, y la educación.

Otros factores que influyen en el exceso de peso y la obesidad son la predisposición genética, el sedentarismo, el insomnio, el ayuno, la omisión del desayuno, factores medioambientales y conductuales, el envejecimiento, y los embarazos.

Lo anterior implica que **la obesidad es una enfermedad multicausal**, que no se previene, rehabilita o atiende con un enfoque único; las acciones con enfoques integrales tienden a ser mucho más efectivas, en menos tiempo, en especial aquellas en las que se combina una reducción del consumo de alimentos de alto contenido calórico con la práctica regular de ejercicio aeróbico (mínimo 3 veces por semana, una hora al día) y programas de información, comunicación y educación alimentaria y nutricional, para que las personas tomen conciencia de sus decisiones de compra.

La industria alimentaria puede desempeñar un papel importante en la promoción de dietas sanas del siguiente modo:

- Reduciendo el contenido de grasa, azúcar y sal de los alimentos procesados;
- Asegurando que las opciones saludables y nutritivas estén disponibles y sean asequibles para todos los consumidores;
- Limitando la comercialización de alimentos ricos en azúcar, sal y grasas, sobre todo los alimentos destinados a los niños y los adolescentes; y
- Asegurando la disponibilidad de opciones alimentarias saludables y apoyando la práctica de actividades físicas periódicas en el lugar de trabajo.

La OMS recomienda que los niños sean alimentados exclusivamente al seno materno durante los primeros seis meses de vida. La evidencia científica demuestra que recibir alimentación del pecho materno disminuye el riesgo de sobrepeso y obesidad en la edad adulta y que las mujeres que dan esa alimentación tienen menor riesgo de desarrollar obesidad posterior al embarazo.

Sin embargo, en Colombia la lactancia materna exclusiva es practicada por un porcentaje sumamente bajo de madres. Muchas mujeres inician la alimentación complementaria a edades tempranas y sin la orientación alimentaria correcta para iniciar la ablactación en el momento adecuado ni con los alimentos y bebidas no alcohólicas adecuadas, incluyendo aquellas que favorecen la habituación a los sabores dulces, con su potencial contribución a la obesidad infantil.

Durante las últimas décadas, la urbanización y los cambios socioeconómicos ocurridos en Colombia han contribuido a una marcada disminución en la actividad física, en los entornos tanto laboral como recreativo.

En Colombia, solo 25 por ciento de las personas de entre 10 y 19 años de edad son activas. Más de la mitad de estos adolescentes pasan 14 horas semanales o más frente a la televisión, y una cuarta parte de ellos pasa hasta tres horas diarias en promedio 6,7%. Entre los adolescentes y adultos jóvenes (de 12 a 29 años de edad), tan solo 30 por ciento practica algún tipo de actividad física, y el sedentarismo es mayor en mujeres que en hombres.

La escasez de entornos adecuados y seguros para la actividad física—como parques y jardines—explica parcialmente la situación descrita, especialmente para grupos vulnerables como mujeres, ancianos y niños. De hecho, hoy en día las clases de educación física y el recreo, durante la jornada escolar, son las únicas oportunidades que tienen muchos niños colombianos para realizar actividades físicas.

Sin embargo, esas oportunidades tampoco suelen ser aprovechadas suficientemente. En las escuelas, por ejemplo, se dedican únicamente 60 minutos semanales a la actividad física moderada o vigorosa, incluyendo las clases de educación física y el recreo. Ello equivale a solo una quinta parte del mínimo de actividad recomendado para niños en edad escolar, que es de 45 minutos diarios.

Más aún, la mayor parte del recreo es dedicada a comprar y consumir alimentos, y no suele haber organización para promover la actividad física.

El número de horas dedicadas al deporte es inferior a la recomendación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), las instalaciones son inadecuadas y falta el equipo necesario. Asimismo, las clases de educación física son deficientes y los maestros insuficientes.

En la “Estrategia Mundial OMS sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud”, adoptada por la Asamblea Mundial de la Salud en 2004, se describen las medidas necesarias para respaldar las dietas sanas y la actividad física periódica. En la Estrategia se exhorta a todas las partes interesadas a que adopten medidas en los ámbitos mundial, regional y local para mejorar las dietas y los hábitos de actividad física en la población.

En la Declaración Política de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles, de septiembre de 2011, se reconoce la importancia crucial de reducir la dieta malsana y la inactividad física. En dicha Declaración se asume el compromiso de promover la aplicación de la “Estrategia Mundial OMS sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud”, entre otros medios, según proceda, introduciendo políticas y medidas encaminadas a promover dietas sanas y a aumentar la actividad física de toda la población.

Asimismo, la OMS ha creado el Plan de acción mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles 2013-2020, que tiene por objeto cumplir los compromisos de la Declaración Política de las Naciones Unidas sobre las Enfermedades No Transmisibles, que recibió el respaldo de los Jefes de Estado y de Gobierno en septiembre de 2011. El Plan de acción mundial contribuirá a realizar avances en nueve metas mundiales relativas a las enfermedades no transmisibles que deben alcanzarse no más tarde de 2025, incluidas una reducción relativa del 25% en la mortalidad prematura a causa de dichas enfermedades para 2025 y una detención del aumento de la obesidad mundial para coincidir con las tasas de 2010.

En 2016, la Asamblea Mundial de la Salud acogió con satisfacción el informe de la Comisión para acabar con la obesidad infantil y sus seis recomendaciones, a fin de dar respuesta al entorno

obesogénico y los periodos cruciales en el ciclo de vida de manera que se combatiera la obesidad infantil.

En países como Dinamarca, España, Francia y Suecia, los programas de salud pública, además de un enfoque preventivo en la atención médica de primer contacto, promueven que la industria alimentaria mejore sus productos para reducir el contenido de grasa y sodio, disminuir la densidad energética y limitar al mínimo los ácidos grasos. También establecen la responsabilidad de la industria de proporcionar información adecuada y accesible a todos los niveles educativos sobre el contenido nutrimental de sus productos.

En todos estos países se reconoce la importancia de las escuelas y del ambiente escolar para la política nutricional, y como eje prioritario para la prevención del sobrepeso y la obesidad, incluyen incentivos económicos, prestaciones laborales y fondos públicos, entre otros.

Los ministerios del gobierno que pueden contribuir a estos objetivos son los de Salud, Agricultura, Educación Pública, Hacienda y Crédito Público, Cultura, Medio Ambiente y Transportes. También será útil la contribución de otras dependencias descentralizadas que incentiven el deporte y la recreación, así como la alimentación y nutrición en nuestro Estado. De la misma manera deberán participar organizaciones no gubernamentales, fundaciones de reconocida trayectoria sin ánimo de lucro, corporaciones, sindicatos, medios de comunicación, el sector académico y, por supuesto, la industria alimentaria, bajo el legítimo derecho de la participación ciudadana.

Otro aspecto que se busca regular con esta iniciativa es la publicidad de los productos alimenticios, en virtud de que la población no cuenta con la suficiente información nutricional en la publicidad o empaques de los productos, o tal vez muchas veces no se entiende. Carmona *et al.* (2014), en su investigación “Contenido nutricional de alimentos y bebidas publicitados en la franja infantil de la televisión colombiana”, evidenció que en la franja familiar e infantil “...hay una mayor exposición a la publicidad de alimentos y bebidas, caracterizada por alto contenido de nutrientes trazadores de riesgo y bajo contenido de nutrientes protectores...”.

Lamentablemente el exceso de publicidad de productos altos en grasas, azúcares y sal ha favorecido la toma de decisiones equivocadas por parte de los televidentes que ha conllevado el consumo de alimentos de alta densidad calórica de manera desbalanceada, contribuyendo al aumento de las cifras de sobrepeso y obesidad.

En ese sentido se debe regular y modificar el etiquetado en los alimentos y bebidas, a fin de que la población tenga una manera fácil de saber el contenido de calorías y nutrientes que se consume de cada producto y el riesgo para la salud si lo consume en exceso.



Hoy en día, Colombia ocupa el séptimo lugar de prevalencia mundial de obesidad, después de Estados Unidos de América, México, Uruguay, Argentina, Venezuela y Chile. Esta alta prevalencia de sobrepeso y obesidad representa un problema de salud pública prioritario que exige la puesta en marcha de una política nacional que reconozca el origen multifactorial del problema. La epidemia implica costos significativos para el sistema de salud pública, para la sustentabilidad del régimen de pensiones y para la estabilidad económica y social de la población, especialmente de los sectores más pobres.

El costo directo estimado que representa la atención médica de las enfermedades atribuibles al sobrepeso y la obesidad (enfermedades cardiovasculares, cerebrovasculares, hipertensión, algunos cánceres, atención de diabetes mellitus tipo 2) se incrementó en 49 por ciento en el periodo 2004-2015 (valor presente).

Para 2018 se estima que dicho gasto alcance cifras insostenibles para el sistema general de seguridad social que ahondarán las crisis del sector, ya que el costo para 2015 representó el 39.9 por ciento del gasto público en servicios de salud a la persona con enfermedades directas o derivadas de la obesidad o los trastornos de sobrepeso en Colombia.

El costo indirecto por la pérdida de productividad por muerte prematura atribuible al sobrepeso y la obesidad ha aumentado de 2 mil millones de pesos en el 2004 a 3 mil millones de pesos en 2014. Esto implica una tasa de crecimiento promedio anual del 6.33 por ciento que debe preocupar a nuestra nación.

Tan solo en 2009 este costo indirecto afectó a 7 mil familias, las cuales probablemente enfrentarán una situación de gastos catastróficos y empobrecimiento por motivos de salud. El costo total del sobrepeso y la obesidad (suma del costo indirecto y directo) ha aumentado en un 43 por ciento en Colombia.

La carga económica que estos costos representan para un sistema de salud pública y para el gasto de los hogares es un riesgo, para la sustentabilidad tanto de dicho sistema como de los mismos hogares.

En ese sentido, es sumamente importante para el país la expedición de una Ley General para Prevenir y Atender la Obesidad y el Sobrepeso, que promueva amamantar a los neonatos; una dieta adecuada desde la infancia; un entorno escolar y laboral activo, con acceso a alimentos saludables, información, comunicación y educación alimentaria y nutricional y salud desde la primaria; así como el fomento de espacios y áreas recreativas que promuevan la actividad física.

La presente iniciativa tiene como objetivo ser un ordenamiento jurídico con las finalidades de incidir en la prevención y control de la prevalencia del sobrepeso y la obesidad en todo el territorio

nacional; regular de manera integral su atención y prevención; tomar las acciones necesarias para su rehabilitación y todas las acciones que sean necesarias para frenar el crecimiento de su magnitud, así como el impacto en los costos de atención en salud para el Estado.

Asimismo, pretende aportar un instrumento para abordar en lo legislativo el tema de obesidad y sobrepeso en Colombia, con lo que se buscará abonar en su solución.

Se pone a consideración la presente iniciativa con el propósito de tener un ordenamiento legal general, determinado para prevenir y atender la obesidad y sobrepeso en todo el territorio nacional, en atención a que es un grave problema de salud en el ámbito nacional.

#### Antecedentes legislativos.

El proyecto de ley fue presentado anteriormente a consideración del Congreso de la República en la Legislatura 2016-2017, correspondiéndole el número 185 de 2016 Cámara, pero fue archivado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1993. Por su trascendencia, se presenta nuevamente ante el Congreso de la República la presente iniciativa.



H.R. MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
 Gustavo Puentes Díaz  
 Ángela Sánchez

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 11 de septiembre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 147 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Margarita Restrepo*, *Ángela Sánchez*, *Gustavo Puentes* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2018 CÁMARA

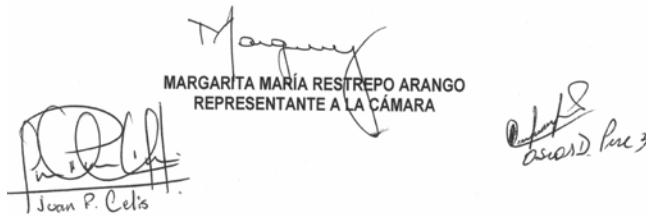
*por medio del cual se deroga el artículo 84 de la Ley 100 de 1993.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Deróguese el artículo 84 de la Ley 100 de 1993 sobre la excepción a la garantía de pensión mínima.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

Juan P. Celis

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley 100 estableció dos regímenes para que los colombianos accedieran a su pensión: el Régimen de Prima Media con prestación Definida, anteriormente administrado por el Seguro Social, hoy Colpensiones; y el Régimen de Ahorro Individual con solidaridad. La dualidad de regímenes imprimió una sana competencia entre los sectores público y privado, que se reflejaría en la eficacia y eficiencia de los servicios de seguridad social.

En el primero, los afiliados o sus beneficiarios obtienen una pensión de vejez, invalidez o de sobrevivientes, o en su defecto una indemnización; y los aportes de los afiliados y empleadores y sus rendimientos forman una bolsa común pública desde la que se realiza el pago de las pensiones, las indemnizaciones, los gastos administrativos y las reservas de ley. En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad se incorporan y administran recursos privados y públicos destinados a pagar las pensiones y prestaciones que deban reconocerse a sus afiliados. Está basado en los recursos del ahorro, administrados en cuentas de propiedad individual de los afiliados provenientes de las cotizaciones hechas por los empleadores y trabajadores, más los rendimientos financieros generados por su inversión y, eventualmente, de los subsidios del Estado<sup>1</sup>.

El artículo 65 de la Ley 100 de 1993 definió la Garantía de Pensión Mínima de Vejez para los afiliados que, a los sesenta y dos años (62) de edad si son hombres y cincuenta y siete (57) si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la Pensión Mínima y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta semanas (1.150). Estas condiciones les dan derecho a que el Gobierno nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.

Tal como lo expresa la Sentencia C538/96, “no obstante que, existe libertad para que los interesados puedan escoger cualquiera de los regímenes y por lo tanto, afiliarse a las entidades públicas o privadas que los administran, subsisten una serie de instituciones jurídicas y comunes que son pilares fundamentales del derecho a

la seguridad social y del reconocimiento a la dignidad humana, que no se pueden desconocer.

Una de dichas instituciones es la denominada “Garantía Estatal de Pensión Mínima”, la cual responde a los ideales constitucionales consagrados en los arts. 13, 48 y 46 de la Constitución e impone al Estado el deber no solo de dirigir el servicio público de la seguridad social, con arreglo, entre otros, a los principios de universalidad y solidaridad, sino de concurrir con eficiencia a la protección de las personas de la tercera edad sin discriminación injustificada o arbitraria.

En virtud de la Garantía de la Pensión Mínima se procura que el Estado, independientemente del régimen social adoptado por el afiliado, atienda por igual la protección pensional de aquellos afiliados que, después de reunir algunos requisitos, no pudieren por cualquier causa acceder al servicio pensional mínimo.

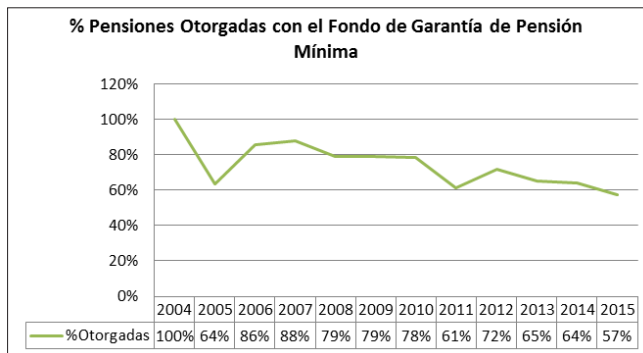
Tratándose de una garantía estatal mínima, se debe asegurar el derecho a la igualdad, pues carece de justificación que una protección pensional estatal mínima establezca condiciones diferenciables para personas según el régimen pensional en el cual se encuentran –prima media o ahorro individual– cuando de lo que se trata es de establecer una protección básica frente a todo el sistema general de pensiones, como fuente de protección para la tercera edad, en desarrollo de los principios de eficiencia, de universalidad, y de solidaridad, que constituyen el fundamento de la acción del Estado en relación con el servicio público de la seguridad social.

La referida garantía tiene aplicación en la Ley 100 de 1993 en lo referente a la pensión de invalidez y a la pensión de sobreviviente. En efecto de la interpretación armónica de los artículos 35, 71, 75 y 138 de dicha ley se infiere que, tanto en el Régimen de Prima Media como en el Régimen de Ahorro Individual, “si el afiliado hubiere cumplido los requisitos para acceder a una cualquiera de las pensiones de invalidez o de sobreviviente, el mismo afiliado, en el caso de la pensión de sobreviviente, tendrá derecho en igualdad de circunstancias, cualquiera que fuere el régimen pensional adoptado por el afiliado a una misma garantía estatal de pensión mínima”.

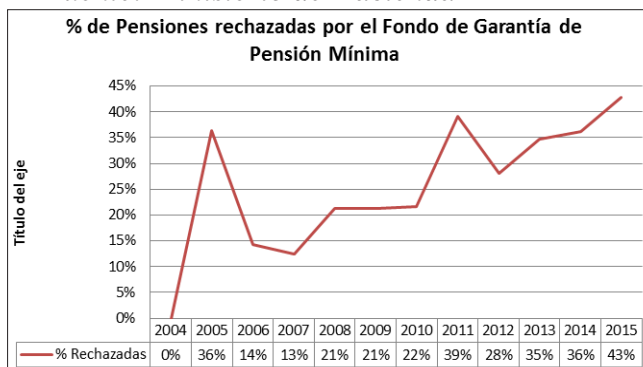
Ahora bien, la garantía del Estado de pensión mínima de vejez entre los dos regímenes no es igual, toda vez que en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad se exige una mayor edad y un mayor número de cotizaciones, adicional a la excepción de la misma garantía cuando el pensionado percibe otras pensiones, rentas o remuneraciones, tal como lo expresa el artículo 84 de la mencionada ley, excepción que se busca derogar en este proyecto de ley.

El comportamiento del Fondo de Garantía de Pensión Mínima desde 2004 a la fecha ha sido el siguiente:

<sup>1</sup> Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-538-96.htm>. Fecha de consulta 8 de julio de 2015.



Fuente: Ministerio de Hacienda



Fuente: Ministerio de Hacienda



De acuerdo con Ministerio de Hacienda el valor del saldo acumulado para el fondo de garantía de pensión mínima a diciembre de 2014 era de \$ 12. bill de pesos.

Vale la pena señalar que la ley consideró diferencias sustanciales en la forma como se otorgan las pensiones para asegurar una garantía de pensión mínima, y que hay una elección individual por parte de los cotizantes. No obstante, se considera una carga excesiva que a los mayores requisitos establecidos para el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad se le sume una excepción como la establecida en el artículo 84 de la Ley 100 de 1993.

Esta situación ha llevado a que la persona a la que se exceptúa la garantía de pensión mínima de acuerdo con la ley se vea forzada a renunciar a su pensión de vejez, a recibir la devolución de saldos y a exponer su vejez a un riesgo innecesario, toda vez que las otras rentas percibidas por los ciudadanos carecen de las protecciones de ley necesarias como las que tiene una pensión.

Si a esto se le suman que el comportamiento del Fondo de Garantía de Pensión Mínima es creciente en el porcentaje de pensiones rechazadas y decreciente en el porcentaje de pensiones aprobadas; que el número total de solicitudes es

marginal (según reporte de Ministerio de Hacienda se otorgaron únicamente 2590 pensiones en 11 años, es decir, a razón de 235 pensiones de salario mínimo por año), y que el saldo del Fondo evidencia una baja ejecución, estamos ante una situación que no vale la pena que se sostenga en el largo plazo. Por esta razón se propone este proyecto de ley.

## CONCEPTOS DE ALGUNAS ENTIDADES

### a) ASOFONDOS.

A continuación se transcriben algunos apartes del concepto rendido por Asofondos al Proyecto de ley número 128 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se deroga el artículo 84 de la Ley 100 de 1993*:

“El proyecto de ley es esencial para el adecuado funcionamiento del Sistema Pensional en Colombia”.

“A pesar de que el Fondo de la Garantía de la Pensión Mínima cuenta con recursos provenientes del afiliado (15.7 billones de pesos), la ley estableció un requisito adicional que ha afectado inmensamente a los afiliados sin otorgar ningún beneficio adicional ni a los trabajadores, ni al sistema como un todo, puesto que ha hecho muy difícil el acceso a la Garantía de la Pensión Mínima, incluso con las condiciones de edad y semanas, esto por supuesto deriva en más población sin acceso a pensión”.

- “Dicho artículo (84) ha hecho que las condiciones para acceder a la Garantía de la Pensión Mínima (GPM) sean tan excluyentes que solo un número reducido de afiliados tienen derecho a esa garantía, razón por la cual la derogatoria del artículo 84 de la Ley 100 de 1993 contribuiría inmensamente al aumento de los afiliados que se beneficiarían de la GPM y con ello a alcanzar el principal objetivo de un sistema pensional: mayor cobertura pensional, sin afectar sostenibilidad y bajo unas reglas justas (en términos de equidad)”.
- “La derogatoria del artículo 84 de la Ley 100 de 1993 será fundamental para un incremento importante en la cobertura del Sistema General de Pensiones”.
- “Si no se hace nada en relación a las condiciones de acceso al Fondo de la Garantía de la Pensión Mínima, la cobertura pasará de los niveles actuales del 18% a valores de 13%-14% para el año 2055”.
- “Por el contrario, en caso de que se garantice una pensión mínima a todos aquellos que logren cumplir los requisitos de edad y 1150 semanas cotizadas en el RAIS, la cobertura incrementará al año 2050 en cerca de 7 puntos porcentuales, aproximadamente a 20.4%”.

- “La garantía de la Pensión Mínima, en caso de cubrir a todos sus potenciales beneficiarios, será el vehículo que más personas pensionará en los próximos 40 años”.
- “De aplicarse la modificación a la norma, cerca de 1.7 millones de personas recibirán pensión por medio de la modalidad de la Garantía de la Pensión Mínima, mientras que 602 mil y 350 mil se pensionarán por capital y por el RPM, respectivamente”.

**b) MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

La Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha calculado que a la fecha hay 6.606 personas que han cumplido con los requisitos para acceder a la GPM. De estas:

- a) A 1742 personas (27%) se les otorgó la devolución de saldos por haber demostrado otros ingresos. No están actualmente cubiertos por ningún mecanismo de protección a la vejez.
- b) A 3.568 personas se les otorgó la GPM.
- c) A 1.296 personas se les otorgó la GPM temporal: mujeres que no han causado la redención del bono pensional, que se obtiene a los 60 años, y no cuentan con el capital suficiente para financiar su pensión hasta ese momento.

Por otra parte, señala que el artículo 48 de la Constitución Política establece en cabeza del Estado el deber de ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social, así: “(...) el Estado se encuentra obligado a aumentar progresivamente la satisfacción de los derechos sociales y tiene prohibido, al menos en principio, retroceder en los avances obtenidos”.

“La iniciativa resulta progresiva en la medida que permite que una población importante no quede desprotegida en su vejez (...), que puedan contar en un futuro con un reconocimiento pensional, que les permita tener un ingreso estable en su vejez, así como proteger a sus eventuales beneficiarios”.

“Responde a una medida que se acompasa con los principios constitucionales de progresividad y solidaridad”.


**ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

La presente iniciativa fue radicada el 24 de agosto de 2016 por los Honorables Representantes a la Cámara Margarita María Restrepo Arango, Álvaro Hernán Prada, Fernando Sierra Ramos, Rubén Darío Molano y Cristóbal Rodríguez.

Le correspondió el número 128 de 2016 en la Cámara de Representantes y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 684 de 2016. Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, los Representantes Margarita María Restrepo Arango y Cristóbal Rodríguez fueron designados para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa.

El proyecto de ley fue aprobado día 17 de mayo de 2017 en Primer Debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y se designaron como ponentes para segundo debate la honorable Representante Margarita María Restrepo Arango y el honorable Representante Cristóbal Rodríguez. El proyecto de ley fue archivado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992. Por su trascendencia e importancia nacional, se radica nuevamente a consideración del honorable Congreso de la República.

  
MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

  
Juan P. Celis

  
Oscar D. Pérez P.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 11 de septiembre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 148 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Margarita Restrepo Arango, Juan Pablo Celis y Óscar D. Pérez P.*

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2018  
CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 de 2000.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 162 de la Ley 599 de 2000 el cual quedará así:

Reclutamiento ilícito. El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años, los utilice o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de (10) diez a (20) veinte años y en multa de (2.000) dos mil a (4.000) cuatro mil salarios mínimos mensuales legales vigentes.

**Parágrafo 1°.** Cuando la conducta se cometa y se utilice al menor reclutado como esclavo sexual, la pena se agravará de una tercera parte a la mitad.

**Parágrafo 2°.** En ningún evento podrá considerarse la conducta de reclutamiento forzado de menores como conexas a delitos de tipo político consagrados en el Capítulo XVIII de la Ley 599 de 2000.

**Artículo 2°. Vigencia.** Esta norma entrará a regir desde el momento de su promulgación.

MARGARITA MARIA RESTREPO ARANGO  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

Samuel Ramos M.  
Gustavo Lombardi G.  
Gabriel Santos  
Mons. H. Perilla

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de ley se centra en la situación de los niños y las niñas víctimas de reclutamiento ilícito en Colombia, bajo la óptica del reproche social por daños irreparables que se les ocasiona y por la vulneración en el ejercicio de sus derechos, lo que justifica un aumento en la condena a los victimarios y el ajuste jurídico como tipo penal de lesa humanidad, con el firme propósito de provocar acciones preventivas y correctivas, promover investigaciones exhaustivas y garantizar el trámite y culminación del proceso penal con las correspondientes medidas punitivas.

En la primera parte de la Exposición de Motivos se establece el marco constitucional y legal, en el que se hace una sucinta exposición de los derechos constitucionales involucrados en esta reforma, de la jurisprudencia, de las leyes, del espectro internacional que evidencian la necesidad de modificar el tipo penal y aumentar la pena. En la segunda parte se profundiza en el objeto de la ley, identificando los cambios concretos en el contexto y la justificación de los mismos.

### I. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

De conformidad con la Constitución Política de Colombia en su artículo 44, la familia, la sociedad y el Estado tienen el deber de asistir y proteger al niño, por la naturaleza de derechos fundamentales constitucionales, de manera que cuando se vulneran esos derechos las leyes se deben encargar de sancionar y el Estado de condenar a los responsables, destacando, para los efectos del presente proyecto, el respeto al derecho de tener una familia y no ser separado de ella, correspondiendo a la sociedad y al Estado evitar el secuestro, la explotación sexual, laboral y de alto riesgo.

En el caso del reclutamiento de niñas, niños y adolescentes, por grupos al margen de la ley, se hace evidente una transgresión a esos derechos, por cuanto "...se lleva a cabo por la fuerza o engaño y es favorecido por las precarias condiciones de vida de los niños y niñas tales como: falta de reconocimiento, maltrato, abuso

sexual, falta de oportunidades, escasa oferta estatal, pobreza extrema, presencia de los actores armados en sus barrios y veredas, deseos de venganza, idealización de la guerra o la cultura del dinero fácil"<sup>1</sup>. Se refleja entonces, de una parte, la existencia del deber Constitucional del Estado de proteger los derechos de los niños y de otra parte, el incumplimiento integral de tales obligaciones que predisponen y favorecen el delito de reclutamiento.

Con la intención de poner en contexto el universo normativo en el que se encuentra inmerso el reclutamiento forzado, tanto a nivel nacional como internacional, se presenta una remisión a las mismas, estas son:

#### A. Constitución Política de Colombia.

**Artículo 17.** *Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas.*

**Artículo 44.** *Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.*

*La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.*

*Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás*

**Artículo 45.** *El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.*

*El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud".*

**Artículo 93:** *"Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia".*

<sup>1</sup> Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, 2011.

## **B. Leyes y Decretos**

### **Ley 418 de 1997: Mediante esta ley se crea el delito de reclutamiento ilícito:**

“*Artículo 14: Quien reclute a menores de edad para integrar grupos insurgentes o grupos de autodefensa, o los induzca a integrarlos, o los admita en ellos, o quienes con tal fin les proporcione entrenamiento militar, será sancionado con prisión de tres a cinco años.*”

*Parágrafo: Los miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley, que incorporen a las mismas, menores de dieciocho, no podrán ser acreedores de los beneficios jurídicos de que trata la presente ley”.*

Adicionalmente, el cuerpo normativo de la disposición previamente citada, la denominada ley de “Orden Público” recientemente prorrogada por el Congreso de la República, también estipula que ningún miembro de una organización armada ilegal responsable de reclutar menores podrá ser beneficiario de amnistía o indulto.

### **Ley 548 de 1999:**

Esta ley prohíbe expresamente la prestación de servicio militar y el reclutamiento ilegal a todos los menores de 18 años.

### **Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal:**

*Artículo 162. Reclutamiento ilícito. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años y multa de seiscientos (600) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

### **Ley 742 de 2002, por la cual se adopta El Estatuto de Roma creado por la Corte Penal Internacional**

Prohíbe “*reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades*” y señala, de esta manera, al reclutamiento de niños menores a 15 años como crimen de guerra.

### **Decreto 128 de 2003, por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil.**

### **Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia**

*Artículo 20. Derechos de Protección. Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra:*

- ...4. *La violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad.*

5. *El secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre.*
6. *Las guerras y los conflictos armados internos.*
7. *El reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley.* (Subrayas por fuera de texto).

El 19 de julio de 2010, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprobó el documento 3673, que definió una política nacional de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados ilegales y de los grupos organizados de delincuencia garantizando la prevalencia y el goce efectivo de sus derechos y la protección integral por parte de la familia. Sin lugar a dudas se trata de un rigurosísimo trabajo que denota un esfuerzo encomiable por trazar una política de Estado tendiente a la prevención del reclutamiento de niños por parte de organizaciones ilegales.

## **C) Jurisprudencia**

Respecto del tema de reclutamiento forzado la Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas providencias, destacando para el presente proyecto de ley el **Auto 251 del 2008**, la **Sentencia C-240 del 2009** y la **Sentencia C-853 de 2009**.

El **Auto 251 del 2008** fue expedido con la finalidad de lograr la protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, **en el marco de superación del estado de cosas inconstitucionales, declarado en la sentencia T-025 de 2004**, en ese orden de ideas, la importancia de este auto radica en que **visibiliza ante la sociedad colombiana las condiciones de vulnerabilidad a las que se encuentran expuestos los NNA** que han sido afectados por fenómenos como el desplazamiento, el reclutamiento forzado o la pérdida de un entorno familiar.

La Corte Constitucional, sobre las condiciones de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto, argumentó: “Situación constitucionalmente inadmisibles y apremiante de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado en el país” en la medida que “Los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de desplazamiento forzado son las víctimas más débiles e indefensas del conjunto de la población desplazada por el conflicto armado en el país, y al mismo tiempo, son duramente golpeados por crímenes y condiciones estructurales de existencia que escapan por completo tanto a su control y su responsabilidad como a su capacidad de resistir o de responder, marcándolos de por vida al incidir negativamente sobre su proceso de desarrollo individual. (...) Dado su estado de victimización pronunciada e inerme ante las numerosas injusticias del desplazamiento forzado, cada uno de los casos individuales de

menores de edad desplazados por la violencia armada en Colombia configura, en sí mismo, una manifestación extrema de vulneraciones profundas, graves, sistemáticas y concurrentes de derechos fundamentales prevalecientes (artículo 44, C.P.)”<sup>2</sup>.

En la **Sentencia C-240 del 2009**, la Corte Constitucional estudió una acción pública de inconstitucionalidad que impugnó el artículo 14 de la Ley 418 de 1997 y el artículo 162 de la Ley 599 de 2000, con el razonamiento de que ambas normas excluían de la regulación penal el delito configurado al utilizar niños para participar activamente en las hostilidades, desconociendo la mayor protección que los preceptos internacionales en la materia garantizan a los derechos de los niños y de las niñas. Pese a que la Corte declaró ambos artículos exequibles, los magistrados Gabriel Mendoza Martelo, Humberto Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva salvaron el voto, argumentando que: **“las normas acusadas no contemplan la hipótesis de utilización de niños en hostilidades o acciones armadas, razón por la cual se configuraba una clara omisión legislativa de carácter relativo que conducía a una declaración de exequibilidad condicionada.** Solo así se respetaría la prohibición establecida en diversos convenios internacionales de derechos humanos, de utilizar niños en conflictos armados, ya que siempre deben ampararse de ‘cualquier abuso, abandono o conducta lesiva que afecte su desarrollo armónico e integral’”. (Negrilla fuera de texto).

Con fundamento en lo anterior existe la necesidad clara de legislar y modificar el artículo 162, que es el actual tipo penal del reclutamiento forzado. Adicionalmente la parte motiva de dicho pronunciamiento estableció lo siguiente en lo que respecta a los compromisos y obligaciones adquiridas por Colombia en el marco del derecho internacional de los derechos humanos:

“Independientemente de los verbos rectores que sean utilizados en el marco de los derechos humanos para señalar las conductas que deben ser sancionadas en el derecho interno en materia de reclutamiento y participación de menores en los conflictos, de acuerdo a los Principios de la Ciudad del Cabo, el objetivo de las disposiciones internacionales en la materia y de la comunidad internacional en su conjunto, es asegurar que la persona menor de 18 años no forme parte de cualquier fuerza o grupo armado regular o irregular, indistintamente de si dentro del grupo porta armas o no o de si su vinculación ha sido forzada o voluntaria, porque el concepto de “niño soldado” es un concepto amplio. La pretensión es que las definiciones abarquen en cuanto a su protección y garantía a la mayor cantidad posible de niños y niñas, para que puedan desmovilizarse

y reintegrarse a la sociedad y que las prohibiciones aseguren la efectividad de estos objetivos”.

#### **D) Normativa Internacional**

En este punto es indispensable retomar el precitado artículo 93 de la Constitución Política, a partir del cual se entiende que los tratados y convenios internacionales integran la Carta Fundamental, en la medida que tienen la misma jerarquía normativa de las reglas contenidas en el texto constitucional puesto que conforman el bloque de constitucionalidad, este “no solamente está integrado por las normas protectoras de los derechos humanos sino también, en los casos de conflicto interno o externo, por aquellas que componen el llamado Derecho Internacional Humanitario (DIH)”<sup>3</sup>.

En diferentes convenios internacionales de derechos humanos se ha definido y establecido la protección constitucional especial y prevalente de los derechos humanos del menor, tales como: en 1. La Declaración de Ginebra de 1924, 2. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículo 25.2), 3. La Declaración de los Derechos del Niño de 1959 (Principio 2), 4. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 24), 5. La Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969 (artículo 19) y 6. La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

En ellos se establece el principio prevalente del **“interés superior del menor”**, que conlleva el derecho de recibir un trato preferente y de protección especial, garantizando la plenitud de sus derechos.

A continuación se presenta la relación de dichos instrumentos:

- **Convenios de Ginebra:** En el Protocolo II adicional de los Convenios de Ginebra se prohíbe el reclutamiento de menores de 15 años en grupos armados y su participación en las hostilidades.
- **Convención Internacional de los Derechos del Niño:** En el artículo 38 de esta Convención se adoptó la norma del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra mediante el cual se prohíbe el reclutamiento de menores de 15 años. El Estado colombiano hizo una salvedad a la Convención con respecto al artículo 38, estableciendo que para el caso colombiano no se permitiría el reclutamiento de menores de 18 años ni su participación en las hostilidades. Respecto de esta Convención es importante destacar que el Comité de los Derechos del niño realizó recientemente una revisión de la situación de los derechos de la infancia en Colombia, profiriendo una serie de recomendaciones al Estado colom-

<sup>2</sup> Auto 251 del 2008.

<sup>3</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-240 de 2009.

biano como: tomar las medidas necesarias para prevenir que los adultos usen niños para cometer crímenes, proteger a los niños víctimas e investigar a los responsables<sup>4</sup>.

- **Protocolo Facultativo a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en conflictos armados:** A causa del incremento en la participación de niños, niñas y adolescentes en los conflictos armados alrededor del mundo, la Organización de las Naciones Unidas expide un Protocolo Facultativo mediante el cual se aumenta la edad mínima permitida de reclutamiento de 15 a 18 años de edad, tanto para ejércitos regulares como grupos irregulares al margen de la ley. Este Protocolo fue aprobado por el Congreso Nacional mediante la Ley 833 de 2003.
- **Convenio 182 de la OIT:** Este Convenio “Sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación”, estableció como una de las peores formas de trabajo infantil, el reclutamiento de niños en grupos regulares o irregulares y su participación en el conflicto armado. Colombia adoptó el Convenio mediante la Ley 704 de 2001.
- **Estatuto de Roma:** El Estatuto de Roma creado por la Corte Penal Internacional prohíbe: “reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades” y señaló, de esta manera, al reclutamiento de niños menores a 15 años como crimen de guerra. Adoptado por el Estado colombiano mediante la Ley 742 de 2002.

El Estatuto de Roma incorporó la definición de esclavitud en los siguientes términos: “...ejercicio de atributos del derecho de propiedad sobre una persona...incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños”.

Ahora bien, dentro del contexto internacional se presenta en ese mismo sentido la **Resolución 1612 de 2005 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas** que emitió una enérgica condena del reclutamiento forzado de menores de edad y hace un llamado para que se proteja los derechos de los niños en países en conflicto y pide que este asunto sea incluido de manera expresa en todos los procesos de paz.

La Comunidad Internacional mira con gran preocupación este crimen. Hay un consenso global respecto del grave daño que se le hace a una sociedad cuando se permite o se deja

impune el reclutamiento de menores de edad. En el año 2012 la Corte Penal Internacional condenó a 14 años de cárcel al congoleño Thomas Lubanga al encontrarlo responsable del crimen de guerra contemplado en el apartado VII del literal E) del numeral 2 del artículo 8° del Estatuto de Roma: “Reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o grupos o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades”. En la sentencia contra Lubanga, el Magistrado de la CPI, Adrian Fulford aseveró que “...el crimen de alistar niños de menos de 15 años y usarlos para participar activamente en las hostilidades son (sic) indudablemente muy graves porque implica exponerlos a peligros reales como blancos potenciales de ataques”.

No es el único caso. El Tribunal Especial para Sierra Leona halló responsable al ex presidente de Liberia, Charles Taylor, de ser cómplice de los crímenes de guerra perpetrados por el Frente Revolucionario Unido, entre ellos el reclutamiento forzado de centenares de niños y niñas menores de 15 años. A la fecha, la CPI ha emitido 15 órdenes de captura contra diferentes criminales de guerra procesados por este delito.

Sin especular, se puede afirmar que, sí los responsables en Colombia de cometer el delito de reclutamiento forzado de menores quedan impunes o, peor, son receptores de condenas risibles, los Fiscales de la Corte Penal Internacional no se quedarán con los brazos cruzados.

## II. OBJETO DE LA LEY

### II.I Análisis comparado del cambio normativo

Es pertinente evidenciar cuáles son los cambios propuestos por este proyecto de ley a la actual norma del Código Penal, se ilustra con la tabla siguiente:

Artículo 162	Proyecto de ley
<p><b>Artículo 162. Reclutamiento ilícito.</b> El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> Modifíquese el artículo 162 de la ley 599 de 2000 el cual quedará así:</p> <p><b>Reclutamiento ilícito.</b> El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años los utilice o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de (10) diez a (20) veinte años y en multa de (2.000) dos mil a (4.000) cuatro mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Cuando la conducta se cometa con el fin de utilizar al menor reclutado como esclavo sexual, la pena se agravará de una tercera parte a la mitad.</p>

<sup>4</sup> Traducción libre del documento CRC/C/COL/CO/4-5 proferido por el Comité de los Derechos de los Niños de Naciones Unidas del 4 de febrero de 2015.



Artículo 162	Proyecto de ley
	<p><b>Parágrafo 2°.</b> En ningún evento podrá considerarse la conducta de reclutamiento forzado de menores como conexas a delitos de tipo político consagrados en el capítulo XVIII de la Ley 599 de 2000.</p> <p><b>Artículo 2°. Vigencia.</b> Esta norma entrará a regir desde el momento de su promulgación.</p>

Tabla 1: Comparación normativa<sup>5</sup>

De la tabla se desprende que los cambios sustanciales que introduce el presente proyecto de ley son en primer lugar el aumento de la pena que pasa de estar contemplada en noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y pasa a ser de (10) diez a (20) veinte años de prisión y en multa de (2.000) dos mil a (4.000) cuatro mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El segundo cambio que introduce se encuentra en la incorporación del verbo rector “**utilice**” y en tercer lugar introduce una situación que agrava la comisión del delito, como lo son la utilización para la esclavitud sexual y finalmente la prohibición de considerar la conducta conexas a delitos políticos.

## II.II Contexto Nacional e Internacional

El desafío que el terrorismo le ha planteado a Colombia, desde hace más de 50 años, no ha respetado frontera alguna. Campesinos, empresarios, negritudes, mujeres, estudiantes, profesionales, trabajadores de la clase media y los niños, nuestro futuro, han sido víctimas directas de la violencia generada por los grupos armados ilegales que se empecinan en azotar a la Patria y en ese sentido son preocupantes los efectos nefastos que sobre nuestra sociedad tiene el reclutamiento forzado de menores.

La investigación sobre reclutamiento de niñas y niños como crimen internacional de las Farc<sup>6</sup> señala: *“estrategia más conocida es el reclutamiento forzado, entendido como una acción impuesta por las Farc a una comunidad para que los menores de edad ingresen a un grupo guerrillero con el fin de desarrollar ya sea acciones bélicas, de inteligencia o actividades inherentes a la realización de oficios domésticos en los campamentos etc. Este reclutamiento forzado implica dos acciones la coacción física y el engaño”*.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Tabla 1.

<sup>6</sup> Universidad Sergio Arboleda, Colección Derecho y Conflicto, Reclutamiento de niñas y niños como crimen internacional de las Farc, Luis Andrés Fajardo Arturo, Bogotá 2014.

<sup>7</sup> Universidad Sergio Arboleda, Colección Derecho y Conflicto, Reclutamiento de niñas y niños como crimen internacional de las Farc, Luis Andrés Fajardo Arturo, Bogotá 2014. Pág. 38.

Algunas de las causas reseñadas en dicho estudio, se pueden clasificar en institucionales, familiares y económicas. Además de estas determinaciones, también son una causa o factor determinante el conflicto armado, el carácter inimputable de los niños frente a la justicia y las condiciones físicas y psicológicas de los infantes.<sup>8</sup>

Cada día son más los niños que son integrados bajo coacción a las organizaciones violentas. Son separados agresivamente de sus hogares para convertirlos contra su voluntad en generadores de muerte y dolor. Las niñas reclutadas son obligadas a mantener promiscuamente relaciones sexuales, hasta convertirse en “esposas” de los jefes terroristas.

Las cifras nacionales son desesperanzadoras. Reconoce el ICBF que las diferentes entidades tanto públicas como privadas –me refiero a Fundaciones y ONG- que monitorean este fenómeno, utilizan mediciones y metodologías diferentes, razón por la cual es imposible llegar a un resultado numérico fidedigno respecto del número de niños reclutados por grupos armados organizados al margen de la ley.

Las cifras globales respecto de la afectación de que son objeto los niños llevados a la guerra son francamente escalofriantes. De acuerdo con las mediciones realizadas por la Unicef, en los últimos 10 años 2 millones de niños fueron asesinados en el marco de guerras internas e internacionales. Se estima que entre 4 y 5 millones han quedado con lesiones permanentes, mientras que 12 millones han perdido su casa. 10 millones de niños en el mundo crecerán con traumas psicológicos permanentes como consecuencia del involucramiento de que han sido víctimas en confrontaciones armadas.

La Organización de las Naciones Unidas considera que un Estado es fallido cuando sus autoridades legítimamente constituidas no tienen la capacidad para prevenir y castigar el reclutamiento forzado de menores de edad, como es el caso de Colombia. Al margen de los anuncios públicos que se hacen para expresar el rechazo de esta práctica, éstos no se traducen en una política pública de Estado tendiente a combatir de manera efectiva el reclutamiento forzado de menores.

La inexistencia de una estadística oficial se constituye en la columna vertebral de la impunidad. Al no saber dónde, qué estructura, la fecha y demás datos fundamentales respecto de la comisión del delito de reclutamiento forzado de menores, la administración de justicia no tiene herramientas suficientes para investigar y castigar a los responsables de este punible.

## II.III Justificación del cambio normativo

En este punto el análisis debe girar sobre la confrontación de dos principios que

<sup>8</sup> *Ibidem*. Pág. 33.

aparentemente son excluyentes en el marco del aumento en la pena de un tipo penal, pero que para este caso en concreto se trata de dos principios que logran coexistir de manera armónica con el presente proyecto de ley. A saber: **el principio de proporcionalidad en materia penal y la libre configuración del legislador.**

En cuanto al primer principio, **el de proporcionalidad**, presupone una correlación entre la magnitud de la pena y la gravedad del delito por lo que la gravedad de las penas dependerá de la trascendencia social de los hechos delictivos. Lo cual se verifica en el caso **por tratarse de un delito de lesa humanidad que afecta bienes jurídicos invaluable como lo son el derecho a tener una familia, la protección superior y especial que el Estado les debe a los menores**, entre otros que se ven fuertemente comprometidos con este delito.

Por otra parte, la libertad de configuración legislativa en materia de política criminal y en materia punitiva, se encuentra restringida, según la Corte Constitucional por límites:

“i) *explícitos como la prohibición de la pena de muerte, el no sometimiento a desaparición forzada, torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación, entre otras; e ii) implícitos como lo son la realización de los fines esenciales del Estado, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Adicionalmente, existen restricciones constitucionales dadas por i) el deber de observar la estricta legalidad, ii) el deber de respetar los derechos constitucionales y los tratados internacionales de derechos humanos que hagan parte del bloque de constitucionalidad, y iii) el deber de respeto por los principios de razonabilidad y proporcionalidad*”<sup>9</sup>, condición que no solo se cumple en materia de reclutamiento forzado de menores, sino que se potencializa, ya que con esta reforma se da cumplimiento al deber de respetar las obligaciones contraídas por los tratados internacionales y contempladas en la constitución misma.

De acuerdo con lo expuesto, se procederá a realizar una justificación detenida a cada uno de los aspectos planteados en esta reforma.

### II.III.I Justificación del aumento de la pena

Si bien es cierto que este proyecto de ley no incluye un nuevo tipo penal, pues lógicamente la conducta no es permitida, a contrario sensu,

está tipificada en el código penal, también lo es que el delito se castiga con pena privativa de la libertad de 6 a 10 años, dice la norma, “...será castigado todo aquel que reclute menores de 18 años o los obligue a participar de manera directa o indirecta en las hostilidades.”, pero la sanción es insuficiente frente al bien jurídico protegido que resulta dañado inconmensurablemente.

Es responsabilidad del Estado, de acuerdo con las normas internas y tratados internacionales suscritos y ratificados, como la “Convención sobre los Derechos del Niño”, proteger la vida, integridad y libertad de todos los niños de Colombia, en particular los más vulnerables, léase aquellos que habitan en regiones de alta influencia de los grupos armados organizados al margen de la ley.

Con esta ley no se trata de llenar el vacío de normas jurídicas, **sino de implementar una política pública eficaz en dos líneas**: Prevención del reclutamiento forzado y desvinculación de niños y niñas de grupos armados organizados al margen de la ley. Esta norma apunta a la prevención, ya que una pena más alta será disuasiva y evitará la impunidad.

Ahora bien, otra de las razones por las que se considera que debe haber un aumento en la pena de la conducta tipificada como reclutamiento ilegal de menores, es porque al hacer una revisión de la norma misma en su contexto, se encuentra que esta pertenece al acápite de la norma de los Delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, en su capítulo único, en el que encontramos como punto de comparación otro delito que atenta contra este bien jurídico como lo es el Homicidio en Persona protegida del artículo 135 que se cita a continuación:

“*Artículo 135. Homicidio en persona protegida. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, ocasione la muerte de persona protegida conforme a los Convenios Internacionales sobre Derecho Humanitario ratificados por Colombia, incurrirá en prisión de treinta (30) a cuarenta (40) años, multa de dos mil (2.000) a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de quince (15) a veinte (20) años*”.

Se extrae que al hacer una valoración objetiva de ambos tipos penales, se encuentra que vulneran y transgreden de manera similar los bienes jurídicos tutelados, **pero que persiste una desproporción en la aplicación de la pena**, por lo que se entiende que a situaciones de igual gravedad se deben aplicar penas de igual gravedad, que es en estricto sentido lo que pretende este proyecto de ley.

<sup>9</sup> Sentencia C-853 de 2009.

Ahora, si bien es cierto que la enunciación de un castigo más severo no es garantía de que la conducta dejará de cometerse, tampoco es garantía alguna que el Estado sea ser benevolente con quienes cometen un crimen que ofende a la humanidad.

El reclutamiento forzado de un menor de edad para llevarlo a la guerra y convertirlo en un agente generador de violencia es la máxima manifestación del mal que puede llegar a provocar un ser humano. Significa que una persona inocente abandona la ingenuidad del niño para convertirse en un criminal, todo contra su voluntad. Desafortunadamente es muy poco lo que las entidades hacen para prevenir el reclutamiento forzado y mucho menos para investigar a los responsables de este crimen y castigarlos cuando corresponda.

### II.III.II **ustificación de la incorporación del verbo “utilización”**

Encontramos entre otras razones a las anteriormente expuestas para incorporar el verbo al tipo penal, la existencia de una norma que coexiste en el ordenamiento jurídico, que al no ser de contenido penal no incorpora consecuencias jurídicas, hace uso del término utilización, como lo es la Ley 1098 de 2006: Código de la Infancia y la Adolescencia, a saber:

#### **Artículo 20. Derechos de Protección.**

*Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra:*

- ...4. *La violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad.*
5. *El secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre.*
6. *Las guerras y los conflictos armados internos.*
7. *El reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley. (Subrayas por fuera de texto).*

### II.III.III **Justificación prohibición tratamiento como delito político.**

La ley no reconoce categorías ni niveles de víctimas. Todas, absolutamente todas, merecen el mismo respeto, la misma consideración. No obstante, los niños ocupan un lugar destacado en el espectro de víctimas que arroja la guerra. Haberlos involucrado en el espiral de violencia terrorista es un crimen que debe ser castigado con toda la severidad. Las normas colombianas prevén hasta 10 años de pena privativa de la libertad contra quien incurra en este delito. La comunidad

internacional es menos laxa. A Lubanga le impusieron 15 años.

Al margen del tiempo que los responsables de este delito deban pasar presos, lo importante, lo fundamental, lo necesario, es que esta conducta no quede impune, bien porque no se persigan ni juzguen a sus culpables, o porque se permita que, de alguna forma, considerar este delito como conexo a los delitos políticos consagrados en el capítulo XVIII de la Ley 599 de 2000.

Cada día que pasa y con cada reclutamiento adicional de niños, Colombia continúa contraviniendo compromisos internacionales del cual es suscriptor y que, por lo tanto, hacen parte de nuestro bloque de constitucionalidad. La Convención de los Derechos del Niño aprobada por las Naciones Unidas en 1954 es enfática al decir que “los Estados partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades (artículo 38)”.

### III. ANTECEDENTES

El proyecto de ley fue presentado a consideración del Congreso de la República en la Legislatura 2016 – 2017, correspondiéndole el número 127 de 2016 Cámara. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 fue archivado. Por su importancia y trascendencia nacional, se presenta nuevamente a consideración del Congreso de la República.

### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Este proyecto de ley pretende enviar un mensaje doble. El primero de ellos: el Estado castigará con penas ejemplarizantes a todos los responsables del delito de reclutamiento forzado de menores. El segundo: la comunidad internacional tendrá la tranquilidad de que Colombia cumplirá con sus compromisos internacionales respecto de la defensa y protección de todos sus menores de edad, en particular aquellos que, con ocasión del desafío terrorista que padece nuestra nación, han sido reclutados forzosamente por los grupos armados organizados al margen de la ley.

Por todo ello, honorables señores Congresistas, se encuentra a consideración de ustedes el presente proyecto de ley, por el cual se aumenta la pena dispuesta en el artículo 162 de la ley 599 del 2000 para el reclutamiento ilícito de los menores de 18 años (actual Código Penal). Pero, cuando con ocasión del reclutamiento forzoso se abuse sexualmente de los niños, convirtiéndolos en esclavos sexuales, dada su indefensión, la pena se agravará en una tercera parte a la mitad, sanción que no está contemplada en la norma actual.

Igualmente, y reitero, dada la gravedad de esta conducta y su connotación social, exigimos que

se consagre en la norma que, en ningún evento, este delito pueda ser considerado como conexo a los delitos políticos consagrados en el Capítulo XVIII de la Ley 599 de 2000, ya que, de llegar a aceptarse, quedaría en la más absoluta impunidad una de las conductas más aberrantes y que más daño hace a nuestra niñez y adolescencia.

De los honorables Congresistas,

Margarita María Restrepo Arango  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

Luis Enriquez

Edwin Rodríguez

Guillermo Landolt

Christina García

Gabriel Santos

Diana H. Priadi

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 11 de septiembre de 2018 ha sido presentado en este Despacho el **Proyecto de ley número 149** con su correspondiente Exposición de Motivos. Por los honorables Representantes Margarita María Restrepo Arango y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 150  
DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se fomenta el acceso al mercado laboral de los jóvenes, se establece una exención para el pago de registro y renovación de los establecimientos de comercio y se modifican los artículos 3°, 14 y 18 de la Ley 1780 de 2016.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** El objeto de la presente ley es fomentar el acceso y permanencia de hombres y mujeres jóvenes sin experiencia al mercado laboral en Colombia y crear la exención del pago y renovación del establecimiento de comercio.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley serán jóvenes las personas que tengan entre 18 y 28 años de edad.

**Artículo 2°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1780 de 2016 el cual quedará así:**

**Artículo 3°. Exención del pago y renovación en la matrícula mercantil y el establecimiento**

**de comercio.** Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.

También quedarán exentas del pago del registro de los establecimientos de comercio y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.

**Artículo 3°. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016 el cual quedará así:**

**Artículo 14. Modificación de las plantas de personal.** Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un veinte por ciento (20%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, y que estos sean provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos o de programas de pregrado de instituciones de educación superior. El Departamento Administrativo de la Función Pública fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normativa vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo.

Parágrafo. Para el cumplimiento de este artículo se tendrán en cuenta las disposiciones previstas en la Ley 909 de 2004.

**Artículo 4°. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 1780 de 2016 el cual quedará así:**

**Artículo 18. Mecanismos para la homologación de experiencia.** Para los empleos que requieran título de profesional o tecnológico o técnico y experiencia, se podrá homologar la falta de experiencia laboral o profesional, según sea el caso, por títulos adicionales obtenidos, bien sean en instituciones de educación superior o de educación para el trabajo y el desarrollo humano nacionales o internacionales convalidados. Igualmente se tendrán en cuenta las prácticas laborales, los contratos de aprendizaje, judicatura, relación docencia de servicio del sector salud, servicio social obligatorio o voluntariados como experiencia laboral o profesional según sea el caso.

**Parágrafo 1°.** Los estudiantes de programas de formación profesional que acrediten un promedio acumulado igual o superior a 4.5 a lo largo de su formación universitaria se les reconocerán 6 meses de experiencia profesional.

**Parágrafo 2°.** Los estudiantes de programas de formación profesional que hayan optado por realizar tesis, trabajo de grado o similar como requisito para obtener el título se les reconocerán 6 meses de experiencia profesional, siempre y cuando la nota obtenida haya sido superior a 4.5.

**Artículo 5°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE  
Representante a la Cámara - Nariño

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se fomenta el acceso al mercado laboral de los jóvenes, se establece una exención para el pago de registro y renovación de los establecimientos de comercio y se modifican los artículos 3°, 14 y 18 de la Ley 1780 de 2016.*

### I. Facultad del Congreso

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.* Ahora, el artículo 150 determina que:

*“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes”  
(Subrayado por fuera del texto)

### II. Trámite de la iniciativa

El artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, que definió las competencias de cada una de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, estableció que:

*“Artículo 2°. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*

(...)

*Comisión Séptima.*

*Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud,*

*organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.*

### III. Objeto del proyecto

1. Con el presente proyecto de ley se modifican los artículos 3°, 4° y 18 de la Ley 1780 de 2016, *“por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones”.* Concretamente se establece una exención del pago de registro y renovación de los establecimientos de comercio de las pequeñas empresas jóvenes creadas de conformidad con el artículo 2° de la ley en mención.

#### Propuesta de modificación del artículo 3° de la Ley 1780 de 2016:

**Artículo 3°. Exención del pago y renovación en la matrícula mercantil y el establecimiento de comercio.** Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.

También quedarán exentas del pago del registro de los establecimientos de comercio y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.

Igualmente, se modifica el porcentaje de la planta de personal que no requiere experiencia profesional en las entidades del estado, pasando de un 10% a un 20%, con el propósito de incrementar la contratación de jóvenes que no cuentan con experiencia profesional porque están en proceso de grado o son recién egresados.

#### Propuesta de modificación del artículo 14 de la Ley 1780 de 2016:

**Artículo 14. Modificación de las plantas de personal.** Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un quince diez por ciento (150%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, y que estos con el fin de que puedan ser sean provistos con jóvenes en proceso de grado o recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y o egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior. El Departamento Administrativo de la Función Pública fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normativa vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo.

**Parágrafo.** Para el cumplimiento de este artículo se tendrán en cuenta las disposiciones previstas en la Ley 909 del 2004.

Finalmente, sobre los mecanismos de homologación de experiencia, de que trata el

artículo 18 de la Ley 1780 de 2016, se agregan dos párrafos para que los estudiantes que se hayan destacado académicamente o hayan realizado tesis o trabajo de grado puedan homologar sus notas como experiencia profesional (6 meses).

**Propuesta de modificación del artículo 18 de la Ley 1780 de 2016:**

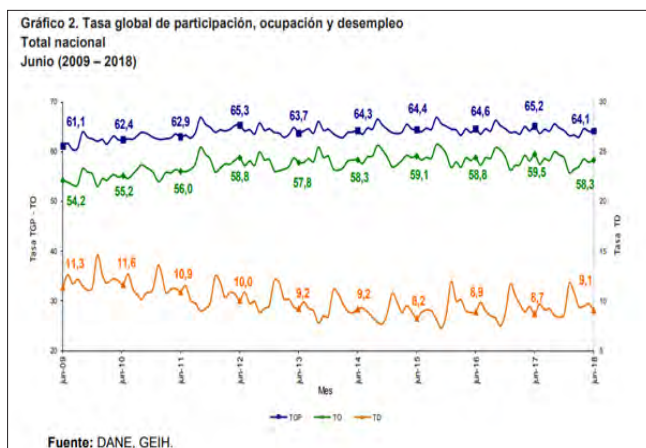
Artículo 18. Mecanismos para la homologación de experiencia ~~laboral~~. Para los empleos que requieran título de profesional o tecnológico o técnico y experiencia, se podrá homologar la falta de experiencia laboral o profesional, según sea el caso, por títulos adicionales obtenidos, bien sean en instituciones de educación superior o de educación para el trabajo y el desarrollo humano nacionales o internacionales convalidados. Igualmente será tendrán en cuenta las ~~experiencia laboral adquirida en prácticas laborales, los contratos de aprendizaje, judicatura, relación docencia de servicio del sector salud, servicio social obligatorio o voluntariados como experiencia laboral o profesional según sea el caso.~~

Parágrafo 1°. Los estudiantes de programas de formación profesional que acrediten un promedio acumulado igual o superior a 4.5 a lo largo de su formación universitaria se les reconocerán 6 meses de experiencia profesional.

Parágrafo 2°. Los estudiantes que hayan optado por realizar tesis, trabajo de grado o similar como requisito para obtener el título de profesional se les reconocerán 6 meses de experiencia profesional.

**IV. Justificación**

Esta propuesta obedece a la creciente tasa de desempleo que se está registrando en Colombia, pues según información del DANE para el mes de junio de 2018 la tasa de desempleo fue 9,1%, con un aumento respecto al mismo mes de 2017 donde se situó en 8,7%. Así mismo, la tasa global de participación fue 64,1%, presentando una disminución de 1,1 puntos porcentuales en comparación con junio de 2017 (65,2%). La tasa de ocupación se ubicó en 58,3% presentando una disminución de 1,2 puntos porcentuales respecto al mismo mes del 2017 (59,5%)<sup>1</sup>.

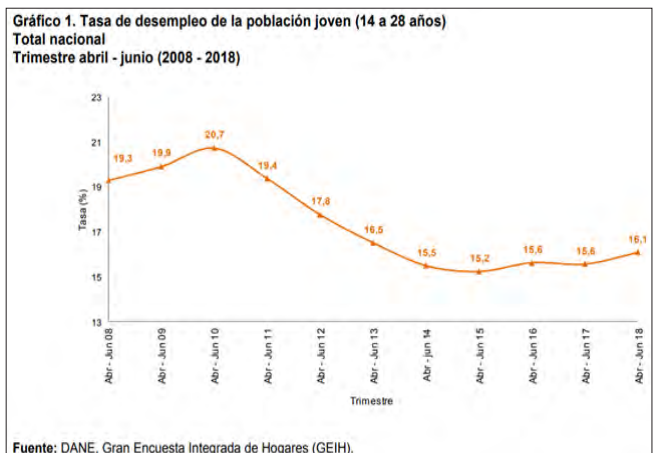


Las anteriores cifras también se ven reflejadas en el desempleo de los jóvenes colombianos, pues, según cifras del DANE, en el trimestre abril-junio de 2018, en el total nacional, la tasa de desempleo para los jóvenes de 14 a 28 años fue 16,1%; estuvo acompañada de una tasa global de participación de 57,8% y una tasa de ocupación de 48,5%. En el trimestre abril-junio de 2017 estas tasas fueron 15,6%, 58,8% y 49,6%, respectivamente.

En el total nacional, la tasa de desempleo de los hombres jóvenes en el trimestre abril-junio de 2018 fue 12,7%, la tasa global de participación fue 65,6% y la tasa de ocupación fue 57,2%. En el trimestre abril-junio de 2017 estas tasas fueron 12,2%, 65,7% y 57,7%, respectivamente.

En el total nacional, para las mujeres jóvenes la tasa de desempleo en el trimestre abril-junio de 2018 fue 20,6%, la tasa global de participación fue 49,9% y la tasa de ocupación fue 39,6%. En el trimestre abril-junio de 2017 estas tasas fueron 20,0%, 51,7% y 41,4%, respectivamente.

El porcentaje de población joven (14 a 28 años) económicamente inactiva en edad de trabajar fue 42,2% en el trimestre abril-junio de 2018. En el trimestre abril-junio de 2017 fue 41,2%<sup>2</sup>.



Lo anterior evidencia que el desempleo en los jóvenes ha tenido un incremento constante desde el año 2014.

Según Diego Escobar, profesor de la facultad de Derecho de la Universidad Libre, aseguró que las compañías deberían tener en cuenta las prácticas profesionales como un factor que suma experiencia laboral para generar más posibilidades de que los jóvenes consigan empleo. Adujo que “La experiencia laboral es un factor determinante en la contratación. Por eso sería importante certificar las prácticas empresariales o laborales para abrir más posibilidades de trabajo. Si esto se logra, es posible reducir la brecha para conseguir empleo, y no por falta de experiencia”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Tomado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_jun\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_jun_18.pdf)

<sup>2</sup> Tomado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol\\_eje\\_juventud\\_abr18\\_jun18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_abr18_jun18.pdf)

<sup>3</sup> Tomado de: <http://www.portafolio.co/economia/empleo/cifras-de-desempleo-juvenil-en-colombia-2018-517152>.

Sobre la experiencia laboral, la Universidad Libre concluyó que los jóvenes con estudios profesionales son a los que más tiempo les toma encontrar un empleo formal (31 semanas), seguidos de los técnicos (27 semanas) y los bachilleres (22 semanas). Refirió que según encuestas recientes del Ministerio de Trabajo, también señalan que el 82 por ciento de esta población, es decir unos 10 millones 400 mil adolescentes, consideran una paradoja que se les pida experiencia laboral previa para acceder a un primer empleo formal. Y aunque la cobertura en educación superior ha mejorado, (pues según el Banco Mundial los adolescentes que asisten a una universidad en América Latina pasaron del 21 por ciento en el 2000 a 43 por ciento en 2017), aún existen importantes retos con relación a la educación para el trabajo<sup>4</sup>.

Cordialmente,



HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE  
Representante a la Cámara - Nariño

Carlos Ardila

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 11 de septiembre de 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 150 con su correspondiente exposición de motivos. Por los honorables Representantes *Hernán Estupiñán, Carlos Ardila, Harry González.*

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\*\*\*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 151  
DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se reglamenta el uso de teléfonos móviles y dispositivos electrónicos afines en centros de educación escolar y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* El objeto de la presente ley es reglamentar el uso de teléfonos móviles y dispositivos electrónicos afines, en centros de educación escolar, con el fin de evitar que estos elementos perturben los procesos de aprendizaje y socialización en la comunidad educativa.

**Artículo Segundo.** *Ámbito de Aplicación.* Las normas establecidas en la presente ley se aplicaran en las instituciones de educación básica, primaria y bachillerato públicas y/o privadas que operen en el territorio nacional.

**Artículo 3°.** *Restricción de uso de teléfonos móviles y dispositivos de comunicación.* Prohíbese el uso de los teléfonos móviles y dispositivos electrónicos afines en los centros educativos públicos y privados, durante la jornada escolar incluidos los espacios de descanso y alimentación.

**Parágrafo 1°.** Exceptúese de la presente restricción a los aparatos electrónicos suministrados directamente por las entidades educativas, los cuales sean utilizados en los procesos de aprendizaje.

**Artículo 4°.** En los casos espaciales en los cuales los padres requieran comunicarse con los estudiantes durante la jornada educativa, las instituciones educativas proporcionarán los medios para tal fin.

**Artículo 5°.** Cada institución educativa deberá establecer de manera clara en sus manuales de convivencia y/o reglamentos estudiantiles, la implementación de la restricción consagrada la presente ley, así como las sanciones a aplicar en caso de violar el reglamento.

Las instituciones educativas por lo menos una vez por año, llevarán a cabo jornadas de trabajo con los estudiantes y los padres de familia en las cuales se socializaran hábitos saludables sobre el uso de teléfonos móviles y dispositivos electrónicos afines.

**Parágrafo.** En los casos en los que los estudiantes no acaten la restricción establecida en la presente ley, se autoriza a las instituciones educativas para retener los teléfonos móviles y dispositivos electrónicos afines, de manera temporal mientras procede a entregarlos directamente a los padres o acudientes.

**Artículo 6°.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, deberá establecer una guía a implementar por los centros educativos públicos y privados en materia de uso de los teléfonos móviles y aparatos electrónicos afines.

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



HECTOR VERGARA SIERRA  
H. Representante a la Cámara  
Autor

<sup>4</sup> Tomado de: <http://www.unilibre.edu.co/la-universidad/ul/historico-de-noticias/1061-la-universidad-libre-reve-la-preocupante-radiografia-del-desempleo-juvenil-en-colombia>.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

El artículo 150 de la Constitución Política establece:

*“Corresponde al Congreso hacer las leyes (...)”.*

Así mismo, el mismo texto constitucional consagra en su artículo 154 lo que sigue:

*“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución (...)” (Subrayado fuera de texto).*

En el desarrollo legal, la Ley 5ª de 1992 estableció en su artículo 140, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, lo que a continuación se indica:

Pueden presentar proyectos de ley:

1. *Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.*
2. *El Gobierno nacional, a través de los Ministros del Despacho.*
3. *La Corte Constitucional.*
4. *El Consejo Superior de la Judicatura.*
5. *La Corte Suprema de Justicia.*
6. *El Consejo de Estado.*
7. *El Consejo Nacional Electoral.*
8. *El Procurador General de la Nación.*
9. *El Contralor General de la República.*
10. *El Fiscal General de la Nación.*
11. *El Defensor del Pueblo.*

*(Subrayado fuera de texto).*

### II. ANTECEDENTES

Las generaciones anteriores a la temporada digital presente en estos tiempos son testigos presenciales de los cambios en la forma de vivir de la sociedad, luego del gran avance tecnológico presentado a lo largo de la historia.

Todo ese desarrollo ha traído consigo una modificación en el entorno tecnológico con incontables consecuencias, creando un espacio de integración y transición para que las generaciones anteriores participen de todos estos avances, sin que se haya logrado disipar en su totalidad los interrogantes relacionados con las ventajas y desventajas de estos cambios, desconociendo los efectos reales sobre espacios altamente sensibles de nuestro entorno.

La niñez y la manera de educarlos siempre ocupará un lugar dentro de esos espacios sensibles y primordiales, por ello, desde hace algunos años hemos visto la publicación de múltiples estudios encaminados a demostrar la influencia positiva y negativa de la integración de las tecnologías de las telecomunicaciones y de la información en el proceso pedagógico.

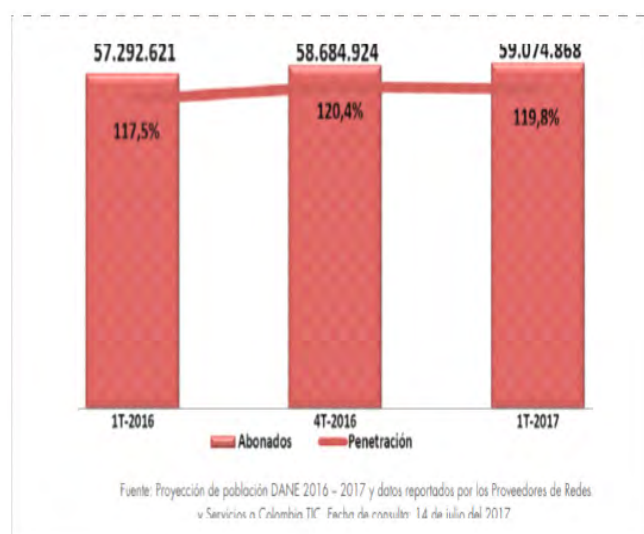
Si bien es cierto que una de las herramientas para alcanzar el desarrollo y el conocimiento es la facilidad al acceso de la información, el consumo desmesurado, el aislamiento social, la falta de ejercicios mentales, la disminución de la necesidad de interacción humana y hasta problemas de salud derivados del uso desmesurado de aparatos electrónicos han pasado a convertirse en problemas frecuentes, lo que demuestra que el uso sin control de los aparatos tecnológicos pueden causar consecuencias adversas.

Los niños, jóvenes y adolescentes en etapas de formación escolar no han escapado a las problemáticas mencionadas. Así mismo, situaciones que anteriormente no tenían un impacto en el desarrollo escolar de esta población vulnerable han ingresado con gran fuerza, entre otras cosas, gracias a la utilización de los aparatos electrónicos dentro de los centros de educación; el llamado ciberbullying es clara muestra de ello, ante lo cual se presentan escenarios de protección de derechos fundamentales (libre desarrollo de la personalidad, intimidad etc.) que dificultan a las instituciones el afrontar de una mejor manera esta clase de situaciones.

Todo lo anterior ha creado la necesidad de implementar estrategias para cortar de raíz la génesis de la problemática: la permisividad existente en la utilización de teléfonos móviles y aparatos electrónicos de comunicación afines dentro de las instituciones de educación básica y media, sin desconocer que la aplicación de las tecnologías en al escenario educativo puede tener impactos positivos en la formación, siempre y cuando se realice en forma responsable.

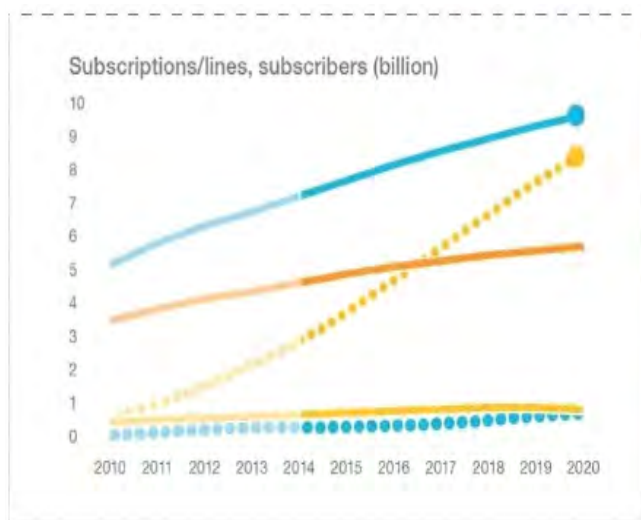
### II.I ACCESO A LA TELEFONÍA MÓVIL

Según estudio elaborado por la Oficina Asesora de Planeación y Estudios Sectoriales del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic, 2017), al término del primer trimestre del año 2017, el índice de abonados a la tecnología móvil en Colombia superaba los 59 millones.





Para el caso de los menores, la edad en la que un niño accede a un teléfono móvil es cada vez menor; así lo han venido mostrando estudios desde hace varios años, como el realizado en el año 2014 por la compañía Ericsson - mobility report – el cual mostraba que para año 2020 el 90% de la población mundial mayor a 6 años usará un Smartphone y el total de suscriptores superará los 6.100 millones en todo el mundo (Ericsson, 2014).



Tales predicciones ya son realidad en Colombia, en donde es común observar a los niños en los colegios con esta clase de aparatos electrónicos, convirtiéndose en un elemento de su cotidianidad pero con grandes exposiciones que pueden, en caso en el que no se le dé una regulación rigurosa, causar perjuicios a quien lo usa y a los compañeros de su entorno en eventos de matoneo y situaciones similares.

Según un estudio (Mintic, Uso y apropiación de las TIC en Colombia, 2016) publicado por el Ministerio de las Tecnologías y la Información, el 77% de los jóvenes entre los 12 y los 17 años cuentan con un teléfono propio con voz y datos. Así mismo indica que, a pesar que el 66% de los padres afirman saber que sus hijos no están seguros al momento de navegar en internet, el 66% no presta un acompañamiento para verificar el uso seguro de estas herramientas digitales.

### III. INCONVENIENCIA DE UTILIZACIÓN DESMESURADA DE SMARTPHONES EN MENORES

Al momento de crearse los dispositivos móviles inteligentes se pensó en temas relacionados con desaparecer las distancias, acceder fácilmente a la información y hasta en incentivar la producción sin la necesidad de utilizar un computador, con la posibilidad de llevar la herramienta de trabajo a cualquier lugar con cobertura a los cuales se movilice. Sin embargo, la llegada de las redes sociales ha cambiado la manera de utilizar esta clase de aparatos electrónicos, convirtiéndolos en una adicción.

El mismo estudio publicado por el Ministerio de las Tecnologías y la Información indicado

anteriormente, muestra que más de la mitad de los jóvenes entre 14 y 17 años sufren de ansiedad al no tener la posibilidad de enterarse de lo que ocurre en internet o en las redes sociales en momentos en los que no están conectados; esa misma situación, debido a la disminución de la edad a la cual se accede a internet, está pasando en niños aún menores.

No se niega que en el contexto educativo se podría pensar que la utilización de las nuevas tecnologías crearía procesos ligados al desarrollo tecnológico, científico y de información. No obstante, es común en el día a día sucesos de pornografía infantil, adicción, dependencia, disminución de rendimiento académico, ciberbullying, entre otros muchos, a los cuales se expone una población para nada preparada para enfrentar todas estas situaciones, lo que crea la necesidad de instituir herramientas que nos permitan controlar la utilización de teléfonos móviles y dispositivos de comunicación causantes de las problemáticas anteriormente mencionadas, tomando en todo caso como bandera la responsabilidad en la utilización de esta clase de tecnologías consientes de los impactos negativos que pueden causar a la población estudiantil en caso de no tener una regulación clara.

### IV. REALIDADES EN OTROS PAÍSES

Los riesgos y problemáticas sobrevenientes de una adecuada manipulación de equipos móviles inteligentes y demás aparatos electrónicos de comunicación e información, es un tema que se ha venido estudiando y debatiendo en varios Estados.

Hasta hace poco no se tenían textos legales claros que dieran unas pautas en la materia. No obstante, el acelerado crecimiento de las tecnologías, el fácil acceso a los aparatos electrónicos, la disminución del promedio de edad de los menores con teléfonos móviles, la conversión de los mismos en parte de cada individuo, y el mal uso dado a esos aparatos, ha creado la necesidad de establecer normas claras en la materia.

Tomando como ejemplo a un Estado europeo como España, tenemos que hasta hace poco eran los mismos colegios los responsables de regular la utilización de celulares en sus planteles. Ahora, desde el año 2014 algunas regiones (comunidades autónomas) como el caso de Castilla la Mancha decidieron expedir normas reguladoras, estableciendo con claridad lo que sigue:

*Los menores no deberán mantener operativos teléfonos móviles ni otros dispositivos de comunicación en los centros escolares, salvo en los casos previstos expresamente en el proyecto educativo del centro o en situaciones excepcionales, debidamente acreditadas<sup>1</sup>.*

De lo anterior se desprende que como regla general se establecieron medidas prohibitivas en

<sup>1</sup> Ley de Infancia y Adolescencia de Castilla la Mancha, artículo 22.

cuanto a la utilización de los teléfonos celulares en los planteles educativos, dejando la posibilidad de manipularlos en eventos previstos claramente en los reglamentos internos de los planteles, lo cual se torna entendible en la medida en la que en la educación actual puede ser de mucha ayudada en el proceso formativo la implementación de la tecnología.

De otro lado, Francia tomó hace pocas semanas una decisión aún más drástica, al aprobar una ley de iniciativa gubernamental que ordena prohibir para todos los casos el uso de aparatos telefónicos en los planteles educativos, decisión que causó un serio debate en donde los que están en desacuerdo defienden la implementación y la utilización de los beneficios que la tecnología trae al desarrollo cognitivo y al acceso a la información de este mundo globalizado.

En el caso de Latinoamérica, países como Argentina, México, Bolivia, Chile, entre otros, se han planteado la posibilidad de regular la utilización de tecnologías a procesos educativos escolares, lo que nos indica que es un tema que merece nuestra atención, pensando antes que nada en el bienestar de la población estudiantil y su correcta formación.

#### V. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ninguna manera pretende desestimular la implementación de las nuevas tecnologías en el proceso educativo, por el contrario, consideramos que las mismas pueden ser de gran ayuda en la formación de los menores estudiantes siempre y cuando se utilicen de manera responsable y controlada.

Para ello, debemos tener claridad en cuanto a las consecuencias adversas para la formación educativa y personal de cada estudiante en casos en los que se presente un uso desmesurado de aparatos altamente adictivos, capaces de causar distracciones y disminución en el rendimiento académico, sin olvidar las exposiciones de todo tipo a las que se enfrentan al momento de ingresar a una red informática.

De otra parte, el uso desmesurado y descontrolado de los aparatos tecnológicos está interfiriendo de manera importante en la forma de socialización de nuestros niños y jóvenes, siendo estos en muchos casos un obstáculo que perturba el desarrollo de relaciones sanas en los espacios educativos. Estas tecnologías en los últimos tiempos han servido para agravar y potencializar los casos de matoneo en el ámbito escolar.

La prohibición de las tecnologías telefónicas en los sitios de formación escolar va relacionada al uso responsable de las mismas, encaminando en todo momento la manipulación de estos aparatos a objetivos meramente educativos. Por ello, si bien en un principio se prohíbe su utilización, abrimos la puerta a que sean las mismas instituciones educativas las que estipulen claramente en sus


estatutos y planes pedagógicos la manera en la que se implementarán en el proceso de formación la manipulación de las tecnologías de este tipo. Proponemos que sean las mismas instituciones las responsables de llevar a cabo (por lo menos una vez al año) jornadas de trabajo con estudiantes y acudientes tendientes a crear conciencia de la importancia del buen manejo de esta clase de tecnologías por parte de la población estudiantil.

De igual forma se propone facultar al Gobierno nacional para que a través del Ministerio del ramo competente deberá guiar con políticas claras a las instituciones educativas la manera en que se deberá afrontar los inconvenientes presentados por una incorrecta manipulación de Smartphones y tecnologías similares dentro de los planteles.

Todo lo planteado nos pone en contexto con una problemática real que afecta a nuestros niños y adolescentes, ante la cual no podemos pretender buscar una salida como la de prohibir de tajo y en todas sus formas la manipulación de los teléfonos. Debemos pensar en desarrollar e implementar políticas que creen en cada uno de nosotros, de los planteles educativos, de los padres de familia y, sobre todo, de los estudiantes, una conciencia del buen uso de las tecnologías, controlando y vigilando su utilización encaminada en todo momento a sacar provecho a lo que nos brinda el desarrollo tecnológico en los eventos de formación.

Pongo en consideración de los honorables Congresistas la presente propuesta, la cual permitirá, antes que prohibir cualquier modalidad de usos de los aparatos telefónicos inteligentes en las instituciones educativas, vincular en la creación de la cultura del buen uso a los sujetos que intervienen en el proceso de formación de las nuevas generaciones, las cuales no debemos apartar de los beneficios que consigo traen los avances tecnológicos.

Cordialmente,

  
HÉCTOR VERGARA SIERRA  
Representante a la Cámara por el Dpto. de Sucre.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 11 de septiembre de 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 151 con su correspondiente Exposición de Motivos. Por el honorable Representante *Héctor Vergara Sierra*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 715 - Viernes, 14 de septiembre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 147 de 2018 Cámara, por medio de la cual se expide la Ley General para el Manejo Integral al Sobrepeso y la Obesidad. ....	1
Proyecto de ley número 148 de 2018 Cámara, por medio del cual se deroga el artículo 84 de la Ley 100 de 1993. ....	9
Proyecto de ley número 149 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 de 2000 .....	12
Proyecto de ley número 150 de 2018 Cámara, por medio de la cual se fomenta el acceso al mercado laboral de los jóvenes, se establece una exención para el pago de registro y renovación de los establecimientos de comercio y se modifican los artículos 3°, 14 y 18 de la Ley 1780 de 2016. ....	20
Proyecto de ley número 151 de 2018 Cámara, por medio de la cual se reglamenta el uso de teléfonos móviles y dispositivos electrónicos afines en centros de educación escolar y se dictan otras disposiciones. ....	23