



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 732

Bogotá, D. C., martes, 18 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 39 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 “PLANTA TEMPORAL DE EMPLEO JUVENIL”

PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016,
se crea la planta temporal de empleo juvenil y se
dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de las medidas del sector público para combatir el desempleo juvenil, crear la Planta Temporal de Empleo Juvenil y buscar aumentar el número de jóvenes dentro del sector público de Colombia.

Artículo 2°. *Adiciónese un artículo nuevo al capítulo II de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:*

Artículo Nuevo. Jóvenes recién egresados. Se entenderá por jóvenes recién egresados, las personas de diez y ocho (18) a veintiocho (28) años, egresados de programas de educación media, técnicos, tecnólogos y profesionales que no puedan acreditar más de doce (12) meses de experiencia específica en su campo de saber.

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 diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados, y puedan participar en las convocatorias públicas para promover el empleo público. El Departamento Administrativo de la Función Pública o quien haga sus veces fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normatividad vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo.

Parágrafo primero. En los dos (2) años siguientes a la expedición de la presente ley las entidades del Estado deberán modificar su planta de personal con el fin de garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados.

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

Artículo 4°. *Planta temporal de Primer Empleo.* Las entidades del Estado que adelanten convocatorias para vincular personal en empleos temporales y supernumerarios, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los empleos temporales o de supernumerarios no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados. El Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.

Artículo 5°. *Contratos de prestación de servicios de entidades públicas con personas*

naturales. Las entidades públicas que establezcan un vínculo con personas naturales por medio de contratos de prestación de servicios de naturaleza administrativa deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) del monto anual destinado a contratar este tipo de servicios se ejecuten en servicios que no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnológicos y profesionales.

Artículo 6°. *Voluntariado como Experiencia Laboral.* El gobierno nacional reglamentará el reconocimiento del voluntariado como experiencia laboral general de hasta el 50% del tiempo dedicado al voluntariado, en los casos en los cuales el mismo se efectúe dentro de las organizaciones descritas en el artículo 3 de la Ley 1505 de 2012. Para lo cual debe mediar certificación de las organizaciones adscritas al Sub-Sistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta.

Artículo 7°. *Reconocimiento mejores Pruebas Nacionales ICFES.* Los jóvenes que se encuentren incursos en una convocatoria pública en el ámbito de esta Ley, y hayan obtenido altas calificaciones en las pruebas realizadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), o quien haga sus veces, obtendrán una calificación adicional en el desarrollo de la misma. El Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.

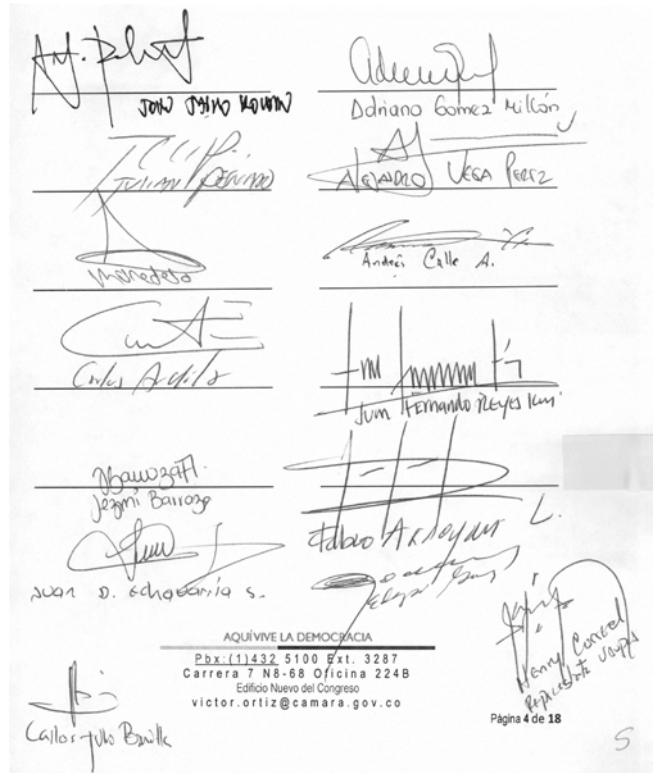
Artículo 8°. *Promoción.* La dirección del sistema de juventud Colombia Joven, diseñará campañas pedagógicas y publicitarias para socializar los beneficios de la presente ley.

Artículo 9°. *Autorícese* al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias, con el fin de que se lleve a cabo el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley, autorización que se extiende a la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación y las otras entidades a las cuales se han delegado las respectivas gestiones.



VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Representante a la Cámara

Artículo 10. *Vigencia y derogatorias.* La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se crea la planta temporal de empleo y se dictan otras disposiciones.

Con el mayor de los gustos me permito presentar a consideración de los honorables miembros de la Cámara de Representantes, el presente proyecto de ley a través del cual se pretende crear la planta temporal de primer empleo y fortalecer el esfuerzo público para combatir el desempleo juvenil.

OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto busca el fortalecimiento de las medidas del sector público para combatir el desempleo juvenil, crear la Planta Temporal de Primer Empleo y buscar aumentar la vinculación laboral dentro del sector público de los jóvenes de Colombia. Para lograr estas medidas este proyecto de ley toma 5 medidas que ayuden a la formalización y vinculación laboral de los jóvenes del país dentro del sector público.

En primer lugar, este proyecto crea la Planta Temporal de Primer Empleo como el 10% de las Plantas Temporales de entidades públicas o los supernumerarios que por situaciones administrativas lo requieran.

En segundo lugar, este proyecto busca avanzar en el reconocimiento de los estudiantes con mejores puntajes en las pruebas organizadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) dentro de las convocatorias públicas del Estado.

La tercera medida busca validar la experiencia de voluntariado dentro del Sub-Sistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta encargado de la gestión del riesgo como experiencia laboral general del 50% del tiempo certificado en el voluntariado.

En cuarto lugar, el proyecto busca robustecer la redacción del artículo 14 de Ley 1780 de 2016 para convertir en un objetivo de las entidades públicas que el 10% de sus cargos puedan ser desempeñados por jóvenes sin experiencia profesional. Adicionalmente, busca concretar la definición de joven recién egresado.

Por último, la quinta medida busca crear la obligación según la cual las entidades públicas que establezcan un vínculo con personas naturales por medio de contratos de prestación de servicios de naturaleza administrativa deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) del monto anual destinado a contratar este tipo de servicios se ejecuten en servicios que no requieran experiencia profesional.

MARCO NORMATIVO

Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales que tiene el Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y faculta al congreso para presentar este tipo de iniciativas:

“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”.

(...)

“Artículo 154. 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.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”¹.

Con este proyecto de ley ordinaria se pretende autorizar al sector público para que, bajo los

parámetros de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, participe en activamente en las políticas para combatir el desempleo juvenil, cree la Planta Temporal de Primer Empleo como el 10% de las Plantas Temporales de entidades públicas, avance en el reconocimiento de los estudiantes con mejores puntajes en las pruebas organizadas por el ICFES, valide la experiencia de voluntariado de gestión del riego como experiencia laboral, estipulé un mínimo para el monto que gasten las entidades públicas en contratos de prestación de servicios con personas naturales para personas que no cuenten con experiencia profesional.

Respecto a estas iniciativas que decretan gasto público, la Corte Constitucional se ha pronunciado y ha afirmado la iniciativa que tiene el Congreso de la República en materia de gasto público. Así lo describe la Corte en Sentencia C-324 de 1997:

“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. (...) es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”².

El presente proyecto de ley se limita a autorizar al gobierno para que incluya el gasto en los próximos presupuestos. En efecto, la expresión “Autorícese”, no impone un mandato al gobierno, simplemente busca habilitar al gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, en los términos que establece el artículo 347 de la carta constitucional:

“Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá

¹ Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

² Corte Constitucional. Sentencia C-324 de 1997. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-324-97.html>

continuar su curso en el período legislativo siguiente"³.

Adicionalmente, es importante mencionar que existen antecedentes legislativos y normativos que soportan este proyecto de ley. En los últimos años se ha venido trabajando con fuerza en combatir el desempleo juvenil, para esto es de recordar dos antecedentes importantes en esta materia, primero la Ley 1429 de 2010 o "Ley de Primer Empleo" y segundo, la Ley 1780 de 2016 o "Ley Pro Joven":

Desde 2010 la Ley 1429 de 2010 o "Ley de Primer Empleo" ha promovido la formalización y la generación de empleo de calidad en el país, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas, garantizando un esfuerzo del sector privado para combatir la informalidad laboral; haciendo que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.

Además, esta Ley está orientada según sus los debates del congreso a garantizar desde 2010 los siguientes beneficios:

"La creación de empleo con un cubrimiento de todos los sectores involucrados sigue siendo uno de los retos más importantes a los que se enfrenta la administración nacional en la actualidad. A pesar de los avances legislativos generados a través de normas como la Ley 1429 de 2010, a través de la cual se incentivó la contratación de personal que hasta ese momento estaba por fuera del mercado laboral como jóvenes, madres cabeza de familia, reinsertados, mujeres mayores de 40 años, entre otras y, que las medidas allí contenidas han permitido lograr avances importantes en la reducción de la tasa de desempleo que desde 2010 se mantiene cercana al 70%, continúa la tendencia de focalizar los problemas de informalidad y desempleo en un sector poblacional específico hoy está en el grupo de personas mayores de 50 años.

Según datos del Ministerio de Trabajo la oferta laboral medida por la Tasa Global de Participación, ha aumentado desde 2007; pasó de 51,8% en ese año a 56,8% en 2011. Esto implica que mayor número de colombianos está participando activamente del mercado laboral. Este aumento sostenido de la oferta laboral ha sido acompañado de la tendencia decreciente en la tasa de desempleo, la cual pasó de 15,5% en 2002 a 10,8% en 2011.

Creemos que este nuevo y positivo panorama de empleabilidad en Colombia está influenciado sustancialmente por la llamada "Ley de Primer empleo", que el Partido Liberal junto con el Gobierno Nacional impulsamos desde el legislativo y que permitió que los aportes parafiscales fueran requisito para la deducción

de salarios. Dice la norma que "Para aceptar la deducción por salarios, los patronos obligados a pagar subsidio familiar y a hacer aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), al Instituto de Seguros Sociales (ISS), y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), deben estar a paz y salvo por tales conceptos por el respectivo año o período gravable, para lo cual, los recibos expedidos por las entidades recaudadoras constituirán prueba de tales aportes. Los empleadores deberán además demostrar que están a paz y salvo en relación con el pago de los aportes obligatorios previstos en la Ley 100 de 1993".

Desde que la mencionada ley está en vigencia y hasta diciembre de 2011, mediante el uso de la información de la Planilla Única de Liquidación de Aportes (PILA), el Ministerio del Trabajo encontró que 69.938 empresas aumentaron su nómina, en términos del valor y el número de empleados, respecto a diciembre de 2010. La Tabla 1 presenta las contrataciones efectuadas por las empresas que cumplirían con los requisitos de la Ley 1429 de 2010⁴.

TABLA 1. POBLACIÓN POTENCIAL BENEFICIARIA DE LA LEY 1429 QUE HA SIDO CONTRATADA POR EMPRESAS QUE HAN INCREMENTADO SU NÓMINA EN TÉRMINOS DEL VALOR Y NÚMERO DE EMPLEADOS. ENERO 2011-JUNIO 2012

Población	Empleos formales a diciembre de 2011	Empleos formales a junio de 2012
Jóvenes menores de 28 años	416.111	460.699
Mujeres mayores de 40 años	59.888	110.035

Fuente: PILA - Cálculos Ministerio del Trabajo DGPESF⁵.

Por otro lado, la Ley 1780 de 2016 o "Ley Pro Joven" busca promover la generación de empleo y el emprendimiento a través la eliminación de las barreras que impiden el acceso de los jóvenes al mercado laboral y al inicio de su vida productiva, tomando medidas en todos los sectores económicos, vinculando al sector privado, público y garantizando incentivos al emprendimiento.

Según la Dirección del Sistema Nacional de Juventud Colombia Joven los beneficios de esta ley se pueden resumir en 5 puntos:

1) *La libreta militar ya no será un requisito: Las empresas NO podrán exigir la presentación de la tarjeta militar para ingresar a un empleo.*

³ Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

⁵ Congreso Visible. Información proyecto de ley número 261 de 2013 Cámara. Disponible en Internet: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=261&p_consec=3_5721

Quienes hayan sido declarados no aptos, exentos o que hayan superado la edad máxima de incorporación a filas podrán acceder a un empleo sin haber definido su situación militar, sin embargo, tendrán un lapso de 18 meses a partir de la fecha de vinculación para definirla.

El Ministerio de Defensa realizará jornadas especiales en todo el territorio nacional con el fin de agilizar la definición de la situación militar. En ellas se podrán establecer exenciones hasta un 60% de la cuota de compensación militar y de un 90% en las multas para los quienes que se presenten.

2) Reducción de edad máxima de incorporación: Los colombianos declarados aptos por el Ministerio de Defensa Nacional para prestar el servicio militar podrán ser incorporados a partir de la mayoría de edad hasta faltando un día para cumplir los 24 años de edad.

3) Fomento al emprendimiento juvenil: Las pequeñas empresas jóvenes que inicien actividades a partir de la promulgación de la ley quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año. La ley contempla la creación de un fondo para promoción del emprendimiento, que contará con recursos iniciales de cerca de 120 mil millones de pesos.

Las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento fortalecerán su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con especial énfasis en la ruralidad, minorías étnicas del país y jóvenes inmersos en el proceso de posconflicto.

4) Jóvenes talentosos al Estado: El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, desarrollará y reglamentará una política que con la cual jóvenes sin experiencia puedan realizar prácticas laborales en las entidades públicas, las cuales contarán como experiencia para el acceso al servicio público.

Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal deberán garantizar que al menos un 10% de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior.

5) Incentivos a la contratación joven: Las empresas que vinculen personas entre los 18 y los 28 años de edad no tendrán que realizar aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores durante el primer año de vinculación. Las empresas que presten bienes o servicios a través de plataformas tecnológicas, deberán incorporar en los mismos mecanismos para realizar los procesos de afiliación, cotización

o descuentos al Sistema de Seguridad Social Integral⁶.

Si se analiza la situación en términos reales fuera de los logros de estas dos iniciativas siguen persistiendo dos males para el país, la informalidad y el desempleo juvenil, dentro de las razones analizadas se cree a los pocos incentivos que existen para los jóvenes dentro del sector público, aunque hoy llegue a la pequeña suma de 1.200.000 de trabajadores públicos. Esto se ve un poco motivado gracias a que los dos antecedentes normativos cerraron sus esfuerzos en el sector privado, y garantizar el emprendimiento de los jóvenes, pero poco avanza en garantizar que los jóvenes vean el sector público como una oportunidad para su futuro.

Según un reciente estudio de la Universidad Libre, ha manifestado que dentro de los pocos incentivos del sector público existen trabas para el acceso y no han sido bien planteadas:

La implementación en 2016 de la Ley 1780, que promueve el empleo y el emprendimiento juvenil. Este estatuto, dado que el Estado, a través de las empresas industriales y de la economía mixta, debe garantizar la existencia de un 10% de los cargos para jóvenes sin requisito de experiencia. Sin embargo, esta ley tiene algunos problemas de enfoque. Por ejemplo, exige que se eliminen de los requisitos la libreta militar, pero al revisar las estadísticas el desempleo femenino es más alto que el masculino, por ende, no se está atacando el problema de raíz⁷.

Adicionalmente es importante mencionar que este proyecto de ley reconoce que el sistema de carrera administrativa, cuyo objeto es garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público, no se vulnera en la medida de promover el mérito entendido este en un sentido más amplio y no solo representado en la experiencia del aspirante, por el contrario, se busca que personas con ideas nuevas accedan al Estado. A demás, esta ley no contraviene los principios de igualdad real, por el contrario, amplía dicha igualdad a aquellos que por motivos de su edad no tienen experiencia.

LA INFORMALIDAD LABORAL

Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) la informalidad siguen números muy altos, y en la última medición presento un incremento, por esto es necesario que

⁶ Colombia Joven. *Cinco cosas que debes saber sobre la Ley Pro Joven*. Disponible en Internet: http://www.colombiajoven.gov.co/noticias/2016/Paginas/160503_Que-debes-saber-de-la-Ley.aspx

⁷ Universidad Libre. *La Universidad Libre revela preocupante radiografía del desempleo juvenil en Colombia*. Disponible en Internet: <http://www.unilibre.edu.co/bogota/ul/noticias/noticias-universitarias/3548-la-universidad-libre-revela-preocupante-radiografia-del-desempleo-juvenil-en-colombia>

se tomen las medidas respectivas para garantizar su pronta reducción.

Según datos del mes de junio del presente año en Colombia se presenta la siguiente situación:

“La informalidad en Colombia subió levemente en la primera mitad de 2018, según el DANE. Casi 11 millones de colombianos trabajan, pero no cotizan a pensión.

El porcentaje de informalidad laboral en el periodo abril – junio de 2018 fue del 49,6%, cuando en el mismo periodo del año pasado se había ubicado en 48,9%, es decir, hubo un aumento de 0,7 puntos.

En la práctica, estos datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística muestran que de 22 millones de empleados que tiene el país, 10,9 millones trabajan en la informalidad.

De acuerdo con el DANE, los sectores de comercio, hoteles y restaurantes concentran la mayor parte del trabajo informal en Colombia.

Por otro lado, del total de ocupados, 9,4 millones son mujeres y 13,1 millones hombres, o sea que la diferencia entre ambos géneros es de casi 4 millones”⁸.

SITUACIÓN DE LOS JÓVENES

Según un reciente estudio de Fedesarrollo el desempleo juvenil sigue siendo un problema central dentro de la agenda política mundial, dado que sus tasas son más altas que las presentadas para la población adulta. Adicionalmente, según la literatura experta en el tema, su permanencia promueve la erosión de la cohesión social, se convierte en un fomento de la criminalidad, tiene relación directa sobre una menor probabilidad de encontrar trabajo y menores salarios en el futuro, y podría perjudicar la sostenibilidad del gasto social, en salud y pensión especialmente, en los países donde la población está envejeciendo rápidamente.

Así lo manifiesta el estudio:

El desempleo juvenil se posiciona actualmente como uno de los temas más preocupantes dentro de la agenda de los países. La literatura ha demostrado que altas tasas de desempleo tienen consecuencias económicas y sociales, que incluyen la erosión de la cohesión social y el fomento de la criminalidad. Adicionalmente, se ha encontrado que largos periodos de desempleo implican una menor probabilidad de encontrar trabajo y menores salarios en el futuro. Finalmente, el desempleo juvenil elevado podría perjudicar la sostenibilidad del gasto social en los países donde la población está envejeciendo rápidamente, al aumentar la relación de dependencia definida por el número de personas mayores que deben ser sostenidas por los adultos que trabajan⁹.

⁸ Noticias Uno. *Sube la Informalidad Laboral en Colombia*. Disponible en Internet. <https://canal1.com.co/noticias/nacional/subio-la-informalidad-en-colombia-segun-el-dane/>

⁹ Fedesarrollo. *Informe Mensual del Mercado Laboral*.

De acuerdo con cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los jóvenes se enfrentan a una serie de retos al ingresar al mercado laboral. Por una parte, las tasas de desempleo juveniles son más altas que la de los adultos, situación generalizada en todas las regiones. Además del reto de vincularse a un trabajo, la calidad del mismo es un problema importante debido a que los jóvenes ingresan en mayor medida al sector informal. Como resultado, la falta de protección legal y económica se refleja en altos índices de pobreza en la población joven.

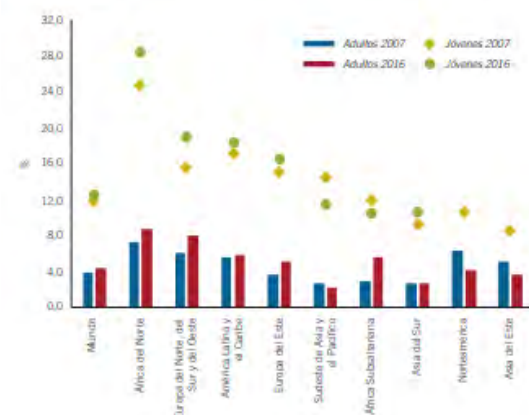
Si analizamos la tasa global de participación (TGP) según datos de la OIT evidenciamos que el desempleo juvenil es un problema global, presente y creciente en el mundo:

De acuerdo con las estadísticas de la OIT, en los últimos veinte años se ha observado a nivel mundial una tendencia decreciente de la tasa global de participación (TGP), particularmente en la población joven (entre 15 y 29 años). De hecho, entre 1997 y 2017 la TGP juvenil cayó 6,7 puntos porcentuales (pps), mientras que la de los adultos (entre 30 y 64 años) se redujo únicamente en 0,9 pps. Cuando se analizan las cifras en términos de la fuerza de trabajo total disponible (mayores de 15 años), la participación decreciente de los jóvenes en el mercado laboral es evidente: en 1997 las personas en la cohorte entre 15 y 29 años representaban un 36,4% de la fuerza total y en 2017 se estima que esta proporción bajó a 28,8%¹⁰.

(...) existe una proporción importante de jóvenes que no participa en la fuerza laboral porque no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación (21,8% a nivel mundial en 2017 según la OIT).

Ahora si se analiza por regiones Latinoamérica y el Caribe es uno del centro de preocupación, dado que después de África es la segunda región con más desempleo juvenil.

Gráfico 1. Tasas de desempleo juvenil y de adultos a nivel mundial



Fuente: Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2017 - OIT.

Disponible en Internet: <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/11imlnoviembre2017web.pdf>

¹⁰ *Ibíd.* 1.

A nivel mundial los jóvenes son más vulnerables al desempleo que los adultos, aunque existe una heterogeneidad considerable entre las regiones. Particularmente, en África del Norte la tasa de desempleo juvenil es 20,1 pps superior a la de los adultos y afecta al 29,0% de la población joven. La segunda región con la mayor brecha es América Latina y el Caribe, donde actualmente el 18,7% de los jóvenes se encuentran desempleados, porcentaje que es superior en 12,8 pps al de los adultos. En contraste, en África Subsahariana el desempleo juvenil afecta al 11,0% de la población y está por encima del desempleo de los adultos en solo 5,2 pps¹¹.

Frente al caso Colombia, es importante mencionar el más reciente estudio elaborado sobre empleo juvenil por la Universidad Libre con las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) y el Ministerio de Trabajo, según el cual en Colombia existen cerca de 3.400.000 jóvenes sin empleo. Adicionalmente, los jóvenes con estudios profesionales son los que más se demoran en encontrar empleo con 31 semanas, lo que demuestra que el empleo para jóvenes es precario y escaso:

En 2018 la Universidad Libre preparó un análisis de datos con cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) y el Ministerio de Trabajo, las cuales arrojaron un preocupante panorama de desempleo juvenil en Colombia. Según cifras del Dane, cerca de 3'400.000 jóvenes no tienen un empleo. En Colombia hay 12'768.157 personas (27% de la población) entre los 18 y 28 años. El 42% de esta población no registra actividad económica.

De acuerdo al análisis de la Universidad Libre, la cobertura en educación superior ha mejorado. En América Latina los adolescentes entre 14 y 24 años que asisten a una universidad pasaron del 21% en el 2000 a 43% en 2017, según cifras del Banco Mundial. Sin embargo, en el país los jóvenes con estudios profesionales son los que más se demoran en encontrar empleo con 31 semanas; seguidos por los técnicos (27 semanas) y los bachilleres (22).

En el total nacional, el número de desocupados de hombres jóvenes fue de 13,7% y para las mujeres de 23%. En el mismo tiempo, la cifra de población joven que está económicamente inactiva, fue de 42,1%. En el trimestre diciembre 2016 a febrero 2017, está cayó a 41,4%.

Por salarios, los adolescentes de la región de Antioquia, el Eje Cafetero, Huila y Tolima (centro-occidente del país), en promedio, en su primer empleo, ganan \$1 millón 600 mil, de acuerdo al estudio Saber para Decidir, que también publicó recientemente el DANE. Otra es la historia si es tecnólogo, pues en la misma zona el promedio tiene un sueldo de referencia en \$1 millón 80 mil y si es técnico de \$1 millón. Mientras que las

cifras nacionales indicaron que para los recién graduados de la universidad está en \$1 millón 700 mil; para tecnólogos,

\$1 millón 100 mil; y técnicos, \$1 millón.

Bogotá sigue siendo la ciudad mejor paga y rentable para los recién graduados, pues ganan en promedio \$2 millones. No obstante, las cifras de desempleo juvenil en la ciudad son preocupantes. El nivel de desocupación de los adolescentes está sobre el 18%, según la Secretaria Distrital de Planeación¹².


VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
 Representante a la Cámara



**CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL**

El día 12 de septiembre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 155 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes Víctor Ortiz, Álvaro Monedero y José Luis Correa y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

¹² Universidad Libre. La Universidad Libre revela preocupante radiografía del desempleo juvenil en Colombia. Disponible en Internet: <http://www.unilibre.edu.co/bogota/ul/noticias/noticias-universitarias/3548-la-universidad-libre-revela-preocupante-radiografia-del-desempleo-juvenil-en-colombia>

¹¹ *Ibíd* 2.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 156 DE 2018
CÁMARA

por la cual se garantiza la estabilidad laboral reforzada de los miembros de la Fuerza Pública con disminución de la capacidad psicofísica y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto garantizar la estabilidad laboral reforzada de los miembros de la Fuerza Pública que han sufrido disminución de su capacidad psicofísica, a causa de lesiones o afecciones adquiridas en el servicio, por causa y razón del mismo, así como por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto armado internacional.

Parágrafo 1°. La garantía de que trata la presente ley beneficiará al personal activo de la Fuerza Pública en los eventos en los que el porcentaje de disminución de la capacidad psicofísica que se le dictamine sea inferior al fijado por la ley para acceder a la pensión de invalidez.

Parágrafo 2°. La continuidad en el servicio de los miembros de la Fuerza Pública con derecho a acceder a la pensión de invalidez quedará sujeta a la evaluación de su capacidad profesional y las necesidades del servicio, determinadas por la correspondiente Junta Asesora.

Parágrafo 3°. Lo dispuesto en la presente ley no supone una modificación a las condiciones legales previstas para el reconocimiento de la pensión de invalidez en los eventos indicados en este artículo.

Artículo 2°. *Estabilidad laboral reforzada.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los miembros de la Fuerza Pública que presenten las condiciones descritas en el artículo anterior no podrán ser retirados del servicio a consecuencia de ello, salvo que su permanencia en el mismo suponga un riesgo real y grave a su integridad y el de su entorno, conforme el dictamen de las autoridades médico-laborales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y lo dispuesto en los artículos 4° y 5° subsiguientes.

Artículo 3°. *Capacidades psicofísicas remanentes.* Es el conjunto de habilidades, destrezas, aptitudes y potencialidades físicas y psicológicas residuales con que cuenta un miembro activo de la Fuerza Pública para cumplir una actividad militar o policial luego de sufrir una disminución de su capacidad psicofísica con ocasión de lesiones o afecciones adquiridas en cualquiera de las situaciones de que trata el artículo 1° de la presente ley.

Parágrafo 1°. En todo caso en que un miembro activo de la Fuerza Pública sufra disminución psicofísica, en las situaciones de que trata la presente ley, las autoridades médico-laborales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional deberán determinar sus capacidades psicofísicas

remanentes e identificar el tipo de actividades militares o policiales compatibles con estas y recomendar su reubicación.

Parágrafo 2°. Los Comandos de cada Fuerza y la Dirección General de la Policía Nacional, o a quien estos delegue, promoverá el cambio de especialidad o arma, en los casos en que así se requiera y permita el régimen de carrera respectivo.

Artículo 4°. *Aptitud psicofísica para permanencia en el servicio.* Adiciónese un parágrafo al artículo 3° del Decreto-ley 1796 de 2000, así:

Parágrafo. Las autoridades médico-laborales militares y de la Policía Nacional emitirán calificación de No Apto, para definir la permanencia en el servicio de un miembro activo de la Fuerza Pública, solo en los eventos en que el evaluado no cuente con capacidades psicofísicas remanentes que le permitan desarrollar cualquier actividad militar o policial de manera eficiente.

Artículo 5°. *Viabilidad del concepto ineptitud psicofísica.* Las autoridades médico-laborales de la respectiva Fuerza y de la Policía Nacional podrán calificar con el concepto de “No Apto” al miembro activo de la Fuerza Pública solo en los eventos en que el dictamen del respectivo especialista concluya que su permanencia en servicio conlleva un riesgo real y grave a su integridad y la de su entorno y la Junta Médico-Laboral no determine capacidades remanentes que le permitan desarrollar cualquier actividad militar o policial.

Artículo 6°. *Promoción profesional.* La disminución de la capacidad psicofísica no impedirá la promoción profesional de los miembros de la Fuerza Pública que hayan adquirido lesiones o afecciones en los términos de la presente ley, siempre que cumplan con los requisitos de tiempo y competencia necesarios para su ascenso al grado inmediatamente superior, conforme el régimen de carrera respectivo.

Artículo 7°. *Deber de capacitación.* El Ministerio de Defensa Nacional, los Comandos de Fuerza y la Dirección de la Policía Nacional diseñarán programas de capacitación y/o celebrarán convenios con instituciones de educación técnica, tecnológica y superior reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional, que faciliten la readaptación profesional de los miembros activos de la Fuerza Pública con disminución de su capacidad psicofísica, en función de las necesidades y misión institucionales, que resulten compatibles con sus capacidades psicofísicas remanentes.

Los miembros de la Fuerza Pública con disminución de su capacidad psicofísica tendrán prioridad para acceder a los programas de capacitación profesional, técnica y tecnológica con los que cuente cada Fuerza y la Policía Nacional.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Senadores,

(De los Honorables Senadores,

 PAOLA HOLGUÍN MORENO
 Senadora de la República


 JUAN ESPINAL
 Representante a la Cámara
 por Antioquia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de ley incorpora el principio de estabilidad reforzada al conjunto normativo vigente que regula el régimen de carrera y de evaluación psicofísica de los miembros de la Fuerza Pública, en orden de asegurar un trato digno a quienes han adquirido una lesión o afección física o psicológica durante el servicio, por causa y razón del mismo, así como por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto armado internacional.

En el régimen legal vigente que regula la carrera de los miembros de la Fuerza Pública y establece los parámetros para la calificación de su capacidad psicofísica, no se prevén disposiciones que garanticen la estabilidad laboral de quienes han sufrido o adquirido una lesión o afección, física o psíquica, que conlleve su calificación de “NO APTO” para el servicio, en los eventos en los que el porcentaje de disminución no supera el previsto para acceder a la pensión de invalidez.

Asimismo, se hace necesario establecer legalmente la obligación de las instituciones castrenses y de Policía de promover la reubicación laboral de los miembros de la Fuerza Pública con capacidades psicofísicas remanentes, con lo que puedan continuar con su servicio a la Patria, en aprovechamiento de su vocación y conocimiento de la actividad militar y policial.

Lo anterior plantea un estado de cosas incompatible con el trato humano y digno que han de recibir las personas, máxime quienes han servido noblemente a los propósitos estatales de protección y promoción de los derechos de sus conciudadanos en una de las actividades de mayor riesgo en el país.

Más grave aún la situación de los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales, para quienes la disminución de su capacidad psicofísica en cualquier porcentaje representa una causal inexorable de retiro, no obstante la posibilidad de aprovechar sus capacidades y habilidades físicas y síquicas remanentes.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, al miembro de la Fuerza Pública que se le determine una disminución de su capacidad psicofísica en porcentaje inferior al previsto para acceder a la pensión de invalidez, en los casos de que trata el artículo 1° de la misma,

no podrá retirársele del servicio activo a no ser que su condición psicofísica ponga en riesgo su propia integridad y la de su entorno, así como de carecer de habilidades residuales para desarrollar cualquier actividad militar o policial.

Un desarrollo legal de estas características atiende recientes y recurrentes pronunciamientos de la Corte Constitucional colombiana a favor de personas con disminución de sus capacidades psicofísicas, normas internacionales incorporadas al ordenamiento nacional sobre derechos de las personas con disminución y para la eliminación de todas las formas de discriminación contra esta población especialmente vulnerables, entre otras normas propias como la que establece el Sistema Nacional de Discapacidad.

2. ANTECEDENTES

El Decreto número 094 de 1989, por el cual se reforma el estatuto de la capacidad sicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, soldados, Grumetes, Agentes, Alumnos de las Escuelas de Formación y personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, define como *capacidad sicofísica* las “*condiciones sicofísicas para el íntegro y permanencia en el servicio, teniendo en cuenta su categoría y cargo*” – Sic– (Artículo 2°); seguidamente determina que la calificación de dicha capacidad sicofísica corresponde a los conceptos de “*apto, aplazado y no apto*”, precisando de cada cual lo siguiente: (Artículo 3°).

Es apto el que presente condiciones sicofísicas que permitan desarrollar normal y eficientemente la actividad militar, policial y civil correspondiente a su cargo, empleo o funciones.

Será aplazado el que presente alguna lesión o enfermedad y que, mediante, pueda recuperar su capacidad sicofísica para el desempeño del cargo, empleo o funciones.

Será calificado no apto que presente alguna alteración sicofísica, que no le permita desarrollar normal y eficientemente la actividad Militar, policial o civil correspondiente a su cargo, empleo o funciones. –Sic–.

El mismo decreto, en el título 7° que trata “*de la clasificación de las lesiones y afecciones causales generales de no aptitud*”, categorizó por grupos las lesiones y afecciones que provocan dicho concepto, identificando 21 grupos enlistados en el artículo 47:

Artículo 47. Grupos que contemplan lesiones y afecciones causales de no aptitud. Establécense los siguientes grupos que contemplan las lesiones o afecciones, que ocasionan causales de no aptitud para ingreso y permanencia en el servicio:

Grupo 1. Cráneo.

Grupo 2. Boca, nariz, laringe y tráquea.

Grupo 3. Oídos y audición.

Grupo 4. Dental.

Grupo 5. Pulmones y tórax.

Grupo 6. Ojos.

Grupo 7. Corazón y sistema vascular.

Grupo 8. Sangre, órganos hematopoyéticos.

Grupo 9. Aparato digestivo.

Grupo 10. Aparato génito-urinario.

Grupo 11. Sistema nervioso.

Grupo 12. Enfermedades mentales

Grupo 13. Extremidades.

Grupo 14. Columna vertebral, costillas y articulación sacro-ilíaca.

Grupo 15. Piel y tejidos.

Grupo 16. Glándulas endocrinas, metabolismo.

Grupo 17. Enfermedad sistémica.

Grupo 18. Tumores y enfermedades malignas.

Grupo 19. Enfermedades venéreas.

Grupo 20. Misceláneas.

Grupo 21. Enfermedades de origen biológico.

Finalmente, en el artículo 68 describió como “defectos generales” que conllevan la no aptitud para el servicio, las condiciones o defectos sicofísicos que combinados o no: “a) Impiden que el individuo realice satisfactoriamente sus funciones en la vida militar o policial; b) La salud o bienestar del individuo peligra al permanecer en la vida militar o policial; c) La permanencia del individuo en la vida militar o policial perjudica los intereses del Estado”.

Valga destacar que la sola cláusula “c)”, antes trascrita, es evidencia de la concepción deshumanizada del servicio público (en este caso, la actividad militar y policial) que para ese entonces caracterizaba la regulación legal de la relación de sujeción que vincula al servidor público con el Estado. La redefinición filosófica de dicha vinculación jurídica y la preeminencia de la dignidad humana en lo general de las relaciones entre el Estado y las personas, que supuso la promulgación de la Constitución Política de 1991, ha llevado a la Corte Constitucional colombiana, como más adelante se explica, a proferir sentencias a favor de los derechos laborales de las personas que adquieren durante la prestación del servicio algún tipo de afección o lesión que conlleva la disminución de su capacidad sicofísica. Así que, consideraciones a favor de los intereses del Estado en detrimento de los personales del servidor con discapacidad sicofísica han dado paso a tesis proteccionistas, como la que incorpora la “estabilidad reforzada”.

En todo caso, de apelarse a una interpretación favorable a los derechos fundamentales del servidor y respetuosa de su dignidad, bien podría afirmarse que el articulado que se ha aludido refiere a un concepto amplio de lo que ha de entenderse por “funciones y cargo”, de modo que sería deber de las autoridades médico-laborales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, auscultar y determinar en el espectro total de la actividad militar y policial el campo en que el servidor

disminuido física o psicológicamente pudiera desempeñarse con eficiencia. Sin embargo, en la práctica, no existe norma alguna que obligue en forma expresa a recurrir a una interpretación en tal sentido, de ahí la necesidad de una reforma de este tipo.

En la actualidad, el Decreto-ley 1796 de 2000, regula la evaluación de la capacidad psicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública, alumnos de las escuelas de formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993. En dicha norma, que actualiza en gran parte lo previsto en el Decreto número 094 de 1989, se define la capacidad psicofísica como “*el conjunto de habilidades, destrezas, aptitudes y potencialidades de orden físico y psicológico que deben reunir las personas a quienes se les aplique el presente decreto, para ingresar y permanecer en el servicio, en consideración a su cargo, empleo o funciones. La capacidad sicofísica del personal de que trata el presente decreto será valorada con criterios laborales y de salud ocupacional, por parte de las autoridades médico-laborales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional*”.

Nótese que esta nueva norma, introduce una importante modificación en lo que respecta a la valoración de la capacidad psicofísica al precisar que ello obedecerá a “*criterios laborales y de salud ocupacional*”, lo cual implicaría un examen integral del individuo frente a las funciones alternativas que estaría en posibilidad de desarrollar de modo eficiente. Ello conlleva la determinación de su capacidad residual o remanente, especialmente en los eventos en los que el porcentaje de disminución no supera el previsto para el reconocimiento de la correspondiente pensión de invalidez; al tiempo que abre paso a la incorporación de las medidas de protección que se proyectan en la presente ley.

Pese a esto, la práctica no deja de ser un escenario hostil para quien adquiere en servicio una lesión o afección que afecta su capacidad psicofísica. Con base en lo previsto en el artículo 3° de este último decreto¹, las autoridades

¹ **Artículo 3°. Calificación de la capacidad psicofísica.**

La capacidad sicofísica para ingreso y permanencia en el servicio del personal de que trata el presente decreto, se califica con los conceptos de apto, aplazado y no apto. Es apto quien presente condiciones sicofísicas que permitan desarrollar normal y eficientemente la actividad militar, policial y civil correspondiente a su cargo, empleo o funciones. Es aplazado quien presente alguna lesión o enfermedad y que mediante tratamiento, pueda recuperar su capacidad sicofísica para el desempeño de su actividad militar, policial o civil correspondiente a su cargo,

médico-laborales tienden recurrentemente, por no decir en el mayor número de casos, a calificar como “NO APTO” para el servicio al miembro de la Fuerza Pública que ha sufrido disminución de su capacidad física o psicológica, independiente del porcentaje de esta y, en no pocos casos, sin examinar las capacidades residuales o remanentes que harían posible su reubicación laboral.

Así las cosas, la calificación en dicho sentido no solo trae aparejada la estigmatización y discriminación laboral, sino además el peligro cierto de ser retirado del servicio aún en casos en los que la disminución de la capacidad laboral sirve para el reconocimiento de una prestación económica periódica. El drama personal y familiar que se sigue al retiro del servicio en semejantes condiciones, especialmente en el cuerpo de Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales, obliga la revisión del estado actual de la regulación y procurar la protección especial de quienes se encuentran o llegaren a encontrarse en dicha situación.

3. ESTADO ACTUAL DE COSAS

Mediante oficio 10537MDN-DMSG.EC-1.10, del diecinueve (19) de febrero de dos mil dieciséis (2016), el Ministerio de Defensa Nacional dio a conocer a la autora del proyecto información que permite dimensionar la situación y la necesidad de adecuar el ordenamiento legal para asegurar mecanismos de protección a militares y policías que sufren lesiones o afecciones durante el servicio y por causa y razón del mismo. La información suministrada comprende el período entre los años 2004 y 2014.

3.1. Número de miembros de Fuerza Pública diagnosticados con disminución de su capacidad psicofísica por las autoridades médico-laborales, a consecuencia de lesiones o afecciones adquiridas en el servicio, por causa y razón del mismo, así como por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público.



empleo o funciones. Es no apto quien presente alguna alteración sicofísica que no le permita desarrollar normal y eficientemente la actividad militar, policial o civil correspondiente a su cargo, empleo o funciones. Parágrafo. Esta calificación será emitida por los médicos que la Dirección de Sanidad de la respectiva Fuerza o de la Policía Nacional autoricen para tal efecto.



3.3. Número de miembros Fuerza Pública no ascendidos por disminución capacidad psicofísica.



3.4. Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales retirados del servicio por disminución de la capacidad psicofísica inferior al porcentaje previsto para acceder a pensión de invalidez.

“De acuerdo a la información remitida por la Jefatura de Desarrollo Humano del Ejército Nacional, esta institución ha retirado del servicio por diferentes causales a 1.878 soldados profesionales que, presentaron una disminución de la capacidad psicofísica que fue inferior al porcentaje previsto para acceder a la pensión de invalidez (50%DCL). Por su parte, la Armada Nacional ha retirado del servicio a 87 infantes de marina...”

La problemática que encierran estas cifras específicas, tiene que ver con el hecho de que, en razón a no acceder a la pensión de invalidez, quienes son retirados en estas circunstancias no tienen derecho a recibir atención médica por el Sistema de Salud Militar y Policial, pese a haber adquirido una afección o sufrido una lesión durante el servicio y por causa y razón del mismo. En la misma misiva, el Ministerio de Defensa precisó:

“El artículo 23 del Decreto número 1795 de 2000, norma que contempla los afiliados al Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, no referencia a quienes no estén activos en el servicio y que no gocen de asignación de retiro o de pensión. Por ello, en el caso de los miembros retirados del servicio por razón de la disminución de su capacidad sin derecho a asignación de retiro o pensión, cuentan con un período de protección de cuatro (4) semanas adicionales, contadas desde la fecha de retiro, en las cuales se mantiene el plan de servicio del Sistema para el afiliado y sus beneficiarios”.

3.5. Número de miembros Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales con disminución de la capacidad psicofísica reubicados laboralmente.

Sobre este punto, el Ministerio de Defensa Nacional solo se aportó información del Ejército Nacional y de la Armada Nacional. La primera institución reportó 1.182 soldados profesionales y la segunda 60 Infantes de Marina.

3.6. Número de miembros de la Fuerza Pública, con disminución de su capacidad psicofísica, beneficiarios de programas de capacitación técnica, tecnológica y superior previstos en la respectiva Fuerza y la Policía Nacional.



4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Como se ha advertido, el vigente conjunto de normas que regula la evaluación de la capacidad psicofísica y de la disminución de la capacidad laboral de los miembros de la Fuerza Pública, especialmente de aquellos que han adquirido una afección o sufrido una lesión durante el servicio y por causa del mismo, carece de disposiciones que garanticen la estabilidad laboral en los términos que han sido expuestos por la Corte Constitucional colombiana y las políticas públicas implementadas por el ordenamiento jurídico a favor de la población en condición de discapacidad.

Especialmente en los eventos en los que los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales son quienes sufren algún grado y tipo de disminución psicofísica, la evaluación que hacen las autoridades médico-laborales terminan con la declaración de NO APTO para el servicio, omitiendo la posibilidad de reubicación laboral, a lo cual se sigue el retiro de la institución.

Lo grave es que, dichos retiros no tienen en cuenta ni el tiempo de servicio del afectado ni el irremediable perjuicio que se provoca a quienes presentan discapacidad inferior a los porcentajes previstos para el reconocimiento de la pensión de invalidez. Así, un significativo número de soldados son retirados de la institución sin consideración alguna de las capacidades psicofísicas residuales o remanentes con las que pudieran continuar prestando sus servicios, en aprovechamiento de su conocimiento de la particular cultura que caracteriza la milicia y su vocación de servicio. Esto sin contar las graves consecuencias aparejadas a la pérdida del empleo y el acceso a la asistencia médica que a menudo requiere el tratamiento de las lesiones o afecciones adquiridas durante el servicio.

En otros tantos casos, esta vez de Oficiales y Suboficiales de la Fuerza Pública, la declaratoria de No aptitud para el servicio conlleva traumatismos en la promoción profesional de los afectados. Comúnmente, a quien se le diagnostique una disminución la capacidad psicofísica durante el servicio termina viendo afectada su carrera, de manera que son retrasados o retardados hasta tanto no se determinen definitivamente las secuelas dejadas por la lesión o afección física o síquica.

En cualquiera de los casos, aunque más grave en el primero, el perjuicio que se causa al miembro de la Fuerza Pública con una calificación simple y llana de No Aptitud para el servicio, se materializa en injustas consecuencias familiares, profesionales y personales contrarias al trato humano y digno que merece especialmente cualquier individuo con disminución de su capacidad psicofísica, tras la pérdida de su empleo.

Luego, se hace necesario, con fundamento en lo que se explica a continuación, incorporar expresamente mecanismos jurídicos que aseguren

la estabilidad laboral reforzada a favor de los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo que adquieran durante el mismo una lesión o afección física o síquica, en especial en los eventos en los que no obstante no resultan beneficiarios de la pensión de invalidez. De este modo, a partir de la entrada en vigencia de la ley, las autoridades médico laborales militares y de policía están en la obligación de determinar las capacidades remanentes con las que cuenta un miembro de la Fuerza Pública con disminución de su capacidad psicofísica y recomendar su reubicación laboral. Ello, como ya se ha dicho, atendiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional en ese sentido y las políticas públicas contenidas en diferentes cuerpos normativos que establecen diferentes prerrogativas a favor de esta población de especial protección.

La Convención sobre Derechos de las Personas con Disminución de Naciones Unidas adoptada el 13 de diciembre de 2006, incorporada al ordenamiento colombiano por la Ley 1346 de 2009, define como Personas con Discapacidad, quienes “tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, a largo plazo, que al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectivo en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.” (Art. 1º, inciso 2º). Ello involucra a quienes padezcan de diferentes grados de discapacidad sensorial, mental, intelectual o física.

En su artículo 4º, la citada Convención fija las obligaciones de protección en cabeza de los Estados Parte, dentro de las que se destaca la de adoptar medidas legislativas para hacer efectiva los derechos que se reconocen a esta población, así ello implique la inclusión, modificación o derogación de leyes y reglamentos en procura de la eliminación de las disposiciones o prácticas discriminatorias que limitan el ejercicio pleno de derechos y libertades fundamentales.

Artículo 4º

Obligaciones generales

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;

c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;

d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;

e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discriminen por motivos de discapacidad;

f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2º de la presente Convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;

g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;

h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;

i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.

2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con

discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

4. Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado.

No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos o existentes en los Estados Partes en la presente Convención de conformidad con la ley, las convenciones y los convenios, los reglamentos o la costumbre con el pretexto de que en la presente Convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida.

5. Las disposiciones de la presente Convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones”.

Así pues, el ajuste normativo, como el que implica el presente proyecto se corresponde con un compromiso internacional, asumido libre y voluntariamente por el Estado colombiano, del cual deriva el deber ineludible de adoptar medidas legislativas que materialicen la protección efectiva de la población con disminución de la capacidad psicofísica.

Asimismo, el artículo 27 Convencional constituye una solemne declaración del Estado colombiano –y demás Estados que la ratifiquen– en camino de asumir el compromiso de asegurar la permanencia en el empleo y la promoción laboral de quienes sufren disminución de su capacidad psicofísica.

Artículo 27

Trabajo y empleo

1. *Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:*

a) *Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables;*

b) *Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones*

con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos;

c) *Asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales, en igualdad de condiciones con las demás;*

d) *Permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua;*

e) *Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo;*

f) *Promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias;*

g) *Emplear a personas con discapacidad en el sector público;*

h) *Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas;*

i) *Velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo;*

j) *Promover la adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto;*

k) *Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad.*

2. *Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad no sean sometidas a esclavitud ni servidumbre y que estén protegidas, en igualdad de condiciones con las demás, contra el trabajo forzoso u obligatorio.*

Similares compromisos adquirió el Estado colombiano con la suscripción y posterior ratificación de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (Ley 762 de 2002).

Artículo III

Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados Parte se comprometen a:

1. *Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración*

en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa:

a) *Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración;*

b) *Medidas para que los edificios, vehículos e instalaciones que se construyan o fabriquen en sus territorios respectivos faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad;*

c) *Medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos arquitectónicos, de transporte y comunicaciones que existan, con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad, y*

d) *Medidas para asegurar que las personas encargadas de aplicar la presente Convención y la legislación interna sobre esta materia, estén capacitados para hacerlo.*

2. *Trabajar prioritariamente en las siguientes áreas:*

a) *La prevención de todas las formas de discapacidad prevenibles;*

b) *La detección temprana e intervención, tratamiento, rehabilitación, educación, formación ocupacional y el suministro de servicios globales para asegurar un nivel óptimo de independencia y de calidad de vida para las personas con discapacidad, y*

c) *La sensibilización de la población, a través de campañas de educación encaminadas a eliminar prejuicios, estereotipos y otras actitudes que atentan contra el derecho de las personas a ser iguales, propiciando de esta forma el respeto y la convivencia con las personas con discapacidad.*

Ambos instrumentos internacionales, debidamente incorporados al ordenamiento colombiano, establecen el deber general de los Estados de adoptar acciones afirmativas que procuren la protección de las personas con discapacidad, en todo su espectro de desarrollo personal y profesional. De este modo, el diseño de reformas o ajustes normativos como el que se pretende con el presente proyecto de ley, a favor de los miembros de la Fuerza Pública con discapacidad, obedece a un compromiso internacional en suspenso no obstante comprometer la responsabilidad del Estado y sus autoridades.

En igual medida, como fundamento específico del presente proyecto de ley, pueden citarse la Ley 1699 de 2013, por medio de la cual se establecen unos beneficios para los discapacitados o padres

de los miembros de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones, la Ley 1471 de 2011, por medio de la cual se dictan normas relacionados con la rehabilitación integral de los miembros de la Fuerza Pública, alumnos de escuelas de formación de las Fuerzas Militares y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil del Ministerio de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional, así como las Leyes 361 de 1997, 1145 de 2007 y 1618 de 2013 (Inspiradas todas en el artículo 54 constitucional).

Del mismo modo, los Conpes 3591 “Sistema de Rehabilitación Integral de la Fuerza Pública, y 166 de 2013 “Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social” (Antecedente Conpes 80/04), sirven de fundamento a la implementación de medidas legislativas orientadas a los propósitos del presente proyecto de ley, la estabilidad laboral reforzada a favor de los miembros de la Fuerza Pública.

Recomendación #13. *Solicitar al Ministerio de Defensa Nacional implementar medidas y estrategias para la inclusión social de Personas con Disminución pertenecientes a la Fuerza Pública.*

En lo que respecta a la figura de la Estabilidad reforzada, la Corte Constitucional colombiana ha llamado la atención de las autoridades médico laborales militares y policiales, en el sentido de indicar que el examen médico laboral que determine la aptitud de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en actividad debe consultar en su integridad las capacidades reales, efectivas, del evaluado de cara a las funciones que está en posibilidad de cumplir eficientemente.

En varias oportunidades, el mismo Tribunal, apoyado en el *derecho a la estabilidad laboral reforzada* de las personas con disminución de su capacidad psicofísica, ha ordenado el reintegro de miembros de la Fuerza Pública retirados del servicio activo con fundamento en recomendaciones de las Juntas Médico Laborales, exhortando a estas autoridades sobre su deber de considerar a cabalidad las capacidades profesionales y laborales de los afectados, antes de descartar su continuidad en la actividad militar o policial. (Ver, entre otras, Sentencias C-381/05, T-237/10, T-362/12 y T-843/13).

“...en consideración al modelo constitucional y legal propio, así como a los compromisos internacional asumidos por el Estado, las personas que han sufrido una disminución en su capacidad física tiene derecho a la *estabilidad laboral reforzada*, que implica, entre otras cosas “la reubicación que no genere desmejoramiento de las condiciones de empleo, así como la búsqueda de alternativas laborales compatibles con su situación.” (Corte Constitucional en Sentencia T-843 de 2013)

“... observa la Sala que la disminución detectada corresponde al 11.5% de su capacidad psicofísica, porcentaje que de acuerdo con los conceptos emitidos por el médico tratante no impedía que el accionante se desempeñara laboralmente dentro de la institución, pero como consecuencia de la sintomatología y del tratamiento que recibía, se recomendó que no portara armas y que evitara el trabajo nocturno para procurar su mejoría.

Aunado a lo anterior, se advierte que el accionante con posterioridad al inicio del tratamiento psiquiátrico, estuvo prestando sus servicios en diversas áreas con buenos resultados y acatando las órdenes correctamente, sin que su condición síquica obstaculizara el desempeño de sus labores.

Concluyó la Corte en esa ocasión que cuando la Junta Médica Laboral de la Policía Nacional recomendó el retiro del accionante por considerar que su disminución psicofísica le impedía continuar prestando sus servicios a la Institución, se vulneraron los derechos a la dignidad humana, al trabajo, al debido proceso, a la seguridad social, a la salud y al mínimo vital, por cuanto aún estaba apto para ejercer otras labores dentro de la institución. (Corte Constitucional, Sentencia T-362/12)

Valga decir que la institución de la Estabilidad laboral reforzada, como derecho, implica una protección especial para quien ha adquirido una afección o sufrido una lesión que afecta la capacidad psicofísica de un trabajador, sin distinción de la naturaleza jurídica del vínculo, representada en la garantía de continuidad y promoción laboral en condiciones de igualdad.

La permanencia en el empleo (...) luego de haber adquirido la respectiva limitación física sensorial o psicológica, como medida de protección especial y en conformidad con su capacidad laboral.

(...) el principio de estabilidad reforzada en el empleo se predica de todos los trabajadores, sin distinción de la naturaleza del vínculo (...) (Corte Constitucional, sentencia T-041/14)²

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley procura implementar a la normativa que regula la evaluación de la capacidad psicofísica de los miembros de la Fuerza Pública el derecho a la *estabilidad laboral reforzada*, en los eventos en los que la disminución de su capacidad psicofísica es provocada por las siguientes causas:

- i) Lesiones afecciones adquiridas en el servicio, por causa y razón del mismo,
- ii) Acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto armado internacional.

Dicha garantía beneficiará al personal activo de la Fuerza Pública siempre que:

i) El porcentaje de disminución de la capacidad psicofísica sea inferior al porcentaje fijado por la ley para acceder a la pensión de invalidez, en cada caso.

ii) Las autoridades médico laborales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional identifiquen capacidades remanentes —o residuales— de quien presenta disminución psicofísica que le permita desarrollar cualquier otra actividad o función militar o policial.

iii) La permanencia en el servicio no suponga un riesgo real y grave a su integridad y el de su entorno, conforme el dictamen de las autoridades médico laborales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Con base en la definición de las “*capacidades psicofísicas remanentes*”, una vez entre en vigencia la presente ley, las autoridades médico laborales sólo podrán calificar la aptitud psicofísica del evaluado como NO APTO para el servicio, en los casos en los que se determine que éste no cuenta con capacidades residuales que le permitan desarrollar cualquier otra actividad militar y policial. En ese entendido, la mera disminución de la capacidad psicofísica no conlleva la declaratoria de no aptitud para el servicio. En consecuencia se hace necesaria la modificación del artículo 4º del Decreto-ley 1796 de 2000, de la manera en que se propone en el proyecto.

Finalmente, como corolario de la implementación de la misma garantía laboral, el proyecto instituye el derecho a la promoción profesional del personal que ha sufrido una disminución de su capacidad psicofísica, en condiciones de igualdad y sin lugar a discriminaciones de ninguna naturaleza referidas a sus condiciones físicas o sensoriales, siempre que las autoridades médico laborales militares y policiales no sea calificado como No apto para el servicio, en los estrictos términos de la reforma aquí proyectada.

5. TRÁMITE LEGISLATIVO ANTERIOR DEL PROYECTO

El presente proyecto fue radicado en el Senado de la República el día nueve (9) de agosto de dos mil dieciséis (2016)³, por la Bancada del Partido Centro Democrático, radicado bajo el número 089/2016 Senado. En esta Cámara, el proyecto fue aprobado por unanimidad en sus dos primeros debates, cumplidos en sesiones de los días nueve (9) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)⁴ y el catorce (14) de junio de dos mil diecisiete (2017)⁵.

Cumplido lo anterior, el proyecto, bajo radicado 316/2017 Cámara fue aprobado por unanimidad en tercer debate el día trece (13) de septiembre

² Ver Sentencias: T-576/98; T-531/00; T-198/06; T-661/06; T-810/07; T-449/08; T-864/11; T-663/11; T-111/12; T-226/12; T-691/13; T-081/13.

³ *Gaceta del Congreso* número 607/2016.

⁴ *Gaceta del Congreso* número 961/2016.

⁵ *Gaceta del Congreso* número 999/2016.

de dos mil diecisiete (2017)⁶, seguido de lo cual fue radicado la ponencia positiva para el cuarto y último debate el día trece (13) de octubre de ese mismo año⁷. No obstante el respaldo unánime del Senado y de la Comisión Constitucional de la Cámara de Representantes al proyecto, no se surtió el último de sus debates antes de expirar la segunda legislatura (2017-2018), por lo que el día veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018) fue archivado de manera automática.

De los honorables Congressistas,

De los Honorables Congressistas,


PAOLA HOLGUÍN MORENO
Senadora de la República


JUAN ESPINAL
Representante a la Cámara
por Antioquia

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 12 de septiembre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 156 con su correspondiente exposición de motivos por honorable Senador *Paola Holguín Moreno*; honorable Representante *Juan Fernando Espinal*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2018
CÁMARA

por el cual se fomenta el desarrollo agropecuario.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Procedencia de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad del sector agropecuario.* Las entidades del orden nacional, departamental y municipal podrán celebrar directamente contratos a los que hace referencia el artículo 355 de la Constitución Política, con entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad para el impulso o promoción de proyectos del sector agropecuario en donde se beneficie a los pequeños y medianos productores.

Artículo 2°. Las entidades estatales que decidan contratar en virtud del artículo anterior podrán de manera justificada decidir sobre los compromisos o aportes iniciales de las entidades asociadas su naturaleza y/o forma de desembolso, las motivaciones deberán ser consignadas en los estudios previos.

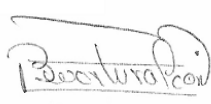
⁶ *Gaceta del Congreso* número 761/2017.

⁷ *Gaceta del Congreso* número 926/2017.

Artículo 3°. Facúltese al Gobierno nacional para reglamentar la presente ley atendiendo las condiciones del sector agropecuario.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara


CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZÓN
Representante a la Cámara

José elvira Hernández


ALFREDO APE CUELLO BAUTE
Representante a la Cámara

GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ
Representante a la Cámara


ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
Representante a la Cámara


JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Representante a la Cámara


JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene como finalidad facultar al Gobierno nacional y a las entidades territoriales para la celebración de contratos de aquellos denominados de “interés público” que aparecen contenidos en el artículo 355 de la Constitución Política, dirigidos a beneficiar las iniciativas asociadas del sector agropecuario con el fin atender las necesidades y actividades que este sector representa para el interés general y los cuales sin el apoyo o subvención del Estado no podrían llevarse a cabo y con los que se beneficiaría a un grupo particular de la población, como lo es, la del sector rural o campesina.

El proyecto de ley se fundamenta en el artículo 355 Constitucional, que establece: “*El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo*”.

El objeto particular de este tipo de contratación, como lo define el artículo 355 Constitucional, se enfoca en la atención de programas y actividades que beneficien el bien común de la sociedad colombiana. Es así, que las actividades que forman parte de un contrato de interés público deben alcanzar dimensiones amplias que proyecten un beneficio social y colectivo, como lo son los programas y proyectos que fortalecen el sector agropecuario.

Estos contratos tienen por finalidad constituir *“una fuerte alianza de fuerzas, públicas y privadas, para lograr un mismo propósito, donde en veces el sector público podrá aportar todo el dinero mientras la parte privada sin ánimo de lucro aportará la experiencia o el personal o las instalaciones o viceversa, según sea el caso”*. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 25 de septiembre de 2008, Rad. número 11001-03-06-000-2008-00049-00(1911). Publicación autorizada con Oficio OF108-37063 de diciembre 2 de 2008). De esta forma, la contratación no puede proyectarse para el intercambio de bienes o servicios, sino que su objeto contractual se enmarca dentro de la tipología de convenios de colaboración, que resulta de gran importancia para el fomento de las actividades agropecuarias.

El DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) informó que el sector que tuvo un mayor crecimiento en la generación de empleo en el país fue el agropecuario en los sectores de la ganadería, la caza, la silvicultura y la pesca con 7,9% de variación, lo que representó 278.000 nuevos empleos para el país. Luego, están las actividades de los sectores inmobiliarios, empresariales y de alquiler, e industria manufacturera con variaciones de 2,5% y 1,1%, respectivamente.

También es importante resaltar que según las últimas estadísticas que reveló el DANE, el campo colombiano tiene ocupadas a 4,9 millones de personas, de 22,3 millones que hay en todo el país.

De allí que para el fomento y fortalecimiento de las organizaciones que se dedican al desarrollo de actividades agropecuarias, se haga necesario generar políticas que permitan a las entidades nacionales y territoriales fomentar y auspiciar aquellos proyectos o programas productivos que redunden en el crecimiento de la economía del sector, generando alianzas entre lo público y lo privado para el beneficio de una población determinada como lo es la rural.

En la legislación actual, las entidades territoriales, no cuentan con fundamentos normativos que les permita la contratación de manera específica con entidades sin ánimo de lucro dedicadas al sector agropecuario, toda vez que en desarrollo de la facultad constitucional otorgada en virtud del artículo 355 Constitucional, se expidió el Decreto número 092 de 2017 que en su artículo 2°, literal a) determinó la procedencia de la contratación y estableció que el contrato debe corresponder directamente a programas y actividades de interés público previstos en el Plan Nacional o Seccional de Desarrollo *“con los cuales esta busque exclusivamente promover los derechos de personas en situaciones de debilidad manifiesta o indefensión, los derechos de las minorías, el derecho a la educación, el derecho a la paz, las manifestaciones artísticas, culturales, deportivas, de promoción de la diversidad étnica colombiana”*, desconociendo la importancia que representan las contrataciones con el sector

agropecuario colombiano y su impacto social en el país como actividades de interés público.

De conformidad con el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, son fines esenciales del Estado: promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

El artículo 64 Constitucional establece que es deber del Estado promover la asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política, el Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo.

La Corte Constitucional, en jurisprudencia reiterada, ha afirmado que el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política contempló un mecanismo de excepción para que las entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad reciban aportes del Estado para realizar actividades que contribuyan al bienestar general y el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho.

De acuerdo al artículo 29 de la Ley 101 de 1993, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo.

El artículo 32 de la Ley 101 de 1993 estableció que los recursos provenientes de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras, y los patrimonios formados por estos, constituirán fondos especiales en las entidades administradoras, las cuales estarán obligadas a manejarlos en cuentas separadas, de modo que no se confundan con los recursos y patrimonio propios de dichas entidades.

El artículo 33 de la Ley 101 de 1993 determinó que la preparación, aprobación, ejecución, control, liquidación y actualización de los presupuestos generales de ingresos y gastos de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros se sujetarán a los principios y normas contenidos en la ley que establezca la respectiva contribución parafiscal y en el contrato especial celebrado para su administración.

Colombia Compra Eficiente determinó en la Guía para la Contratación con Entidades Privadas sin Ánimo de Lucro y de Reconocida Idoneidad, que: *“El Decreto número 092 de 2017 es aplicable a los contratos entre las entidades estatales del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal y entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, para impulsar programas y actividades previstas en los planes de desarrollo, independientemente de la denominación que las*

partes den al acto jurídico y de la parte que tuvo la iniciativa de celebrarlo”.

Colombia Compra Eficiente determinó que la idoneidad consiste en la cualidad de ser adecuado o apropiado para cumplir un fin y esta tiene que ser reconocida. Es decir, la Constitución Política solo autoriza a celebrar este tipo de contratos con entidades que cuenten con un reconocimiento público manifiesto.

Las entidades estatales están facultadas para celebrar convenios de asociación para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquellas, la ley.

Las federaciones en los diferentes sectores del agro, en el desarrollo de proyectos cofinanciados por el Estado, han logrado optimizar los procesos productivos en cultivo, proceso, manejo administrativo, organizacional y desarrollo comercial, fortaleciendo la asociatividad de los empresarios, logrando el desarrollo y estructuración de modelos y alianzas entre los diferentes actores de la cadena con el fin de incursionar y ofertar competitivamente al mercado nacional e internacional.

La contratación estatal con los gremios agropecuarios incentiva la inversión en el campo, lo cual ha permitido que los productores optimicen su proceso productivo en cultivo, fabricación de productos, manejo administrativo, organizacional y desarrollo comercial, aumentando su capacidad de producción continua y de calidad, con el fin de incursionar y ofertar competitivamente al mercado nacional e internacional, y de igual manera se obtiene un mayor porcentaje de cumplimiento frente a la normatividad aplicable a cada subsector.

Hoy, el Decreto número 092 de 2017 exige una cofinanciación no inferior al 30% del valor total del convenio, más los gastos y servicios administrativos que debe asumir el gremio, resultan generando una cofinanciación total de más del 50%, lo que hace **imposible** que puedan celebrar ese tipo de convenios. El único gremio exento de la cofinanciación es el gremio cafetero, vulnerándose el derecho fundamental constitucional a la igualdad: *“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”*. El principio de la igualdad es objetivo y no formal, se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales, concluyéndose que no se permite regulación diferente entre supuestos iguales o análogos. Sentencia T-432/92.

En vía de ejemplo podemos traer a colación dos gremios reconocidos: la Federación Nacional de Cacaoteros “Fedecacao” y la Federación Nacional de Productores de Panela “Fedepanela”.

La Federación Nacional de Cacaoteros (Fedecacao) es una organización integrada por los

productores de cacao dentro del territorio de la República de Colombia que han manifestado el deseo de pertenecer a la misma. La personería jurídica le fue otorgada el 19 de diciembre de 1962 por el Ministerio de Justicia, a través de la Resolución número 3975. Tiene como objetivo general: *“Generar y consolidar procesos de desarrollo agrícola del cacao, que permitan conformar una actividad económica rentable, que conlleven a mejorar las condiciones de vida del gremio cacaocultor y contribuyan al desarrollo tecnológico y a la protección ambiental del sector rural”*. Igualmente, se destaca como una entidad de reconocida idoneidad, de acuerdo con lo preceptuado en la Ley 31 de 1965, modificada por la Ley 67 de 1983, que facultó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para contratar con la Federación Nacional de Cacaoteros (Fedecacao) el recaudo, administración e inversión de la Cuota de Fomento Cacaotero, de acuerdo con los objetivos previstos en las Leyes 31 de 1965, 67 de 1983, 321 de 1996, Decreto número 663 de 1996, 1000 de 1984. Fedecacao alternamente ha venido desarrollando convenios de cooperación y colaboración con entidades estatales, y posterior a la entrada en vigencia del Decreto número 092 de 2017 se ha disminuido la inversión para el desarrollo del subsector cacaotero, restringiendo considerablemente su participación, como entidad de reconocida idoneidad, en la ejecución de los mismos, y generando una situación desfavorable para la formulación de proyectos ante dichas entidades.

Por su parte, la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela), en el desarrollo de proyectos cofinanciados por el Estado, ha logrado optimizar los procesos productivos en cultivo, proceso, manejo administrativo, organizacional y desarrollo comercial, fortaleciendo la asociatividad de empresarios paneleros, logrando el desarrollo y estructuración de modelos y alianzas entre los diferentes actores de la cadena, con el fin de incursionar y ofertar competitivamente al mercado nacional e internacional. La gestión de proyectos de la Federación en los últimos diez años ha logrado ejecutar 97 convenios con entidades del Estado en los principales departamentos paneleros del país, con una inversión \$149.225.203.148, lo cual ha permitido que los productores optimicen su proceso productivo en cultivo, fabricación de productos, manejo administrativo, organizacional y desarrollo comercial, aumentando su capacidad de producción continua y de calidad, con el fin de incursionar y ofertar competitivamente al mercado nacional e internacional, y de igual manera que tengan un mayor porcentaje de cumplimiento frente a la normatividad aplicable al subsector. El 87% de los convenios ejecutados por Fedepanela han sido con entidades estatales, y posterior a la entrada en vigencia del Decreto número 092 de 2017 se ha disminuido la inversión para el desarrollo del subsector panelero en un 82% teniendo en cuenta que el promedio de los años 2014, 2015 y 2016 fue de \$ 34.000.000.000 anuales, en 2017 fue solo \$ 6.000.000.000, y para lo corrido del 2018 se tiene un solo convenio por

valor de \$ 1.700.000.000. Así mismo, el promedio de beneficiarios atendidos por la Federación para los mismos periodos fue de 13.750, 3800 y 376, respectivamente.


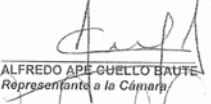


Con la entrada en vigencia del Decreto número 092 de 2017 se ha disminuido la inversión del Estado en los subsectores del gremio agrícola, restringiendo considerablemente su participación como entidades de reconocida idoneidad en la ejecución contractual de cada gremio, generando una situación desfavorable para la formulación de proyectos ante las entidades gubernamentales y disminuyendo drásticamente la inversión estatal en este sector, que hoy aporta empleo e ingresos importantes al producto interno, desacelerando su crecimiento.

Por lo anterior, se busca construir una normatividad que permita a las organizaciones sin ánimo de lucro dedicadas a proyectos agropecuarios y que administren recursos públicos, acceder a los recursos del presupuesto estatal, a través de la realización de contratos de interés público dentro del marco constitucional del artículo 355, para de esta manera garantizar una mejor calidad de vida para los colombianos que trabajan en el campo, seguridad alimentaria y crecimiento de la económica nacional con la generación de empleos desde lo rural.

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar dar trámite al Proyecto de Ley para el Fomento del Desarrollo Agropecuario del País, en virtud de las facultades otorgadas al Congreso de la República previstas en el artículo 150 de la Constitución Política.

Cordialmente,

JOSÉ ELVIA Hernández casej

 BUENAVENTURA LEÓN LEÓN Representante a la Cámara	 CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON Representante a la Cámara
 ALFREDO APE-GUELLO BAUTE Representante a la Cámara	 GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ Representante a la Cámara
 ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS Representante a la Cámara	 JUAN CARLOS RIVERA PEÑA Representante a la Cámara
 JUAN CARLOS WILLIS OSPINA Representante a la Cámara	

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de septiembre de 2018 ha sido presentado en este despacho el **Proyecto de ley número 158** con su correspondiente exposición de motivos. Por: honorable Representante *Buenaventura León León* y otros Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2018
CÁMARA

por medio del cual se crea el Impuesto al Consumo de Alimentos Altamente No Saludables, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

OBJETO

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley consiste en contribuir a la protección y garantía del derecho a la salud, promover un consumo saludable de alimentos, así como obtener recursos para financiar el Sistema de Seguridad Social en Salud y el acceso y disponibilidad de agua potable.

La presente ley se aplica a los productos alimenticios altamente no saludables para el consumo humano, dirigidos al consumidor final, que se comercialicen en el territorio colombiano.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 512-22 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 512-22. Impuesto Nacional al Consumo de Alimentos Altamente No Saludables. Estará sujeto al impuesto nacional al consumo, la producción y consecuente venta, o la importación que se realice en el territorio nacional, de los alimentos que sean considerados altamente no saludables.

Se consideran como alimentos altamente no saludables los establecidos en los artículos 512-25 y siguientes.

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 512-23 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 512-23. Sujeto activo de los Impuestos al Consumo de Alimentos Altamente No Saludables. El sujeto activo de los impuestos al consumo de los alimentos que sean considerados como altamente no saludables estará a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Artículo 4°. Adiciónese el artículo 512-24 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 512-24. Sujetos pasivos de los Impuestos al Consumo de Alimentos Altamente No Saludables. El Impuesto Nacional al Consumo de Alimentos que sean considerados como altamente no saludables estará a cargo del productor, el importador, o el vinculado económico de uno y otro.

Son responsables de este impuesto las personas naturales o jurídicas que pertenezcan al régimen común del IVA.

TÍTULO II

BEBIDAS ENDULZADAS

Artículo 5°. Adiciónese el artículo 512-25 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 512-25. Aspecto material del Impuesto Nacional al Consumo de Alimentos Altamente No Saludables sobre Bebidas Endulzadas. Estará sujeto al Impuesto Nacional al Consumo de Alimentos Altamente No Saludables sobre Bebidas Endulzadas, la producción y consecuente venta; o la importación de los siguientes productos:

1. Bebidas endulzadas, entre las que se incluyen bebidas energizantes, bebidas saborizadas y en general cualquier bebida que contenga azúcares añadidos o edulcorantes.

2. Concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución, permiten la obtención de bebidas endulzadas, energizantes o saborizadas.

Parágrafo 1°. Para efectos del presente impuesto, se considera como bebida endulzada la bebida líquida, que no sea considerada bebida alcohólica y a la cual se le ha incorporado cualquier edulcorante natural o artificial, o azúcares añadidos. En esta definición se incluyen bebidas gaseosas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas a base de fruta en cualquier concentración, refrescos y néctares de fruta, bebidas energizantes, bebidas deportivas, refrescos, y aguas endulzadas.

Se exceptúan de la presente definición los derivados lácteos conforme se encuentran definidos en la Resolución número 2310 de 1986 o la norma que la modifique, adicione o sustituya, las fórmulas infantiles, medicamentos con incorporación de azúcares adicionados, y los productos líquidos o polvo para reconstituir, cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos y bebidas, terapia nutricional para personas con requerimientos nutricionales alterados por una condición médica y soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.

Parágrafo 2°. Para efectos del presente impuesto se consideran concentrados, polvos y jarabes, las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saboreadores, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos.

Parágrafo 3°. Se consideran como azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se añaden intencionalmente al agua o alimentos durante su procesamiento por el fabricante. En esta clasificación se incluyen el azúcar blanco, el azúcar moreno, azúcar en bruto, jarabe de maíz, sólidos de jarabe de maíz, jarabe de maíz de alta fructosa y/o sus productos invertidos, jarabe de malta, jarabe de arce, edulcorante de fructosa, fructosa líquida, miel, melaza, dextrosa anhidra

y dextrosa cristalina, entre otros edulcorantes de alto contenido calórico.

Parágrafo 4°. Se exceptúan de este impuesto los productos que se elaboran en establecimientos de comercio, los cuales tengan una preparación básica como los jugos naturales, fermentos, y agua de panela.

Artículo 6°. Adiciónese el artículo 512-26 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 512-26. Base gravable del Impuesto Nacional al Consumo de Alimentos Altamente No Saludables sobre Bebidas Endulzadas. La base gravable del Impuesto Nacional al Consumo de Bebidas Endulzadas es el precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 512-27 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 512-27. Tarifa del Impuesto Nacional al Consumo de Alimentos Altamente No Saludables sobre Bebidas Endulzadas. La tarifa del Impuesto Nacional al Consumo de Bebidas Endulzadas será del veinte por ciento (20%) del precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

TÍTULO III

IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE CARNES PROCESADAS Y EMBUTIDOS

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 512-28 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 512-28. Hecho generador del impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables sobre carnes procesadas y embutidos. Estará sujeto al impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables sobre carnes procesadas y embutidos la producción y consecuente venta; o la importación de los siguientes productos determinados por su partida arancelaria:

1601: Embutidos y productos similares de carne, despojos o sangre; preparaciones alimenticias a base de estos productos.

1602: Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre.

Artículo 9°. Adiciónese el artículo 512-29 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 512-29. Base gravable impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables sobre carnes procesadas y embutidos. La base gravable del impuesto nacional al consumo de carnes procesadas y embutidos es el precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

Artículo 10. Adiciónese el artículo 512-30 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 512-30. **Tarifa del impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables sobre carnes procesadas y embutidos.** La tarifa del impuesto nacional al consumo de carnes procesadas y embutidos será del diez por ciento (10%) del precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

TÍTULO IV

IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE ALIMENTOS ULTRAPROCESADOS

Artículo 11. Adiciónese el artículo 512-31 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 512-31. Aspecto material del impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables sobre alimentos ultraprocesados. Estará sujeto al impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables sobre alimentos ultraprocesados la producción y consecuente venta; o la importación de los siguientes productos determinados por su partida arancelaria:

1704:	Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).
1806.10:	Cacao en polvo con adición de azúcar u otro edulcorante
1806.90.00.90:	Los demás
1905.30:	Galletas dulces (con adición de edulcorante); barquillos y obleas, incluso rellenos («gaufrettes», «wafers») y «waffles» («gaufres»):
1905.90:	Los demás:
2007:	Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.
200820.10.00:	En agua con adición de azúcar u otro edulcorante, incluido el jarabe.
2103:	Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazoadores, compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada.
2104:	Preparaciones para sopas, potajes o caldos; sopas, potajes o caldos, preparados; preparaciones alimenticias compuestas homogeneizadas.
2105:	Helados, incluso con cacao.

Artículo 12. Adiciónese el artículo 512-32 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 512-32. Base gravable del impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables sobre alimentos ultraprocesados. La base gravable del impuesto nacional al consumo de alimentos ultraprocesados es el precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Artículo 13. Adiciónese el artículo 512-33 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 512-33. Tarifa del impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables sobre alimentos ultraprocesados.

La tarifa del impuesto nacional al consumo de alimentos ultraprocesados será del veinte por ciento (20%) del precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

TÍTULO V

ASPECTOS PROCEDIMENTALES Y OTROS

Artículo 14. Adiciónese el artículo 512-34 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 512-34. Causación de los impuestos nacionales al consumo de alimentos altamente no saludables. El impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables se causa así:

1. En la primera venta que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de estos, en el momento de la entrega, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.

2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización o desaduanamiento del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los derechos de aduana.

Parágrafo 1°. El impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables de que trata el presente capítulo constituye para el comprador un costo deducible del impuesto sobre la renta como mayor valor del bien.

Parágrafo 2°. El impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas (IVA).

Parágrafo 3°. El impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas (IVA) se haga en la misma.

Artículo 15. Adiciónese el artículo 512-35 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 512-35. Remisión de normas procedimentales de los impuestos nacionales al consumo de alimentos altamente no saludables. Al impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables serán aplicables por remisión las disposiciones procedimentales establecidas para el impuesto nacional al consumo en los artículos 512-1 y siguientes, o en su defecto se aplicará lo que determine mediante decreto el Gobierno Nacional.

Artículo 16. Adiciónese el artículo 512-36 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 512-36. Destinación específica de los impuestos nacionales al consumo de alimentos altamente no saludables. El recaudo del impuesto nacional al consumo de alimentos altamente no saludables se destinará de la siguiente forma:

1. 25% para el Sistema de Seguridad Social en Salud, el cual se invertirá en programas de prevención en salud.

2. 25% para los Departamentos, el cual se invertirá en programas de prevención en salud.

3. 25% para Distritos y Municipios, el cual se invertirá en programas de prevención en salud.

4. 12.5% para los Departamentos, el cual invertirá en programas de acceso y disponibilidad de agua potable.

5. 12.5% para Distritos y Municipios, el cual invertirá en programas de acceso y disponibilidad de agua potable.

Parágrafo. Los recursos generados por el impuesto al consumo de alimentos altamente no saludables, se girarán para los Departamentos, Distritos y Municipios en las proporciones y forma que se establece en la Ley 715 para el Sistema General de Participaciones o las normas que lo modifiquen o complementen.


Los recursos destinados al Sistema de Seguridad Social en Salud para programas de prevención en salud se presupuestarán en la sección del Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 17. *Etiquetado nutricional.* El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará en el plazo de seis meses lo relacionado con el etiquetado nutricional de los productos alimenticios envasados y empacados, para lo cual implementará representaciones gráficas, visuales y cognitivas, empleará colores para identificar los alimentos saludables, dará cuenta del perjuicio para la salud humana, el tamaño de letra deberá ser de fácil lectura, e implementará un lenguaje comprensible.

Parágrafo: En el plazo de este artículo, el Ministerio de Salud y Protección Social diseñará e implementará estrategias educativas y comunicativas para facilitar a los consumidores el reconocimiento y la comparación nutricional entre distintos alimentos envasados y empacados, a través de un modelo de etiquetado de fácil comprensión y útil para hacer una correcta selección.

Artículo 18. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congressistas,



FREDY LEÓN MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en cinco (5) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) Antecedentes, (2) objetivos y justificación del proyecto de ley, (3) Descripción del proyecto, (4) fundamento jurídico, e (5) impacto fiscal.

1. Antecedentes

El presente proyecto de ley parte del estudio de experiencias internacionales e informes de contenido científico, que dan cuenta de la importancia de optar por una dieta saludable y eliminar o reducir la ingesta de productos que traen consecuencias negativas para la salud, y que por el contrario no aportan ningún contenido nutricional al organismo.

Esta iniciativa fue planteada hace 3 años por el informe de la Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria, creada por medio del artículo 44 de la Ley 1739 de 2014, indicando que hay argumentos a favor del impuesto planteado:

“Hay dos argumentos a favor de este impuesto, tal y como ocurre en el caso del tabaco y los licores: 1) que dicho impuesto se pasa en alguna medida a los consumidores en forma de precios de venta más altos, lo que lleva a la reducción del consumo y, por ende, a resultados positivos sobre la salud; 2) que, en la medida en que ello no ocurra, el impuesto genera ingresos fiscales para contribuir a financiar los gastos que su consumo acarrea para el sistema de salud pública” (página 157).

Posteriormente, el Gobierno Nacional acogió la idea cuando propuso en el proyecto de Reforma Tributaria (posterior Ley 1819 de 2016) un impuesto sobre bebidas azucaradas, argumentando que era una herramienta fiscal eficiente para reducir la ingesta de estos productos que causan enfermedades como la obesidad, diabetes, caries y cardiovasculares, entre otras. Lamentablemente, en la primera ponencia de este proyecto de ley no se incluyó el impuesto y la idea fue descartada.

No obstante lo anterior, se han radicado otros proyectos de ley que buscan un consumo informado y responsable de alimentos, tal es el caso del 165 de Senado “por medio de la cual se establece como obligatorio el rotulado nutricional tipo CDO monocromático para alimentos y bebidas envasadas, empacadas y enlatadas”, por ejemplo.

De igual modo, este tipo de medidas han sido implementadas en diferentes países, siendo el caso de México el más emblemático y relevante, pues la evidencia científica ha demostrado que la medida ha sido efectiva, y ya se empieza a ver las repercusiones positivas en los hábitos alimenticios y salud de esta población.

Considerando lo anterior, y teniendo en cuenta que según estadísticas del Ministerio de Salud y Protección Social las enfermedades relacionadas con una mala nutrición han ido aumentando en nuestro país, se hace necesario emplear herramientas, estrategias y generar recursos para combatir los problemas que causan los malos hábitos alimenticios.

2. Objetivos y justificación del proyecto de ley

En el presente acápite se dará cuenta de los objetivos del proyecto de ley y la respectiva justificación del mismo, para denotar sus fines y dar cuenta de las causas que lo justifican.

2.1. Objetivos

El objetivo general del proyecto de ley es el siguiente:

- Proteger la salud de los colombianos desincentivando el consumo de ciertos productos alimenticios perjudiciales para la salud, tomando como referencia la evidencia científica sobre la materia.

A través de este objetivo general se pretende conseguir los siguientes objetivos específicos:

- Reducir las enfermedades relacionadas con el consumo de alimentos altamente no saludables.
- Promover el consumo de alimentos saludables.
- Disminuir el consumo de alimentos altamente no saludables.
- Crear un impuesto selectivo al consumo sobre alimentos altamente no saludables para disuadir su consumo.
- Obtener recursos para financiar el sistema de seguridad social en salud en su componente preventivo y así mismo el acceso y disponibilidad de agua potable. Imponer la obligación de realizar un rotulado sobre el contenido nutritivo de los alimentos envasados y empacados.
- Realizar campañas informativas para propiciar el consumo informado de alimentos.

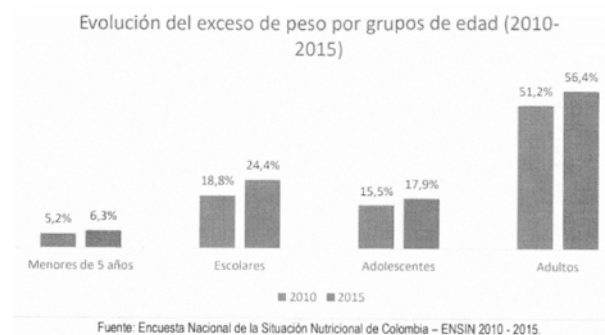
2.2. Justificación

En Colombia hay altos los índices de enfermedades relacionadas con una mala alimentación, que es ocasionada por la ingesta de alimentos altamente no saludables. Muestra de lo anterior se puede ver reflejado en la encuesta Ensin 2015, la cual arrojó los siguientes resultados:¹

En la primera infancia, la prevalencia de exceso de peso es de 6,3%, mayor en niños (7,5%) que en la niñas (5,1%). En la edad escolar es del 24,4% momento del curso del vida donde hubo el mayor incremento respecto a los resultados 2010 (17,5%), las prevalencias de exceso de peso a nivel regional, en niños y niñas en edad

escolar son: Bogotá (27,7%), Central (27,3%), Pacífica (26,7%), Orinoquia y Amazonia (24,2%), Oriental (23,7%) y Atlántica (18,7%). Es mayor en cabeceras con respecto al resto (26,5% vs. 18,9%), en los escolares sin pertenencia étnica (25,4%) frente a los indígenas (14,4%) y a los afrodescendientes (20,8%), y mayor en los hogares del cuartil más alto del índice de riqueza (34,9%) con referencia al más bajo (18,4%).

Igualmente, en los jóvenes y adultos entre los 18 a 64 años hubo un incremento de 5 puntos porcentuales en la prevalencia de exceso de peso para el periodo 2010-2015, llegando al 56,4% como se muestra en el siguiente gráfico:



En tal medida. Ministerio de Salud y Protección Social presenta los siguientes datos referentes a enfermedades y su relación con el consumo de alimentos altamente no saludables:

“Sobrepeso y obesidad

Diversos estudios han comprobado la relación entre el consumo de bebidas azucaradas y el exceso de peso. Uno de ellos es el metanálisis de Vartanian LR (2007), en donde a partir de 88 estudios (transversales, intervención y longitudinales) se analizó la relación entre la ingesta de este tipo de productos y el incremento de peso y grasa corporales, encontrando asociaciones positivas entre estas variables. Las investigaciones disponibles demuestran que el consumo de bebidas azucaradas aumenta el riesgo de sobrepeso y/u obesidad, siendo los niños y adolescentes las poblaciones más vulnerable Denova-Gutiérrez, E., et al. (2008).

En este sentido, los adolescentes que consumen tres bebidas azucaradas diarias enfrentan un riesgo 2,1 veces mayor de presentar un exceso en la proporción de grasa corporal respecto a aquellos que consumen menos de una bebida azucarada al día. Se concluye, entonces, que el consumo de bebidas azucaradas aumenta el riesgo de sobrepeso y/u obesidad, y estimula el exceso de grasa corporal y la obesidad abdominal entre los adolescentes (Denova-Gutiérrez, E., et al. 2008).

Diabetes

La evidencia sugiere que personas que consuman una bebida azucarada de 350 mL/día tienen entre un 24-31% de mayor riesgo de desarrollar DM tipo 2 comparados con quienes no la consumen (Schulze M, 2004). Un estudio

¹ Datos presentador por el Ministerio de Salud y Protección Social en septiembre de 2018.

longitudinal que siguió durante ocho años a 91.249 mujeres encontró que aquellas que consumieron ≥ 1 porción/día de bebidas azucaradas presentaron el doble de probabilidades de desarrollar diabetes que las que consumieron < 1 porción al mes (Malik VS, 2010). En otro metanálisis indicaron que el consumo de 334 mL/día de bebidas azucaradas se asoció a un incremento en el riesgo de diabetes, con un riesgo relativo igual a 1,25 (IC95% 1,10-1,42) frente a quienes no consumieron estos productos.

Otras afectaciones en salud

Adicional a la alta probabilidad de padecer diabetes, las personas que ingieren estas bebidas tienen un mayor riesgo de presentar resistencia a la insulina, gota, síndrome metabólico, osteoporosis y/o enfermedades cardiovasculares. La mayoría de estas condiciones tienen un serio impacto sobre la calidad de vida, en especial a largo plazo, y no son curables (Portilla, N.H y Salmerón, J. 2015; Rivera Dommarco J.A, et al. 2013; OMS, 2013).

Es importante resaltar que el exceso de peso, tiene graves complicaciones de salud y de años de vida saludables perdidos por discapacidad y mortalidad (AVISAS), como se puede observar en el gráfico 2, en el que el alto índice de masa corporal, es uno de los mayores factores de riesgo, conjuntamente con la hipertensión y los factores dietarios (alto consumo de sodio, grasas, azúcares y bajo consumo de frutas, verduras y leguminosas) (IHME Colombia profile. 2016) Se puede observar que el IMC alto (exceso de peso), tiene un alto riesgo atribuible con la enfermedad cardiovascular (2,99%), y con enfermedades endocrinas (2,6%), así mismo, la hipertensión juega un factor fundamental con la enfermedad cardiovascular (6,64%) y los factores dietarios que contribuyen con el 5,56% de riesgo atribuible para enfermedad cardiovascular y 0,52% con neoplasmas. Igualmente, es necesario destacar que al sumar los tres factores: hipertensión, IMC alto y factores dietarios, se puede decir que tienen una alta contribución a la carga de morbilidad en el país².

Adicionalmente, sobre el consumo de bebidas azucaradas y su relación con enfermedades crónicas no transmisibles, el Ministerio de Salud y Protección Social indica lo siguiente:

En 2015, alrededor de 3.200 personas murieron de diabetes, enfermedad cardiovascular y algún tipo de cáncer atribuible al consumo de bebidas azucaradas. El 6,8% del total de muertes en Colombia está relacionada con enfermedades cerebro-vasculares y de esa cifra el 5,0% es atribuible a bebidas azucaradas.

De igual forma, del total de muertes en el país el 3,4% es consecuencia directa por diabetes. De esta estadística, el 13,0% tuvo como causa directa el consumo de bebidas azucaradas.

Para tener en cuenta, según datos de MinSalud el 81,2% de los colombianos consume gaseosas o refrescos frecuentemente. Así mismo, el 22,1% lo incluye dentro de su alimentación diaria. El porcentaje de consumo diario es mayor en hombres en la región central y en Bogotá.

Muchas de estas patologías pueden ser prevenibles mediante cambios de comportamiento enfocados hacia estilos de vida saludables, entre los que se encuentra la alimentación saludable.

El consumo en exceso de bebidas azucaradas se relaciona con una mayor probabilidad de desarrollar enfermedades no transmisibles como la diabetes, cáncer de endometrio, de ovarios, de mama y de próstata, así como accidentes cardiovasculares, entre otros. Estas patologías se encuentran entre las principales causas de mortalidad en Colombia.

Los expertos de la OMS afirman que, desde un punto de vista nutricional, **la gente no necesita azúcar en su dieta**, y plantean que si se consume no debe ser superior al 10% del total de las necesidades energéticas. El reporte plantea asimismo que **las bebidas y las comidas altas en azúcares libres pueden ser la mayor fuente de calorías innecesarias en la dieta de las personas**, particularmente en el caso de los niños, los adolescentes y los adultos jóvenes³. (Resaltado fuera de texto).

en esta medida, es obligación del Estado tomar correctivos que ayuden a combatir este problema



De tal modo, se denota como es imperativo cambiar los comportamientos de las personas que tienen una ingesta de alimentos que se consideran como altamente no saludables, de tal modo, los impuestos selectivos al consumo son una herramienta útil y pueden contribuir a disminuir la obesidad, diabetes, enfermedades cardiovasculares, y caries, entre otros.

En tal sentido también se ha pronunciado el Ministerio de Salud y Protección Social, indicando que este tipo de impuestos son aceptables cuando graven elementos que no son necesarios para la vida. Esta entidad señala:

“Adam Smith -economista y filósofo escocés considerado el padre de la economía política-, en su libro La riqueza de las naciones (*The Wealth of Nation*, su título original en inglés), durante

² Ibid.

³ Boletín electrónico para los actores del sistema de salud en Colombia número 63 noviembre 24 de 2014.

1776 señaló que **“el azúcar, el ron y el tabaco son productos que en ninguna parte son necesarios para la vida, por tanto, son extremadamente adecuados para ser sujetos de impuestos”**. Y esa es la idea del Ministerio de Salud y Protección Social para promover un cambio en comportamientos nocivos para la salud, ya que la misma sociedad adopta unos comportamientos no saludables, los cuales le cuestan cada año al sistema de salud 24 billones de pesos como consecuencia de todas las enfermedades crónicas no transmisibles⁴.

Lo anterior no escapa a la órbita de la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS), quien da cuenta de las consecuencias del consumo de alimentos no saludables. Sobre este punto la OMS ha indicado:

“Las bebidas que contienen azúcares añadidos (sacarosa, jarabe de maíz rico en fructosa [JMRF]) se asocian con un mayor riesgo de aumentar de peso y, por lo tanto, de desarrollar sobrepeso y obesidad, así como diabetes (3). Igualmente, la ingestión de azúcares libres o bebidas azucaradas es un determinante del peso corporal y su consumo ha sustituido al de la leche, lo que ha disminuido el aporte de calcio y otros nutrientes (4,5).

Por eso, **no ingerir bebidas azucaradas o refrescos y sustituirlos por agua simple y bebidas no calóricas, ha demostrado que previene la ganancia de peso en personas con sobrepeso** (6). Se han realizado estudios prospectivos que notifican una ganancia de peso de alrededor de 8 kg en promedio en mujeres enfermeras que se siguieron durante 4 años (7-9). En el estudio longitudinal realizado en Framingham, Estados Unidos, los sujetos que consumían más de un refresco por día presentaron 37% más riesgo de tener obesidad en comparación con los no consumidores (10)^{5 6}.

Los conservantes, edulcorantes, la sal y azúcar en exceso son productos que de ninguna manera son necesarios para una dieta balanceada, de tal modo tampoco son indispensables para la vida diaria, por lo cual, son adecuados para ser sujetos de impuestos.

La OMS plantea un incremento de 20% sobre estos productos alimenticios no saludables, con el fin de desincentivar su consumo, así, obtener una mejor nutrición, pues se reitera, estos alimentos no son indispensables para una dieta balanceada,

⁴ Ibid.

⁵ Organización Panamericana de la Salud (OMS), Organización Mundial de la Salud, Experiencia de México en el Establecimiento de impuestos a las bebidas azucaradas como estrategia de salud pública. México D.F., 2015, página 27.

⁶ También puede consultar: Organización Mundial de la Salud, *Fiscal Policies for Diet and Prevention of Non-communicable diseases: Technical meeting report, Geneva, Switzerland, 5-6 may, 2015*, páginas 12 y 13.

por el contrario, afectan la salud de los sujetos que los consumen.

En este sentido, se pueden citar ejemplos alrededor del mundo donde se han implementado impuestos para combatir estos hábitos mal sanos, así, se encuentra Irlanda en 1980, Noruega en 1981, Samoa en 1984, Australia en el 2000, Polinesia 2002, Fiji en el año 2006, Finlandia y Hungría en 2011, Francia en 2012, varios estados de Estados Unidos, y por último México en el año 2014, este último con resultados importantes, tangibles y positivos^{7 8}.

Se debe mencionar que las anteriores anotaciones no son simples proyección o conjeturas, sino que los países que han implementado estas medidas han obtenido por una parte una disminución en el consumo de los alimentos gravados, aumento en el consumo de alimentos saludables⁹, y de igual modo una reducción de las enfermedades asociadas que empieza a ser medible y palpable tras llevar un tiempo en aplicación.

Por su parte, las carnes procesadas y embutidos suelen hacerse con carnes de una calidad menor y desechos que generalmente no se venden, adicionalmente están compuestos por altas cantidades de sal, grasas saturadas y colesterol LDL (colesterol malo) y aditivos para su conservación, tales como nitritos y nitros, todo lo anterior, una combinación de comestibles que causan un grave impacto en la salud de sus consumidores.

Según estudios realizados por la OMS, la carne procesada se clasificó como cancerígena para los humanos (Grupo 1) tanto como el tabaco, pues es comprobado que su consumo causa cáncer colorrectal, en tal sentido se concluye que consumir 50 g de carne procesada al día aumenta este riesgo en 18%, así, dado el gran número de personas que consumen esta cantidad y más, el impacto global por esta enfermedad cobra importancia para la salud pública, motivo por el cual estos productos se deben consumir con moderación e incentivar comportamientos responsables¹⁰.

⁷ OMS 2015, ibídem, páginas 29 y 30; impacto en México ver páginas 61 y siguientes.

⁸ También puede consultar: Organización Mundial de la Salud, *Fiscal Policies for Diet and Prevention of Non-communicable diseases: Technical meeting report, Geneva, Switzerland, 5-6 may 2015*, páginas 14 y siguientes.

⁹ Ver Colchero M Arantxa, Popkin Barry M, Rivera Juan A, Ng Shu Wen. Beverage purchases from stores in México under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study BMJ 2016. doi: <https://doi.org/10.1136/bmi.h6704>

¹⁰ OMS, comunicado de prensa del Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer. Recuperado de <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2015/cancer-red-meat/es/> También consultar OMS, carcinogenicidad del consumo de carne roja y carne procesada. Recuperado de <http://www.who.int/features/qa/cancer-red-meat/es/>.

De igual modo, las golosinas y los otros productos gravados con el impuesto son considerados por la OMS como alimentos ultraprocesados los cuales, al igual que los productos ya mencionados, traen consecuencias perjudiciales para la salud, y no aportan un contenido nutritivo significativo, pues en mayor medida estos son formulas químicas cuyo contenido alimenticio se difuminó en las transformaciones industriales que se surtieron. La OMS los define y ejemplifica de la siguiente manera.

“Grupo alimentario y definición.

Alimentos ultraprocesados. Formulados en su mayor parte o totalmente a partir de sustancias derivadas de alimentos u otras fuentes orgánicas. Por lo común, contienen pocos alimentos enteros, o ninguno. Vienen empaquetados o envasados; son duraderos, prácticos, de marca, accesibles, con un sabor agradable o extremadamente agradable, y a menudo causan hábito. En general no son reconocibles como versiones de alimentos, aunque pueden imitar la apariencia, forma y cualidades sensoriales de estos. Muchos de sus ingredientes no están disponibles en las tiendas al menudeo. Algunos ingredientes se derivan directamente de alimentos, como aceites, grasas, almidones y azúcares, y otros se obtienen mediante el procesamiento ulterior de componentes alimentarios, o se sintetizan a partir de otras fuentes orgánicas. Numéricamente, la mayoría de los ingredientes son preservantes y otros aditivos, como estabilizadores, emulsificantes, solventes, aglutinantes, cohesionantes, aumentadores de volumen, endulzantes, resaltadores sensoriales, colorantes y saborizantes, y auxiliares para el procesamiento. Puede obtenerse volumen agregando aire o agua. Los productos pueden “fortificarse” con micronutrientes. En su mayoría están diseñados para consumirse solos o combinados como snacks, o para sustituir los platos y comidas recién preparados a base de alimentos sin procesar o mínimamente procesados. Los procesos incluyen la hidrogenación, hidrolización, extrusión, moldeado, modificación de la forma, preprocesamiento mediante fritura, horneado.

Ejemplos: Hojuelas fritas (como las de papa) y muchos otros tipos de productos de *snack* dulces, grasosos o salados; helados, chocolates y dulces o caramelos; papas fritas, hamburguesas y perros calientes; nuggets o palitos de aves de corral o pescado; panes, bollos

y galletas empaquetados; cereales endulzados para el desayuno; pastelitos, masas, pasteles, mezclas para pastel, tortas; barras energizantes; mermeladas y jaleas; margarinas; postres empaquetados; fideos, sopas enlatadas, embotelladas, deshidratadas o empaquetadas; salsas; extractos de carne y levadura; bebidas gaseosas y bebidas energizantes; bebidas azucaradas a base de leche, incluido el yogur para beber de fruta; bebidas y néctares de fruta; cerveza y vino sin alcohol; platos de carne, pescado,

vegetales, pasta, queso o pizza ya preparados; leche “maternizada” para lactantes, preparaciones lácteas complementarias y otros productos para bebés; y productos “saludables” y “adelgazantes” tales como sustitutos en polvo o “fortificados” de platos o de comidas”.¹¹

Visto lo anterior, es imperativo destacar que los productos que se gravan no hacen parte de la canasta familiar, y que precisamente, pueden ser remplazados por estos, o por alimentos saludables no gravados, es decir, presentan una alta elasticidad que se traduce en la fácil migración de consumo de alimentos altamente no saludables a aquellos que aportan un contenido nutritivo positivo a la dieta de las personas¹². Señala la OMS:

“Fiscal policies and price elasticity. The responsiveness of consumers to price changes (price elasticity) for the food and beverage products that may be taxed is central in the design of taxes for health promotion. When consumers can substitute alternative products, their response to price increases will be greater; but not all substitutions are likely to be desirable.

Carefully designing the tax base (range of products to be taxed) will help to prevent

¹¹ OMS. Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: Tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Departamento de enfermedades no transmisibles. Washington D.C. 2015. Anexo A.

¹² La exposición de motivos del proyecto de ley “por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la efusión fiscal, y se dictan otras disposiciones” menciona (páginas 178-180):

iii) Las bebidas azucaradas son fuente de calorías vacías, pues solo aportan azúcares y sodio. Por ejemplo, una bebida gaseosa de 350 ml contiene 36,8 gr de azúcares adicionados y 22,1 gr de sodio, sin otro aporte nutricional. Esto es justamente lo que se conoce como calorías vacías. Por su parte, un jugo de guayaba, si bien contiene 4,5 gr de carbohidratos, éstos son azúcares propios de la fruta. Cabe mencionar que el jugo de guayaba hecho en casa es una fuente de vitaminas y minerales presentes de manera natural en éste. Por lo anterior, no son calorías vacías, pues están acompañadas de múltiples nutrientes.

iv) La frecuencia con la que se consumen bebidas azucaradas es muy alta, si se compara por ejemplo, con una bandeja paisa. Asumiendo que durante una semana, una persona consume 1 bandeja paisa y una bebida de té envasado diario -7 días a la semana (500 ml): el consumo de azúcares adicionados que proporciona la bebida de té (287 gr) es casi el doble de lo que aporta un bandeja paisa (138,9 gr). Asimismo, si se compara el aporte de una cajita de jugo con un jugo de preparación casera sin adición de azúcar, la bebida industrializada aporta entre 4 y 6 veces más azúcares que el jugo casero. Es importante resaltar que la bandeja paisa no contiene azúcares adicionados, contrario a las bebidas azucaradas las cuales son 100% procesadas.

(...)

vi) Las bebidas azucaradas no generan saciedad en el cuerpo. Investigaciones han mostrado que cuando se consumen bebidas azucaradas la ingesta de otros alimentos no se altera; en otras palabras, el consumo de bebidas azucaradas (gaseosas, refrescos, jugos empacados, bebidas deportivas, energizantes, etc...) en los seres humanos no compensa la necesidad de consumir calorías provenientes de otros alimentos.

undesirable substitutions, and possibly steer substitutions towards healthy alternatives".¹³

En esta medida, se pretende que al dejar de consumir estos productos se consuma agua pura, jugos naturales, o bebidas básicas preparadas en hogares y establecimientos de comercio, de la misma forma, que las golosinas sean remplazadas por frutas, verduras y productos naturales, y por último, que se disminuya el consumo de las carnes procesadas por carnes sin procesar u otros alimentos menos nocivos para la salud.

Concatenado con lo mencionado, como lo que se pretende es mejorar la salud de las personas, por medio de la disminución del consumo de estos alimentos altamente no saludables, el dinero recaudado se debe invertir precisamente en prevención en salud y otra en acceso y disponibilidad de agua potable, dado que con estas inversiones no solamente se castiga el consumo de alimentos altamente no saludables, sino que se incentiva los buenos hábitos alimenticios, tal como el aumento del consumo de agua potable. Indica la OMS:

"The earmarking of tax revenues is used in many countries, including in connection with taxes for health promotion. Earmarking may be aimed at strengthening health promotion actions, for example by funding education campaigns or healthy food subsidies, or at limiting the regressive impact of taxation (when the impact is indeed regressive). In all cases, earmarking will improve the transparency of the taxation process and use of revenues, which will increase the acceptability of the tax by politicians and the general public. When the objective of the tax policy is health, rather than solely economics, it may be easier to discuss earmarking for health in that context".¹⁴

De tal forma, con el fin de disminuir la ingesta de alimentos perjudiciales para la salud, se propone crear un impuesto selectivo al consumo que grave lo que son considerados como alimentos altamente no saludables, esto es bebidas endulzadas, carnes procesadas, embutidos, y alimentos ultraprocesados.

Debe recordarse que los tributos tienen dos funciones, una netamente fiscal o recaudatoria, y otra que se conoce como extrafiscal y va encaminada a la modificación o adecuación de comportamientos. En este sentido, los impuestos que se proponen buscan que las personas opten por consumir en una menor cantidad los productos nocivos para su salud, persuadiéndolos por el precio adicional que se establece, y en caso que los sujetos consuman tales productos, se obtenga recursos en el corto plazo, los cuales contribuyan a recaudar recursos que se inviertan

en combatir estos problemas desde con un enfoque de prevención, de tal modo aminorar los costos en salud a largo plazo por la disminución de enfermedades asociadas con estas acciones y malos hábitos.

Por otro lado, no puede considerarse que se causa una intromisión en la órbita privada de las personas, toda vez que no se prohíbe el consumo de estos alimentos, y cada quien será libre de adquirirlos o no, sin embargo, como una característica de la extrafiscalidad de los tributos, se espera que los sujetos sopesen y entiendan el costo y las consecuencias para la salud de esta ingesta mal sana de comestibles, por lo tanto los eviten, o por el contrario asuman un valor del impuesto como traslado de los gastos en que incurre el Estado por la atención de enfermedades asociadas con la malnutrición.

Tampoco puede afirmarse que el impuesto es regresivo, toda vez que estos alimentos presentan una alta elasticidad y pueden ser remplazados por otros productos sanos que no están gravados con este impuesto. También se evita incurrir en cuantiosos gastos por atención a enfermedades relacionadas con el consumo de estos productos, las cuales están asociadas a los sectores más vulnerables, de tal modo, en el mediano plazo se obtiene un ahorro en costos de salud y mayores tasas de bienestar individual y colectivo.

Cuando se traslada el precio de la enfermedad a la persona, esta lo va a tener en cuenta y lo conducirá a pensar y a sopesar la decisión de consumir este tipo de productos, por lo tanto, la importancia de este impuesto no debe medirse en términos de recaudo, sino en la disminución de enfermedades asociadas con el consumo de estos productos.

Si se invierte en prevención y se toman medidas al respecto, las patologías asociadas al consumo de alimentos no saludables pueden reducirse mediante cambios de comportamiento, dirigidas a llevar un estilo de vida saludable, dentro de lo cual esta una alimentación balanceada.

Es claro que este impuesto por sí mismo no va a solucionar el problema de las enfermedades asociadas al consumo de estos productos, pero es una política pública aconsejada por diversos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (En adelante OCDE) y la OMS, siendo un primer paso apropiado en dirección de establecer un consumo sano de alimentos,¹⁵ el cual debe

¹³ Organización Mundial de la Salud, Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable diseases: Technical meeting report, Geneva, Switzerland, 5--6 may 2015, páginas 20 y siguientes.

¹⁴ *Ibíd.*, página 23.

¹⁵ La OMS señala: "Si los gobiernos gravan productos como las bebidas azucaradas, pueden reducir los padecimientos y salvar vidas. También pueden reducir los costos de la salud y aumentar ingresos para invertir en servicios de salud".

"If governments tax products like sugary drinks, they can reduce suffering and save lives. They can also cut healthcare costs and increase revenues to invest in health services."

Tomado de: <http://www.who.int/en/news-room/detail/11-10-2016-who>

además, estar acompañado de otras estrategias y políticas públicas como el consumo informado, acciones que apunten a mejorar la alimentación de los colombianos, disminuyendo el precio de alimentos saludables, y aumentando el de los alimentos altamente no saludables, y además señalando sus consecuencias dañinas.

De hecho, en la evaluación del sistema de salud realizada en el marco del proceso de ingreso de Colombia a la OCDE, este organismo sugirió avanzar en este frente y fortalecer la financiación del sistema de salud mediante la creación de impuestos dirigidos a productos que contribuyen a la carga de enfermedades crónicas, como el tabaco, las bebidas alcohólicas y las bebidas azucaradas.¹⁶

De no aprobarse el proyecto de ley y no prestarse atención a estos asuntos, se mantendría la tendencia de los colombianos hacia la malnutrición y sobrepeso, además del incremento progresivo de enfermedades relacionadas con estas condiciones, se causan grandes erogaciones del presupuesto para atender estos padecimientos y el empobrecimiento de las familias que consumen estos productos, desatendiendo las directrices de la OMS y la OCDE.

En tal forma, se denota en los estudios citados que este tipo de medidas son efectivas, y no simples propuestas sin sustento.

3. Descripción del proyecto.

En su primer artículo el proyecto de ley describe su objeto el cual es: “contribuir a la protección y garantía del derecho a la salud, promover un consumo saludable de alimentos, así como obtener recursos para financiar el sistema de seguridad social en salud y el acceso y disponibilidad de agua potable”.

En el segundo artículo se adiciona el artículo 512-22 al Estatuto Tributario, y se crea un impuesto específico al consumo sobre alimentos altamente no saludables, gravando “la producción y consecuente venta, o la importación que se realice en el territorio nacional, de los alimentos que sean considerados como altamente no saludables”. Además, se indica que los productos alimenticios que sean considerados como altamente no saludables, son los que se establecen en los artículos 512-25 y siguientes.

En los artículos tercero y cuarto se establece el sujeto activo de este impuesto el cual será la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y los sujetos pasivos que son el productor, el importador, o el vinculado económico de uno y otro. También se indica que son responsables de

este impuesto las personas naturales o jurídicas que pertenezcan al régimen común del IVA.

En el título II del proyecto de ley se establece este impuesto sobre el consumo de bebidas endulzadas, el cual versa sobre este tipo de productos los cuales contengan azúcares añadidos o edulcorantes. Adicionalmente, se gravan concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución, permiten la obtención de bebidas endulzadas, energizantes o saborizadas. De otro lado, se exceptúan de este impuesto “los productos que se elaboran en establecimientos de comercio, los cuales tengan una preparación básica como los jugos naturales, fermentos, y agua de panela”.

La base gravable de este impuesto es el precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y la tarifa se fija en un veinte por ciento (20%).

En el título III del proyecto de ley se gravan las carnes procesadas y embutidos, establecidos por medio de su respectiva partida arancelaria, la base gravable es la misma que para el impuesto a las bebidas endulzadas, pero la tarifa en este caso es del diez por ciento (10%), dado que las familias económicamente vulnerables consumen estos productos y su elasticidad resulta menor.

En el título IV del proyecto de ley se gravan golosinas y otros productos, que son otra referencia adicional de los alimentos ultraprocesados, de igual modo se utilizan las partidas arancelarias para establecerlos claramente. La base gravable que se emplea es la misma, y en este caso la tarifa es del veinte por ciento (20%), pues en este caso estos alimentos presentan una elasticidad mayor y que su contenido nutritivo es muy bajo.

Cabe anotar que la OMS aconseja utilizar impuestos mixtos que graven con un valor específico estos productos, y adicionalmente otro valor *ad valorem*, no obstante, dada la alta carga tributaria que puede implicar esto para el consumidor, únicamente se opta por la tarifa *ad valorem*.

De tal modo, el impuesto que se calcula aplicando un porcentaje al precio del producto gravado, el cual es el aconsejado por la OMS con el fin que el tributo resulte eficiente. No se establece un impuesto relativo a la cantidad de azúcar, edulcorantes, preservantes, u otros elementos dañinos, toda vez que también se quiere enviar el mensaje que todos estos productos causan daño en igual medida, estas bebidas y alimentos ultraprocesados son dañinos porque en su procesamiento se añaden elementos sumamente perjudiciales para la salud.

Por último, en el Título V se establecen algunos aspectos procedimentales del impuesto como su causación, su deducibilidad en el impuesto sobre la renta, la imposibilidad de descontarlo en el Impuesto sobre las Ventas (IVA), la obligación de

urges-global-action-to-curtailed-consumption-and-health-impacts-of-sugary-drinks#.

¹⁶ OCDE, Reviews of health systems: Colombia 2016. Página 92.

Doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248908-en>

discriminarlo en la factura de venta, una remisión a las normas procedimentales del impuesto nacional al consumo establecido en los artículos 512-1 y siguiente, o la posibilidad que el Gobierno nacional establezca estas normas procedimentales.

En este último título también se indica la destinación que van a tener los recursos obtenidos por este impuesto, la cual es:

“1- 25% para el Sistema de Seguridad Social en Salud, el cual se invertirá en programas de prevención en salud.

2-25% para los departamentos, el cual se invertirán en programas de prevención en salud.

3-25% para distritos y municipios, el cual se invertirá en programas de prevención en salud. 4-12.5% para los departamentos, el cual invertirán en programas de acceso y disponibilidad de agua potable.

5- 12.5% para distritos y municipios, el cual invertirán en programas de acceso y disponibilidad de agua potable”.

De igual modo se establece que el dinero se girará a los departamentos, distritos y municipios teniendo en cuenta los criterios de la Ley 715 de 2002 aplicando las reglas de distribución del Sistema General de Participaciones. Por su parte, los recursos que son destinados al Sistema de Seguridad Social en Salud se presupuestarán en la sección del Ministerio de Salud y Protección Social para ser invertidos en programas de prevención.

Terminando, se establece la obligación al Ministerio de Salud y Protección Social la obligación de reglamentar en el plazo de seis (6) meses lo relacionado con el etiquetado nutricional de los productos alimenticios envasados y empacados siguiendo ciertos criterios técnicos que la misma entidad aconseje utilizar. Adicionalmente, este Ministerio en el mismo plazo diseñará e implementará estrategias educativas y comunicativas para facilitar a los consumidores el reconocimiento y la comparación nutricional entre distintos alimentos envasados y empacados.

Finalmente, y como cuestiones de forma se indica la vigencia de la ley, la cual es inmediata a partir de su promulgación.

4. Fundamento jurídico.

Dese el preámbulo de la Constitución Política, pasando por los primeros artículos de la Carta Política, principalmente teniendo en cuenta el artículo 2 de este texto, donde se consagran los fines del mismo, se indica:

“Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado. Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de

la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. (Resaltado fuera de texto).

En seguida cuando se enlista los diferentes Derechos Fundamentales que rigen nuestro país y en específico para el caso la vida, honra, dignidad y salud, entre otros, debe observarse como es obligación del Estado hacer que sus habitantes vivan en un entorno de armonía.

En tal medida, cuando se va decantando el catálogo de derechos fundamentales se hace mención a la protección de los niños, resaltando la integridad física, la salud y una alimentación equilibrada para ellos, así, la disposición es totalmente aplicable al proyecto de ley, en vista que la infancia es un segmento de la población que más consume los productos que se están gravando. El artículo 44 de la Constitución Política indica:

“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. (...)” (Resaltado fuera de texto)¹⁷¹⁷.

Adicionalmente, el artículo 49¹⁸¹⁸ señala que la prestación del servicio de salud está a cargo del Estado, y se resalta la obligación de toda persona por procurar por el cuidado integral de su salud, nuevamente se es enfático en que el proyecto de ley propuesto busca hacer efectivos estos mandatos constitucionales.

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

¹⁷ De conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 1098 de 2006, “por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia” los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una buena calidad de vida que supone la generación de condiciones que les aseguren, entre otros aspectos, una alimentación nutritiva y equilibrada desde la concepción, cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada.

¹⁸ Sobre el artículo ver la siguiente jurisprudencia concordante: C-479-92; C-517-92; C-559-92; C-560-92; C-580-92; C-590-92; C-176-96; C-045-2001; C-506-2001; C-540-2001; C-580-2001; C-646-2001; C-742-2001; C-828-2001; C-837-2001; C-867-2001; C-921-2001; C-1173-2001; C-1250-2001; C-006-2002; C-010-2002; C-013-2002; C-092-2002; C-109-2002; C-130-2002; C-157-2002; C-176-2002; C-184-2002; C-066-03; C-331-03; C-040-04; C-124-04; C-227-04; C-349-04; C-510-04; C-355-06; C-1041-07; C-260-08; C-491-12;

el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. (...).

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad. (...). (Resaltado fuera de texto).

Por su parte, en lo referente a los artículos de índole tributario encontramos el artículo 95-9 en donde se indica que uno de los deberes de los ciudadanos es contribuir a los gastos del Estado, y por otro lado el artículo 338 donde se consagra el principio de legalidad tributaria e indica que los tributos de orden deben tener establecidos en la ley todos los elementos del impuesto, tal como se realiza en el presente proyecto de ley.

“Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”.

“Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (...)”.

Con base en lo anterior, se han expedido leyes como la Ley 100 de 1993, la Ley 1355 de 2009 “Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención”, en donde se establece en su artículo 9 la promoción de una dieta balanceada saludable para evitar el exceso de componentes perjudiciales para la salud.

En virtud de lo expuesto, se expide la resolución 3803 de 2016 “Por la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) para la población colombiana y se dictan otras disposiciones” que buscan la protección de la salud entre los habitantes del territorio colombiano producto de una alimentación ideal.

Conforme a lo comentado, el proyecto de ley continua la política de un consumo balanceado y responsable de alimentos, lo cual es necesario para un desarrollo integral tal como indican los estudios científicos y acompaña la Constitución Política y el marco jurídico vigente, pues como

se ha mencionado y demostrado, la ingesta de determinados comestibles causan graves daños en la salud de las personas, lo que a su vez ocasiona detrimento en su economía por su posterior cuidado, y a su vez, la erogación de dinero público para el tratamiento de estas enfermedades, por lo cual, el camino escogido es solo un peldaño más para combatir este problema.

5. Impacto fiscal

El impacto fiscal de este proyecto es positivo, pues por un lado se obtiene un ingreso tributario, y por el otro se produce un ahorro en el gasto de salud relacionado con las enfermedades que se producen por el consumo de alimentos altamente no saludables.

El ingreso de recaudo aproximado brindada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en agosto de 2018, para el impuesto a bebidas azucaradas propuesto en el año 2016 es de 750.000 millones de pesos, de tal modo, ampliando la base de este gravamen a todas las bebidas endulzadas, carnes procesadas, embutidos y algunos alimentos ultraprocesados, se estima mayor a un billón de pesos.

De igual modo, el ahorro que se producirá para el sistema de salud estaba proyectado en 220.000 millones de pesos para el año 2016, como se comentó en la justificación, la eficiencia del impuesto establecido no se mide en el ingreso generado, sino en la disminución de enfermedades como la diabetes, obesidad, cardiovasculares, caries, etc.

Por otro lado, no es posible sostener que los establecimientos de comercio al por menor o “tiendas de barrio” como se conoce popularmente vayan a quebrar, pues no se tienen estudios que demuestren este hecho. Para el caso de México, las pérdidas que ha presentado este sector obedecen a la entrada de diversos almacenes de cadena de bajo costo (DI, ARA, Justo y Bueno, etc.) Que ocasiona que los consumidores prefieran estos nuevos centros de comercio a los tradicionales.

Cuando los precios de los alimentos altamente no saludables encarezcan, automáticamente el consumidor acudirá a alimentos sanos no gravados, disminuyendo la ingesta de productos dañinos, lo que causa a su vez reducción de tasas de enfermedades crónicas no transmisibles, que afectan a los individuos y a su grupo familiar por los costos asociados a estas patologías.

La medida no es regresiva, por el contrario, si lo son muchas enfermedades. Los grupos de bajos ingresos consumen más comida no saludable y presentan altos niveles de enfermedades relacionadas con dietas no saludables que pueden aumentar sus gastos en salud y bajar sus ingresos debido a su ausencia del trabajo por enfermedades.

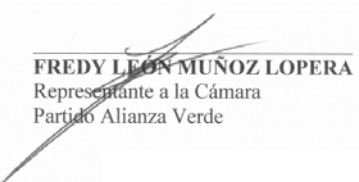
Siendo así, el impacto positivo de salud sería mayor en grupos de bajos ingresos. Además, la evidencia muestra que estos grupos son más

sensibles a cambios en los precios por lo que los impuestos tendrán mayor impacto sobre sus hábitos.

Así, es importante resaltar que el resultado final de la medida es que resulta progresiva, obtiene ingresos y disminuye gastos.

Por todo lo expresado anteriormente, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congresistas,


FREDY LEÓN MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de septiembre de 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 159 con su correspondiente Exposición de Motivos. Por honorable Representante *Fredy León Muñoz Lopera*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2018
CÁMARA

por medio del cual se establece como obligatoria la clase sobre prevención del alcoholismo, tabaquismo y drogadicción en las instituciones educativas de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Establecer como obligatorio la clase sobre prevención del alcoholismo, tabaquismo y drogadicción en las instituciones educativas de Colombia.

Artículo 2°. Mandato legal. Ordénese al Ministerio de Educación Nacional de Colombia incluir en el pénsum de todas las instituciones de educación de primaria y bachillerato del país, públicas y privadas, la clase sobre prevención del alcoholismo, tabaquismo y drogadicción.

En dicha clase se deberán enseñar las consecuencias físicas, mentales, sociales, y económicas, entre otras, que se derivan del alcoholismo, tabaquismo y drogadicción.

Artículo 3°. Aplicación. La clase de que trata la presente ley se impartirá desde el grado de quinto primaria hasta el grado décimo.

Artículo 4°. Sobre los docentes. Los sujetos que deberán impartir la clase de qué trata la presente ley deberán ser personal capacitado en sociología, medicina, psicología, y demás áreas específicas que estudien y abarquen el problema del alcoholismo, tabaquismo y drogadicción.

Artículo 5°. Plazo de implementación. El Ministerio de Educación Nacional de Colombia tiene un plazo seis (6) meses desde la vigencia de la presente ley para implementar la clase para la prevención del alcoholismo, tabaquismo y drogadicción.

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

De los honorables Congresistas,


FREDY LEÓN MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de Ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en cuatro (4) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, las cuales son las siguientes: (1) Antecedentes y descripción del problema, (2) objetivos del proyecto de ley, (3) marco jurídico, (4) impacto fiscal.

1. Antecedentes y descripción del problema

En este título realizará un breve recuento y descripción del problema del alcoholismo, tabaquismo y drogadicción, con el fin de ilustrar y contextualizar esta problemática en nuestro país.

1.1. Mecanismos de lucha contra el narcotráfico¹

Colombia no es un victimario universal, sino la víctima en el flagelo del narcotráfico, soportando el peso de la muerte, pobreza, drogadicción, delincuencia, corrupción, etc. Siempre que exista demanda de estupefacientes habrá oferta, que se producirá en cualquier lugar del mundo, no importa qué estrategia se aplique para disminuir los cultivos ilícitos y producción de drogas; siempre que haya consumo de los mismos existirá este mercado ilícito, por lo cual debe cambiarse la forma cómo se aborda el problema, dado que si no hay consumo no hay producción.

La cooperación internacional constituye el pilar principal del Problema Mundial de las Drogas (PMD), este esquema se encuentra fundado en tres convenciones internacionales en materia de drogas, las cuales son: Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes.

¹ Los datos e información expuesta en el presente proyecto de ley se obtuvieron principalmente de derechos de solicitud de información presentados a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Ministerio de Justicia y el Derecho, Ministerio de Salud, Ministerio de Defensa, entre otros.

Por otra parte, con el propósito de realizar seguimiento a estas convenciones se celebraron dos declaraciones políticas en los años 1998 y 2009. En la primera se establecen principios de la reducción de la demanda y las medidas para el fomento de la cooperación internacional, así mismo, se acordó un plan de acción para combatir la producción, fabricación, tráfico ilícito y uso indebido de drogas. En la segunda se revisaron las medidas implementadas y acordadas en 1998, se establece para el año 2019 la eliminación o reducción del arbusto de la coca, la demanda ilícita de estupefacientes, la producción, fabricación, comercialización distribución, tráfico ilícito de drogas, y el blanqueo de capital.

Teniendo en cuenta lo anterior, y la dinámica cambiante de este problema, los países de Colombia, Guatemala y México, en el año 2012, solicitaron a la Secretaría General de las Naciones Unidas la realización de una sesión especial, que se llevó a cabo en el año 2016, en la cual se incorporaron sectores específicos y recomendaciones sobre disponibilidad de sustancias y acceso para usos médicos y científicos, drogas y derechos humanos, las nuevas realidades del fenómeno, y desarrollos alternativos y cuestiones socioeconómicas.

En este sentido, convenios multilaterales y bilaterales se realizan para obtener intercambios de buenas practica y lecciones aprendidas en materia de reducción de la demanda y de la oferta, desarrollo alternativo, información financiera, cooperación judicial, lucha contra el lavado de activos y extinción de dominio. De igual forma, se realizan operaciones de inteligencia y operaciones coordinadas y conjuntas de la Fuerza Pública.

Dentro de este marco de acción de cooperación internacional se deben establecer estrategias transversales y efectivas para disminuir el consumo, por lo cual se propone el presente proyecto de ley para que nuestro país demuestre la verdadera y eficaz forma de combatir este flagelo.

Considerando lo anterior, se busca establecer como ejemplo a nuestro país, como un Estado productor de drogas que tiene como un eje de su actuar el ejercicio preventivo en el consumo de drogas, enseñando las graves consecuencias que el consumo dañino de las mismas acarrearán, esto estableciendo una clase obligatoria en los colegios de Colombia para evitar que desde tempranas edades se acceda a estas sustancias.

Para contextualizar lo comentado, a continuación se señalan algunas cifras sobre consumo de alcohol, tabaco y drogas en nuestro país.

1.2. Cifras

Para dividir la información se presentan a continuación cifras sobre: (A) Consumos de sustancias dañinas, (B) recursos provenientes de actividades ilícitas de drogas, y (C) salud y consumos dañinos.

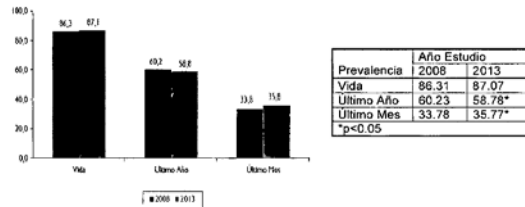
A. Consumos de sustancias dañinas²

A continuación se presenta una serie de cifras sobre diferentes consumos en nuestro país.

Alcohol

Se observa que alrededor del 87% de la población en ambos estudios declaran haber consumido alcohol alguna vez en la vida, cifra que baja a cerca de un 60.2% en el año 2008 y al 58.8% en el año 2013. La diferencia de prevalencias anuales según los estudios es estadísticamente significativa. Finalmente un 33.8% de los encuestados en el estudio del 2008 declaró haber consumido durante el último mes, cifra que se incrementa significativamente al 35.8% el 2013.

Prevalencia de uso de alcohol de los estudios 2008 y 2013

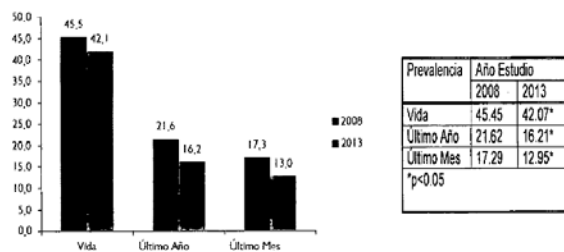


Fuente: Estudio Nacional de Consumo Nacional de Sustancias Psicoactivas en Colombia, Observatorio de Drogas de Colombia - Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, 2013.

Tabaco

Se observa una disminución significativa, con más de 4 puntos porcentuales de caída en el consumo actual (prevalencia de último mes), de 17.3% a 13%.

Prevalencia de uso de tabaco de los estudios 2008 y 2013

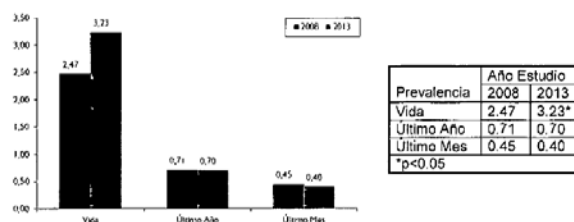


Fuente: Estudio Nacional de Consumo Nacional de Sustancias Psicoactivas en Colombia, Observatorio de Drogas de Colombia - Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, 2013.

Cocaína

Respecto del uso de cocaína en la población colombiana, se observa que hay un aumento significativo en la proporción de personas que declaran haberla consumido alguna vez en la vida, pasando de 2.47% en 2008 a 3.23% en 2013. Respecto del uso en el último año se observó una estabilidad alrededor del 0.7%.

Prevalencia de uso de cocaína de los estudios 2008 y 2013

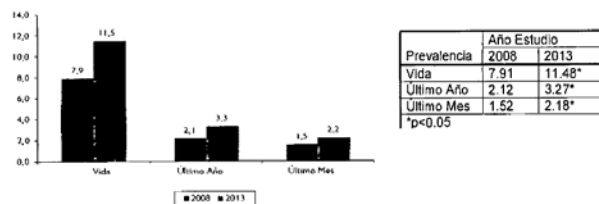


Fuente: Estudio Nacional de Consumo Nacional de Sustancias Psicoactivas en Colombia, Observatorio de Drogas de Colombia - Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, 2013.

Marihuana

Se observa un aumento significativo a nivel país del uso de esta sustancia. En el caso de la prevalencia de último año, el aumento es superior a un punto porcentual, lo que equivale a un aumento relativo superior al 50% (de 2.1% el 2008 a 3.3% el 2013).

Prevalencia de uso de marihuana de los estudios 2008 y 2013



Fuente: Estudio Nacional de Consumo Nacional de Sustancias Psicoactivas en Colombia, Observatorio de Drogas de Colombia - Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, 2013.

² Para mayor información ver “Reporte de drogas de Colombia 2016”. Ministerio de Justicia, Observatorio de Drogas de Colombia. 2017; y UNDOC “World Drug Report, 2017”.

Basuco

Se observa que el nivel de uso de esta sustancia se mantiene bajo y sin variaciones destacables entre los años 2008 y 2013, con una declaración de uso alguna vez en la vida levemente superior al 1%, con cifras alrededor del 0.2% para la prevalencia de último año.

Prevalencia de uso de basuco de los estudios 2008 y 2013

Prevalencia	Año Estudio	
	2008	2013
Vida	1.12	1.18
Último Año	0.18	0.21
Último Mes	0.10	0.17
*p<0.05		

Fuente: Estudio Nacional de Consumo Nacional de Sustancias Psicoactivas en Colombia, Observatorio de Drogas de Colombia - Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, 2013.

Cualquier droga ilícita

Esta categoría agrupa el consumo de cualquier droga ilícita, tales como marihuana, cocaína, basuco, éxtasis y heroína. En la tabla siguiente se observa que hay un aumento estadísticamente significativo en cada uno de los tres indicadores, situación que se vincula fuertemente con los cambios registrados para marihuana.

Prevalencia de uso de alguna sustancia ilícita de los estudios 2008 y 2013

Prevalencia	Año Estudio	
	2008	2013
Vida	8.76	12.17*
Último Año	2.57	3.57*
Último Mes	1.74	2.33*
*p<0.05		

Fuente: Estudio Nacional de Consumo Nacional de Sustancias Psicoactivas en Colombia, Observatorio de Drogas de Colombia - Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, 2013.

Con base en lo anterior, a continuación se muestran otras cifras sobre el aumento del consumo de drogas en nuestro país.

Tabla No. 1. Comparativo prevalencias estudios de consumo de sustancias psicoactivas en población general.

Sustancias	Prevalencias	Estudio Consumo de Sustancias 1996	Estudio Consumo de Sustancias 2008	Estudio Consumo de Sustancias 2013
Cualquier sustancia ilícita	Vida	6,5	8,76	12,98
	Año	1,6	2,57	3,60
Marihuana	Vida	5,4	7,91	11,48
	Año	1,1	2,12	3,27
Cocaína	Vida	1,6	2,47	3,23
	Año	-	0,71	0,70
Basuco	Vida	1,5	1,12	1,18
	Año	-	0,18	0,21

Tabla. Comparativo prevalencias estudios de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar.

Sustancias	Prevalencias	Estudio de Escolares 2004	Estudio de Escolares 2011
Cualquier sustancia ilícita	Vida	11,08	10,94
	Año	9,86	7,93
Marihuana	Vida	7,59	8,28
	Año	6,62	6,17
Cocaína	Vida	1,86	3,29
	Año	1,59	2,18
Basuco	Vida	1,56	0,66
	Año	1,41	0,43

B. Recursos provenientes de actividades ilícitas de drogas

El flujo de exportación de clorhidrato de cocaína se calcula que en el año 2015 fueron alrededor de 2.336 miles de millones de pesos, mientras que los flujos económicos asociados al consumo interno se estiman en 505 miles de millones de pesos.

Por otro lado, de acuerdo con los estudios realizados por la UNDOC, se estima que en 2016 los cultivadores comercializaron 288.500

toneladas de hoja de coca y se calcula que los ingresos fueron de 287 millones de dólares, por la venta de pasta de coca 176 millones de dólares y por la venta de base de cocaína 15 millones de dólares.

De otra parte, la UNDOC calcula que la segunda fuente de ingresos producto del crimen en los países industrializados como Estado Unidos, Países Bajos, Reino Unido, Irlanda del Norte e Italia, corresponden a la venta de drogas ilícitas.

C. Salud y consumos dañinos

En seguida se muestra una serie de datos referentes a la salud y los consumos dañinos que la deterioran.

– El consumo de alcohol³

En los países de ingresos medios y bajos el consumo nocivo de alcohol es el mayor factor de riesgo de morbilidad y mortalidad. En América Latina, la mayor parte de la carga de morbilidad afecta a varones (83,3%) y 77,4% de la carga se registra en la población entre 15 y 44 años; esto es, jóvenes y adultos jóvenes en sus años de vida más productivos (OPS, 2007). El consumo de alcohol en las Américas es aproximadamente 40% mayor que el promedio mundial. A pesar de las amplias variaciones subregionales, el valor promedio de consumo anual per cápita en las Américas es de 8,7 litros de alcohol puro, lo cual está muy por encima de la media global de 6,2 litros de consumo per cápita. El continente americano es único, ya que el alcohol supera al tabaquismo como el factor de riesgo más importante para la carga de morbilidad (OPS, 2007).

Según el más reciente estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia (2008), el 86% de la población general con edades entre 12 y 65 años ha consumido alcohol alguna vez en la vida (prevalencia de vida). Entre los hombres la prevalencia de vida es 90% y entre las mujeres es 82%.

La prevalencia anual o consumo de alcohol en el último año es 61% en la población general, siendo entre los hombres 72% y entre las mujeres 52%. La prevalencia de consumo de alcohol en el último mes es 35%, siendo 46% entre los hombres y 25% entre las mujeres. Esto es, de cada 10 colombianos mayores de 15 años, casi nueve han consumido alcohol alguna vez en la vida, seis lo hicieron en el último año y un poco más de la tercera parte lo hicieron en el último mes.

La mayor prevalencia de consumo en el último mes se registra entre los jóvenes de 18 a 24 años de edad: 46,25%. Les siguen las personas con edades entre 25 y 34 años de edad: 43%. Entre los menores de 12 a 17 años de edad, la prevalencia de consumo de alcohol en el último mes es 20%; es decir, una de cada cinco personas

³ Tomado textualmente de: “Estrategia nacional de respuesta integral frente al consumo de alcohol en Colombia” Ministerio de Salud y Protección Social, 2013.

en esa franja de edad (Ministerio de la Protección Social, Dirección Nacional de Estupefacientes y UNODC, 2009).

El mismo estudio indica que 12,2% de los colombianos presentan un consumo de alcohol que se puede calificar de riesgoso o perjudicial, cifra que equivale a 2,4 millones de personas (1,8 millones de hombres y 0,6 millones de mujeres). Uno de cada tres consumidores de alcohol en Colombia entra en esa clasificación.

Entre los hombres que consumen alcohol, el consumo de riesgoso o perjudicial alcanza la cifra de 42% y entre las mujeres consumidoras de alcohol la cifra de consumo riesgoso o perjudicial es 23%. Esto es, entre las personas que consumen alcohol, cuatro de cada diez hombres y dos de cada diez mujeres presentan un consumo riesgoso o perjudicial.

En términos de grupos etarios, el consumo de riesgoso o perjudicial de alcohol es 41% entre los consumidores de 18 a 24 años de edad, 35% entre los consumidores de 25 a 34 años, 33% entre los consumidores de 35 a 44 años, 31% entre los consumidores de 12 a 17 años, y 30% entre los consumidores de 45 a 65 años.

En cifras globales, el consumo de riesgo o perjudicial de alcohol en Colombia afecta a 673 mil jóvenes entre 18 y 24 años, lo que equivale a casi 20% de la población en esa franja de edad; 645 mil personas entre 25 y 34 años, equivalentes a 15% de la población en esa franja de edad; 495 mil personas entre 35 y 44 años, o 12% de la población en esa franja de edad; 394 mil personas entre 45 y 65 años (8%), y 195 mil personas con edades entre 12 y 17 años (6% de los menores en esa franja).

La mayor proporción de consumidores de alcohol en el último mes está en los estratos 5 y 6, con 57%, mientras que en los estratos 1 y 2 las cifras son 27% y 33%, respectivamente. Sin embargo, el consumo de riesgo o perjudicial de alcohol es mayor en los estratos 1 y 2 (43% y 39%, respectivamente), en tanto que en los estratos altos las cifras se reducen a 28% en el estrato 4, y 20% en los estratos 5 y 6.

En términos del territorio, las mayores prevalencias de consumo de alcohol en el último mes se registran en Boyacá (47%), San Andrés y Providencia (43,5%), Cundinamarca (42%), Medellín y el área metropolitana (41%), Caldas (39%), Bogotá, D. C. (38%) y Orinoquia y Amazonia (37%)⁴.

– El consumo de tabaco⁵

⁴ Para información adicional ver: “Venta de alcohol y tasa de enfermedad hepática alcohólica por departamentos en Colombia” Andrade Valentina y otros. *Revista Colombiana de Gastroenterología*, 2015.

⁵ Información recuperada textualmente de:

<https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Generaci%C3%B3n%20m%C3%A1s%20somos%20m%C3%A1s%20sin%20tabaco.aspx>

El 82% de las personas en Colombia no fuman. A pesar de esto, 21.765 personas mueren por enfermedades atribuibles al consumo del tabaco. De las 21.765 muertes, 3.076 son causadas por los cánceres de tráquea, bronquios y pulmón.

8.595 muertes causadas por las enfermedades isquémicas de corazón son atribuibles al consumo de tabaco; 4.337 muertes causadas por enfermedades cerebrovasculares son atribuibles al consumo de tabaco; 4.584 muertes causadas por las enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores son atribuibles al consumo de tabaco.

Las advertencias sanitarias han sido un medio efectivo para difundir mensajes sobre los efectos dañinos del consumo de tabaco y exposición al humo de tabaco. El mayor impacto se ha alcanzado en la población de 18 a 34 años.

De acuerdo con el estudio de opinión, el 82% de las personas encuestadas se sienten molestas por el humo de cigarrillo y otros productos de tabaco en el ambiente. El 95% de los encuestados apoyan los derechos de los No Fumadores a respirar aire libre de humo de tabaco en los lugares de trabajo y lugares públicos, incluidos los restaurantes y bares. Este porcentaje superior en 4 puntos a los resultados del año 2009.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Sustancias Psicoactivas en Escolares (2011), la prevalencia actual en jóvenes de 11 a 18 años es de 9.78%, hombres 11.86% y mujeres 7.85%. Por grupos de edad, los jóvenes de 16 a 18 años son los mayores consumidores (17,36%).

Prevalencias de consumo de cigarrillos en población general, por grupos de edades Consumo actual (en el último mes).

Datos en porcentajes

Grupos de edades	Hombres	Mujeres	Total
11 a 12	3,25	2,45	2,82
13 a 15	11,9	9,02	10,4
16 a 18	22,32	12,36	17,36
Total	11,86	7,85	9,78

Fuente: Estudio Nacional de sustancias psicoactivas. 2011.

– El consumo de drogas⁶

En el ámbito familiar, se espera que el fortalecimiento de factores de comunicación y de patrones de cuidado por parte de los adultos promuevan comportamientos saludables que a su vez repercutan en habilidades de los niños, niñas y adolescentes para manejar el asunto de las drogas con solvencia. Hay una relación de continuidad entre el consumo de sustancias psicoactivas y la salud mental. El lugar más común corresponde a la consideración del abuso y la dependencia a

⁶ Tomado textualmente de: “El Consumo de sustancias psicoactivas. Un asunto de salud pública” Ministerio de Salud y Protección Social. 2013.

sustancias como trastornos mentales. Así mismo, se conoce la asociación entre el uso de drogas y diferentes enfermedades mentales.

El Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, estableció como uno de sus componentes el dirigido a la promoción de la convivencia social y salud mental. Dentro del plan se contempla la estrategia de entornos protectores de la salud mental; las redes socioinstitucionales protectoras de la salud mental y la información, educación y comunicación para la convivencia, que se constituyen en pilares promocionales desde donde se debe fundamentar el abordaje en salud pública al asunto del consumo de sustancias psicoactivas. Adicionalmente, se conoce que la inclusión de componentes de promoción de la salud en contextos escolares encaja con los contenidos de prevención basados en preceptos generales como el conocimiento de sí mismo, el cuidado de la salud y las habilidades para la vida.

Alrededor de la práctica de la inyección de drogas se presentan múltiples riesgos para la salud como las sobredosis, las afectaciones circulatorias y cardíacas, infección por VIH, hepatitis y otras enfermedades. El conjunto de comportamientos de riesgo comprende el manejo de los artículos asociados a la administración de las drogas (parafernalia) o a otras conductas vinculadas a la adquisición de la sustancia y a sus efectos, como la actividad sexual sin protección.

Si bien el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2008 mostró que solamente un 0,2% de la población habría estado expuesta al uso de heroína (Ministerio de la Protección Social, Ministerio del Interior y de Justicia, *et al.*, 2009) y el estudio en población escolarizada de 2011 indicó que el 0,5% de este subgrupo habría usado esa sustancia alguna vez en la vida, es un hecho que el consumo de heroína se presenta de manera continua en Bogotá, Medellín, Cali, Armenia, Pereira y Santander de Quilichao, según diferentes investigaciones referenciadas.

La aproximación a partir de la reducción de daños se enfoca en sustancias como la heroína, pero también puede llevarse al caso del consumo de otras sustancias, particularmente de aquellas que producen una alta compulsión como el bazuco en Colombia. El bazuco es una sustancia con bajos porcentajes de consumo en el país. Un 1,1% de la población general y un 0,7% de los estudiantes de secundaria (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2011) lo habrían usado alguna vez. Por su proceso de fabricación que incorpora bases (en el sentido químico), produce una fuerte compulsión, además se asocia con sentimientos de pánico, paranoia y agresividad.

El bazuco se asocia con procesos avanzados de consumo y con marginalidad. Es más común en poblaciones de habitantes de la calle y en personas

que han sido afectadas socioeconómicamente por la dependencia a otras sustancias. Dadas las implicaciones sanitarias y el compromiso de los derechos humanos de las personas afectadas por la dependencia a heroína y bazuco, se adelantará una estrategia nacional de reducción de daño con asiento en las Secretarías de Salud de Bogotá, D. C., Antioquia, Medellín, Valle del Cauca, Cali, Risaralda, Caldas y Quindío.

1.3. Sobre la clase de prevención de alcoholismo, tabaquismo y drogadicción

Con base en todo lo comentado hasta el momento, se busca que la educación preventiva sea la mejor forma de lucha contra las drogas y las demás sustancias dañinas como el alcohol y el tabaco, en esta medida se impartirá de los grados de quinto de primaria al grado décimo, considerando que haya una educación inicial desde los primeros años de estudio y previendo la deserción escolar, así mismo se busca que la clase se imparta hasta grado décimo de bachillerato, con el fin de que los estudiantes se concentren en su último año de colegio en las pruebas SABER.

De igual modo, se anota que la clase la deben dar docentes idóneos en diferentes áreas como la economía, medicina y psicología, entre otros, para que sean profesionales de las mejores calidades los que enseñen estos asuntos en el colegio y prevengan de las graves consecuencias de diferentes ídoles que trae consigo el consumo de sustancias dañinas, de tal manera se abarque el problema de manera global.

Debe tenerse claro que el cuerpo humano no necesita de esas sustancias dañinas como el alcohol, tabaco o drogas, debe haber libertad y cada ciudadano es libre de escoger, pero en no es una excusa para educar a los niños y jóvenes sobre este problema, con el fin de que se les den herramientas de discernimiento y al conocer las nefastas consecuencias de estos consumos, sean ellos quienes decidan decir NO al consumo de sustancias lesivas dotados de conocimientos y experiencias sobre el tema.

Es imperativo destacar que el presente proyecto de ley había sido presentado en la pasada legislatura por el Senador Antonio Navarro Wolff, sin embargo, este (PL 202 de 2018 Senado) fue archivado en virtud del trámite legislativo estipulado en el artículo 190 Ley 5ª de 1992 y 162 de la Constitución Política. No obstante, dada la importancia del problema y las vicisitudes actuales que afronta el país, se hace indispensable denotar el problema de los consumos dañinos y buscar soluciones desde la prevención y no únicamente aplicando un enfoque represivo que ha demostrado no ser eficiente, por el contrario, fortalece las estructuras delincuenciales, encareciendo el costo de las sustancias ilícitas, y no se encuentran disminuciones significativas en el consumo.

2. Objetivos del proyecto de ley

El objetivo general del proyecto de ley es el siguiente:

– Establecer como obligatoria la clase sobre prevención del alcoholismo, tabaquismo y drogadicción en las instituciones educativas de Colombia.

A través de esta declaratoria, se pretende conseguir los siguientes objetivos específicos:

a) Disminuir el consumo de alcohol, tabaco y drogas en la sociedad colombiana.

b) Crear conciencia desde temprana edad sobre el problema y consecuencias del alcoholismo, tabaquismo y drogadicción.

c) Preservar la salud individual y pública de los ciudadanos de Colombia pasando a sistemas preventivos de salud.

d) Diseñar un pénsum en de los grados de quinto de primaria a el grado décimo donde se imparta la clase sobre prevención del alcoholismo, tabaquismo y drogadicción.

e) Crear espacios de enseñanza donde se demuestre por profesionales de diversas disciplinas los problemas del alcoholismo, tabaquismo y drogadicción.

f) Ayudar y servir de ejemplo en la lucha contra el problema mundial de las drogas.

3. Marco jurídico

A continuación se expondrán las principales fuentes normativas que rigen el presente proyecto de ley, con el fin de dotar de fundamentación jurídica la iniciativa presentada.

Desde el preámbulo de la Constitución, pasando por los primeros artículos de la Carta Política, y en seguida cuando se enlista los diferentes Derechos Fundamentales que rigen nuestro país y en específico para el caso la vida, honra, dignidad y salud, entre otros, debe observarse como es obligación del Estado hacer que sus habitantes vivan en un entorno de armonía, principalmente teniendo en cuenta el artículo 2° de este texto, donde se consagran los fines del mismo:

“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. (Resaltado fuera de texto).

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el Estado debe realizar todas las gestiones necesarias para asegurarse servir a la comunidad y promover la prosperidad general, para lo cual debe enfrentar el problema de la producción de drogas y consumos de sustancias dañinas desde diferentes ídoles, de tal manera, que el enfoque represivo a estos problemas no es suficiente para lograr su eliminación, y que la legislación actual no basta para enfrentar este problema.

Así, existen en nuestro ordenamiento jurídico abundantes disposiciones que se encargan de atacar a quienes realicen actividades de tipo delictivo relacionadas con la producción, tráfico y consumo de sustancias psicoactivas como la Ley 599 del año 2000 –Código Penal–, en donde en su Título XIII “*Delitos contra la salud pública*”, Capítulo II “*Del tráfico de estupefacientes y otros*”, y de igual modo, Título X “*Delitos contra el orden económico y social*”, Capítulo V “*Del lavado de activos*”, o la Ley 30 de 1986, artículo 2°, literal j) “*Dosis personal*”.

También se encuentra abundante jurisprudencia sobre la materia, como las sentencias de la Corte Constitucional C-491 de 2012 que declaró exequible el artículo 376 del Código Penal, o la Sentencia C-221 de 1994. También en lo referente a la Corte Suprema de Justicia, donde pueden encontrarse pronunciamientos sobre el tema como los siguientes radicados de la Sala Penal de esta corporación: 15519-2014, Radicación número 42617; 2940-2016, Radicación número 41760; 4131-2016, Radicación número 43512; 3605-2017, Radicación número 43725.

Igualmente, vale la pena reiterar que los tratados ratificados por Colombia son parte de la legislación aplicable en este caso, como la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes.

De tal manera, se observa cómo, aun con la abundante producción de normas, el problema no ha cesado ni ha disminuido, las capacidades de cambio y composición de los grupos delictivos dejan sin hacer efectivas las normas para su represión, por lo que debe empezarse a tratar un enfoque preventivo para abordar el problema de los consumos de sustancias dañinas, con el fin de entregarle un mejor futuro a las generaciones venideras, educando y cuidando su salud de estos problemas que enriquecen unos pocos y perjudican a millones.

4. Impacto fiscal

De conformidad con lo presentado, pero específicamente con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado destinar los recursos necesarios para establecer la clase de prevención del alcoholismo, tabaquismo y drogadicción, es relevante mencionar que una vez promulgada la ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento, además se debe tener en cuenta como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

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

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

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Finalmente, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un

requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

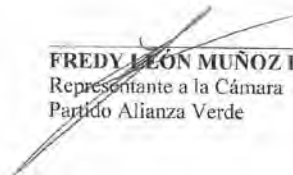
Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada”.

Considerando lo anterior, cabe destacar que la prevención resulta menos costosa que reprimir en términos de procesos judiciales, y en materia de salud es claro que es mucho más beneficioso invertir dinero evitando que se creen posible

adictos, al tratamiento mismo para el adicto, además de las múltiples consecuencias sociales y económicas que de allí se derivan.

Por todo lo expresado anteriormente, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congresistas,


FREDY LEÓN MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

CONTENIDO

Gaceta número 732 - martes 18 de septiembre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley “planta temporal de empleo juvenil” proyecto de ley número 155 de 2018 cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se crea la planta temporal de empleo juvenil y se dictan otras disposiciones.....	1
--	---

Proyecto de ley número 156 de 2018 cámara, por la cual se garantiza la estabilidad laboral reforzada de los miembros de la Fuerza Pública con disminución de la capacidad psicofísica y se dictan otras disposiciones.	8
Proyecto de ley número 158 de 2018 cámara, por el cual se fomenta el desarrollo agropecuario.....	17
Proyecto de ley número 159 de 2018 cámara, por medio del cual se crea el Impuesto al Consumo de Alimentos Altamente No Saludables, y se dictan otras disposiciones.	20
Proyecto de ley número 160 de 2018 cámara, por medio del cual se establece como obligatoria la clase sobre prevención del alcoholismo, tabaquismo y drogadicción en las instituciones educativas de Colombia.	32