



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 883

Bogotá, D. C., martes, 23 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 214 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se promueve el acceso a información necesaria para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles y se adoptan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 16 de octubre de 2018

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

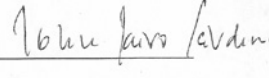

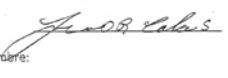

Secretario General

Cámara de Representantes

**Asunto:** Proyecto de ley número 214 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se promueve el acceso a información necesaria para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles y se adoptan otras disposiciones.*

Por medio de la presente, se adjunta el Proyecto de ley número 214 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se promueve el acceso a información necesaria para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles y se adoptan otras disposiciones*, que tiene por objeto establecer medidas para garantizar el acceso a información clara, veraz, oportuna, visible, idónea y suficiente, en aras de promover entornos alimentarios saludables que prevengan Enfermedades No Transmisibles, especialmente en niñas, niños y adolescentes.

Cordialmente,

 Nombre: David Raíro - Decretos	 Nombre: Jhon Gersardo Castro
 Nombre: Aida Huella	 Nombre: Juan Luis Valderrama
 Nombre: Alfredo Delgado	 Nombre: Cesar Pachón MAIS
 Nombre: Oscar	 Nombre: Alberto Castillo S.
 Nombre: María del Pilar	 Nombre: Feliciano Valencia
 Nombre: Abel David Jaramilla	 Nombre: Antonio Jaramilla
 Nombre: Alexander Lopez M.	 Nombre: Julián Gaito
 Nombre: Juan Carlos	 Nombre: Carlos del Real
 Nombre:	 Nombre:



PROYECTO DE LEY NÚMERO 214  
DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se promueve el acceso a información necesaria para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles y se adoptan otras disposiciones.*

Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Disposiciones Generales**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley establece medidas para garantizar el acceso a información clara, veraz, oportuna, visible, idónea y suficiente, en aras de promover entornos alimentarios saludables que prevengan Enfermedades No Transmisibles, especialmente en niñas, niños y adolescentes.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Se aplicará en todo el territorio nacional y cobijará a todos los actores que participen en las actividades contempladas en la presente ley.

Artículo 3°. *Definiciones.*

**Aditivo alimentario:** cualquier sustancia que no se consume normalmente como alimento por sí mismo, ni se usa como ingrediente básico del alimento, tenga o no valor nutritivo, cuya adición intencional al alimento en la fabricación, elaboración, tratamiento, envasado o empaquetado, transporte o almacenamiento provoque, o pueda esperarse que provoque directa o indirectamente, el que ella misma o sus subproductos lleguen a ser un complemento del alimento o afecten sus características. Esta definición no incluye los “contaminantes”.

**Alimentos sin procesar y mínimamente procesados:** Estos alimentos se obtienen

directamente de plantas o de animales; los alimentos sin procesar no sufren ninguna alteración tras extraerse de la naturaleza; los alimentos mínimamente procesados son aquellos sometidos a un proceso de limpieza, remoción de partes no comestibles o indeseables, fraccionamiento, molienda, secado, fermentación, pasteurización, refrigeración, congelación y procesos similares, sin añadir al alimento original sal, azúcar, aceites, grasas ni otras sustancias. Estos alimentos son considerados alimentos naturales.

**Ambiente obesogénico:** Aquel ambiente que promueve y conlleva al sobrepeso y la obesidad de los seres humanos a través de factores físicos, económicos, y/o socioculturales.

**Azúcares:** Carbohidratos tipo monosacáridos y disacáridos presentes naturalmente en los alimentos o adicionados a los mismos.

**Azúcares libres:** Son los monosacáridos y los disacáridos añadidos a los alimentos por los fabricantes, los cocineros o los consumidores, así como los azúcares presentes de forma natural en la miel, los jarabes, los jugos de fruta y los concentrados de jugo de fruta.

**Declaración de propiedades nutricionales:** Cualquier representación que afirme, sugiera o implique que un producto posee propiedades nutricionales particulares, incluyendo, pero no limitándose a su valor energético y contenido de proteínas, grasas, carbohidratos y fibra dietaria, así como, su contenido de vitaminas y minerales. No constituirán declaración de propiedades nutricionales: la mención de sustancias en la lista de ingredientes; la mención de nutrientes como parte obligatoria del rotulado nutricional, ni la declaración cuantitativa o cualitativa de algunos nutrientes o ingredientes en el rótulo o etiqueta.

**Declaración de propiedades de salud:** cualquier representación que declare, sugiera o implique que existe una relación entre un alimento o un constituyente/componente de dicho alimento o una porción de este, y la salud.

**Enfermedades No transmisibles (ENT):** Son las que no se transmiten de persona a persona, son de larga duración y progresión generalmente lenta. Los cuatro (4) tipos principales de enfermedades no transmisibles son las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, las enfermedades respiratorias crónicas y la diabetes. Las causas estructurales de ENT están vinculadas con la globalización, procesos de urbanización no planificados y el envejecimiento de la población. Los principales factores de riesgo comportamental de estas enfermedades son los patrones de alimentación no saludables, la inactividad física, el consumo de tabaco y el consumo excesivo de alcohol.

**Ingrediente:** Sustancia(s) que se emplea(n) en la fabricación o preparación de un alimento presente en el producto final, aunque posiblemente

en forma modificada, incluidos los aditivos alimentarios.

**Ingredientes culinarios:** Son productos extraídos de alimentos sin procesar o de la naturaleza por procesos como prensado, molienda, trituración, pulverización y refinado, sin adición de aditivos alimentarios. Se usan en las cocinas de los hogares y en cafeterías y restaurantes para condimentar y cocinar alimentos y para crear preparaciones culinarias variadas.

**Productos comestibles o bebibles procesados:** Los productos procesados son fabricados añadiendo sal, azúcar u otra sustancia de uso culinario sin adición de aditivos alimentarios, a alimentos sin procesar o mínimamente procesados con el fin de hacerlos durables y más agradables al paladar. Son productos derivados directamente de alimentos y se reconocen como versiones de los alimentos originales.

**Productos comestibles o bebibles ultraprocesados:** Formulaciones industriales fabricadas íntegra o mayormente con sustancias extraídas de alimentos (aceites, grasas, azúcar, almidón, proteínas), derivadas de constituyentes de alimentos (grasas hidrogenadas, almidón modificado) o sintetizadas en laboratorios a partir de materias orgánicas como petróleo y carbón (colorantes, aromatizantes, resaltadores de sabor y diversos tipos de aditivos usados para dotar a los productos de propiedades sensoriales atractivas). Estos productos contienen un nivel elevado de azúcares, grasas y/o sodio, también se entiende por producto ultra-procesado aquel que tenga edulcorantes artificiales.

Para efectos de esta ley se considera que un producto comestible o bebida ultraprocesado o procesado contiene una cantidad excesiva de sodio, azúcares y grasas saturadas, cuando superan los siguientes umbrales:

Sodio	Azúcares libres	Grasas Saturadas
Mayor o igual a 1mg de sodio por cada Caloría del producto.	Mayor o igual al 10% del total de energía del producto, proveniente de azúcares libres	Mayor o igual al 10% del total de energía del producto, proveniente del total de grasas saturadas.

Quedan excluidos de esta definición las carnes frescas sin procesamiento o adición de otras sustancias, la leche fresca sin procesamiento o adición de otras sustancias, huevos frescos sin procesamiento, frutas, verduras, legumbres y hortalizas.

**Rotulado o información de contenido:** Toda descripción impresa en el rótulo o etiqueta de un producto destinado a informar al consumidor sobre su contenido.

## CAPÍTULO II

### De la comunicación para la prevención de ENT

Artículo 4°. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en

coordinación con el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social, diseñarán herramientas pedagógicas orientadas a prevenir las ENT, tales como cartillas, páginas web, aplicaciones para dispositivos móviles y demás herramientas.

En el diseño de las herramientas pedagógicas y realización de campañas de prevención de que trata este artículo se deberá dar aplicación a lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes en aras de evitar conflictos de interés que puedan afectar el objetivo de prevención de las ENT.

Todas las instituciones educativas deberán hacer uso de las herramientas pedagógicas de que trata este artículo; y en el marco de la semana de hábitos de vida saludable, se deberán realizar campañas de prevención de las ENT.

Parágrafo. Las entidades dispondrán del término de un año para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 5°. *Programas de comunicación para la salud en medios de comunicación a cargo de la Nación.* La Autoridad Nacional de Televisión destinará en forma gratuita y rotatoria espacios para la utilización por parte de las entidades públicas y Organizaciones No Gubernamentales cuyo trabajo no entre en conflictos de intereses con los objetivos de la presente ley, con el propósito de emitir mensajes de promoción de hábitos de vida saludable en la franja infantil y horario triple A (horario AAA) en televisión por los medios ordinarios y canales por suscripción. De igual manera se deberá realizar la destinación de espacios que estén a cargo de la Nación para la difusión del mismo tipo de mensajes por emisoras radiales.

Parágrafo. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces reglamentará la materia.

## CAPÍTULO III

### De la regulación a los productos comestibles y bebibles procesados y ultraprocesados

Artículo 6°. *Etiquetado.* Con el objetivo de informar de manera clara y suficiente, sobre los componentes que hacen parte de los productos comestibles o bebibles, los productores deberán declarar en el etiquetado la siguiente información:

- Si el producto tiene azúcar, azúcares libres, y demás edulcorantes, sodio, grasas totales o saturadas.
- La lista de ingredientes debe incluir todos los aditivos que cumplan o no función tecnológica en el producto, tal como está definida en la normatividad nacional.
- Deberá declararse si sus ingredientes contienen organismos genéticamente modificados y especificar cuáles son estos ingredientes.

d) La información en el rótulo deberá estar en castellano, y eventualmente podrá repetirse en otro idioma. Los datos deberán señalarse con caracteres visibles, indelebles y fáciles de leer. No se permitirá sobreimpresión o cualquier modificación de la información contenida en el rótulo original.

Parágrafo 1°. Sin excepción alguna, todo producto comestible o bebible deberá llevar la información de etiquetado nutricional dispuesta en este artículo.

Parágrafo 2°. Contado un año a partir de la expedición de esta norma, el contenido de ácidos grasos trans de producción industrial en los productos comestibles, aceites y grasas, no podrá ser igual o mayor al 1% del total de energía del producto. Estos límites no se aplican a las grasas provenientes de rumiantes, incluyendo la grasa láctea.

Artículo 7°. *Advertencias sanitarias.* Para todos los productos comestibles o bebibles ultraprocesados con cantidad excesiva de sodio, azúcares libres y grasas saturadas, se deberá implementar un etiquetado frontal donde se incorpore una advertencia sanitaria. Dicha advertencia será de alto impacto preventivo, claro, visible, legible, de fácil identificación y comprensión para los consumidores, con mensajes inequívocos que alerten al consumidor de los contenidos reales de estos.

La advertencia sanitaria deberá ir en la parte frontal del producto cuando los componentes del mismo se encuentren por encima de los valores máximos establecidos en esta ley.

El rótulo consistirá en un símbolo octagonal de fondo color negro y borde blanco, y en su interior el texto “Alto en”, seguido de: “Sodio”, “Azúcares”, y/o “Grasas Saturadas” en uno o más símbolos independientes, según corresponda.

El o los símbolos referidos se ubicarán en la cara principal del envase y abarcarán un 50% de la etiqueta de los productos.

Parágrafo 1°. El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) o la entidad que haga sus veces a nivel nacional deberá verificar los contenidos reportados por el fabricante, toda vez que haya duda sobre el contenido real del producto y los sellos incluidos por este en el producto, y en caso de comprobar el incumplimiento, procederá a imponer las sanciones a que haya lugar.

Adicionalmente, todos los productos etiquetados con esta advertencia deberán incluir un rótulo adicional que contenga la frase: “Evite productos con advertencias, prefiera alimentos naturales”.

Parágrafo 2°. Para la expedición del registro sanitario el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) o la entidad que haga sus veces deberá contar con certificación internacional de calidad de análisis fisicoquímicos y bromatológicos de alimentos que garanticen la veracidad y confiabilidad de la información reportada.

Parágrafo 3°. Los alimentos que tengan que incluir las advertencias sanitarias descritas en este artículo, no podrán incorporar declaraciones nutricionales ni declaraciones de salud en su etiqueta.

Parágrafo 4°. El Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo máximo de un año reglamentará las advertencias sanitarias de que trata el presente artículo.

#### CAPÍTULO IV

#### **Publicidad dirigida a niñas, niños y adolescentes de productos comestibles o bebibles de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional**

Artículo 8°. Los productos comestibles que tengan al menos una de las advertencias sanitarias definidas en el artículo 7° o que superen los umbrales establecidos en el artículo 3° de la presente ley, no podrán ser publicitados, promocionados y/o entregados a título gratuito en la población menor de 18 años. Esto incluye, entre otros:

1. La publicidad de productos comestibles o bebibles ultraprocesados en las franjas infantil, adolescente y familiar por cualquier medio o entorno que pueda tener una audiencia de este grupo mayor al 20%.
2. Toda forma de promoción y/o el uso de ganchos comerciales dirigidos a, o que atraigan la atención de la población infantil tal como el uso de juguetes, personajes, accesorios, adhesivos, incentivos u otros similares.
3. Toda forma de patrocinio y/o auspicio por parte de empresas a programas educativos, programas de salud, actividades deportivas, actividades culturales, entre otros, que implique la promoción y/o exhibición por cualquier medio de marcas y productos comestibles o bebibles ultraprocesados.
4. La distribución y/o comercialización en entidades educativas, bibliotecas públicas, instituciones de salud y espacios públicos de recreación y entretenimiento y/o cualquier lugar de presencia frecuente de niñas, niños y adolescentes.
5. Toda forma de publicidad y promoción que persuada o induzca a error respecto de supuestos beneficios nutricionales y/o sobre el valor nutricional o alimenticio de productos comestibles o bebibles ultraprocesados.

Parágrafo 1°. Toda la política pública relacionada con publicidad de alimentos y promoción de hábitos de vida saludable para el control de las ENT se hará con fundamento en las recomendaciones técnicas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Artículo 9°. *Régimen sancionatorio*. El incumplimiento de lo establecido en el artículo 8° de esta ley dará lugar al procedimiento y sanciones establecidas en los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1480 de 2011.

Parágrafo 1°. El 50% de los recursos que se obtengan con la aplicación del régimen sancionatorio por el incumplimiento de la presente ley, se destinará a las acciones establecidas en el artículo 4° de esta ley.

#### CAPÍTULO V

##### De las acciones públicas en favor de entornos alimentarios saludables

Artículo 10. *Entornos alimentarios saludables*. El Estado adelantará acciones para combatir los ambientes obesogénicos y promover entornos alimentarios saludables de acuerdo con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud.

Artículo 11. *Entornos alimentarios saludables en instituciones educativas públicas y privadas de educación preescolar, básica primaria, y educación media*. En los entornos educativos públicos y privados de educación preescolar, básica primaria y educación media se deberá:

- a) Garantizar la oferta de alimentos saludables y naturales, mediante la implementación de tiendas saludables,
- b) Realizar campañas informativas y educativas incentivando el consumo de alimentos saludables.
- c) Restringir la exhibición, promoción, publicidad y venta de los productos que cumplan cualquiera de las siguientes características: i) que contengan sellos de advertencia sanitaria, y/o ii) tengan edulcorantes no calóricos.

Parágrafo 1°. El plazo para la implementación de las medidas contenidas en este artículo será de (1) un año a partir de la sanción de esta ley.

Parágrafo 2°. Las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas en educación serán las encargadas de sancionar a quienes incumplan las medidas contenidas en este artículo y de supervisar que la oferta de alimentos en las tiendas saludables cumpla con los parámetros establecidos en esta ley.

Parágrafo 3°. La oferta de alimentos en las tiendas saludables será definida y controlada por el comité institucional encargado de supervisar la implementación de los Programas de Alimentación Escolar (PAE).

Artículo 12. *Veeduría ciudadana*. Para efectos del seguimiento al cumplimiento de la presente ley, así como de las disposiciones y reglamentaciones posteriores que se relacionen con ella, el Ministerio de Salud y Protección Social promoverá la participación de la sociedad civil, facilitando el ejercicio de la participación ciudadana, el respeto y garantía del derecho a la información y a la comunicación, así como el acceso a la documentación pública requerida en el ejercicio del control social y la veeduría ciudadana.

Artículo 13. *Conflictos de intereses*. En el diseño de herramientas pedagógicas, reglamentación de las sanciones y cualquier otra definición de la política, reglamentación e implementación de esta norma se deberá dar aplicación a lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes en aras de evitar conflictos de intereses que puedan afectar el objetivo de prevención de las ENT.

#### CAPÍTULO VI

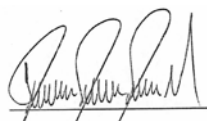
##### De las sanciones

Artículo 14. *Sanciones*. El Invima sancionará a cualquier persona que infrinja lo establecido en la presente ley en lo relativo a la implementación del etiquetado y las advertencias sanitarias. La Superintendencia de Industria y Comercio impondrá sanciones ante el incumplimiento en materia de publicidad y violaciones a los derechos de los consumidores.

Artículo 15. El régimen sancionatorio, autoridades competentes y procedimiento será aplicable con fundamento en la normatividad que les confiere facultades sancionatorias a las entidades mencionadas en el artículo anterior.

Artículo 16. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
Nombre: David Roldán - Decato

  
Nombre: Iván Cepeda Castro

  
Alfredo Delgado

  
Haroldo Bernal



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Objeto del proyecto de ley**

El presente proyecto de ley busca establecer medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras Enfermedades No Transmisibles (ENT) derivadas, en lo referente a información para la alimentación saludable, etiquetado de alimentos, amplia divulgación de información en salud pública, prevención de consumos nocivos desde la primera infancia a través de la restricción de la publicidad de ciertos productos dirigida a niños, niñas y adolescentes y fortalecimiento de la participación ciudadana; a través de la promoción

de entornos de vida saludable, garantías de acceso a la información, fomento de las acciones afirmativas para el autocuidado de la salud y la vida, la disminución de la morbilidad y la prevención de enfermedades derivadas del consumo de productos comestibles, con altas cantidades de calorías, sodio, azúcares, azúcares libres, grasas saturadas, grasas trans, aditivos y/o edulcorantes.

**Justificación**

La salud es un derecho fundamental autónomo, que comprende desde las acciones colectivas basadas en la salud pública, hasta acciones individuales relacionadas con el acceso a servicios de salud.

El derecho a la salud se encuentra consagrado en la Constitución Política de Colombia, en el artículo 49:

**“Artículo 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas 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. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.*

*Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.*

*La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.*

*Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.*

De igual forma, la Constitución consagra dentro de su Capítulo III de los derechos colectivos y del ambiente lo siguiente:

**“Artículo 78.** La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

*Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.*

*El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones*

*deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”.*

Ahora bien, la honorable Corte Constitucional en Sentencia T-184 de 2011, manifestó:

*“Esta Corporación ha establecido en su jurisprudencia que la salud es un derecho fundamental. Por tanto, es obligación del Estado y de los particulares comprometidos con la prestación del servicio público de salud, desarrollar un conjunto de tareas, actividades o actuaciones encaminadas a garantizar el debido amparo de este derecho. El derecho fundamental a la salud, ha sido definido como “la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser”. Esta concepción responde a la necesidad de abarcar las esferas mentales y corporales de las personas, en consecuencia garantizar al individuo una vida en condiciones dignas, teniendo en cuenta que la salud es un derecho indispensable para el ejercicio de las demás garantías fundamentales”.*

Así, pese a haberse consagrado el derecho a la salud, dentro de los derechos sociales, económicos y culturales, la Corte Constitucional, le ha reconocido el carácter de derecho fundamental, atribuyéndole un mandato al Estado, en lo relativo a la prevención, promoción y protección de la salud y el mejoramiento de la calidad de vida de los administrados.

Aunado a lo anterior, hoy la ley estatutaria en salud (Ley 1751 de 2015) señala claramente que los determinantes sociales de la salud tienen relación directa con el goce efectivo de esta, por eso la educación para la vida, el acceso a información clara sobre consumos nocivos y la promoción de la salud, son elementos claves en la generación de prácticas sociales saludables. La soberanía alimentaria, la disponibilidad de alimentos y su consumo, su calidad, seguridad y beneficios, son temas sobre los que corresponde legislar ante los graves riesgos para la salud que conlleva la falta de controles y las carencias de disponibilidad de información veraz, conforme a la evidencia científica que muestra la relación entre alimentación nutritiva y saludable y múltiples beneficios en salud.

El Plan Decenal de Salud Pública, PDSP, 2012-2021<sup>1</sup> define la actuación articulada entre actores y sectores públicos, privados y comunitarios para crear condiciones que garanticen el bienestar integral y la calidad de vida en Colombia, promoviendo modos, condiciones y estilos de vida saludables en los espacios cotidianos de las personas, familias y comunidades, así como el

acceso a una atención integrada de condiciones no transmisibles con enfoque diferencial.

El presente proyecto de ley tiene como objetivo principal promover el acceso libre a la información que requieren los colombianos para prevenir enfermedades no transmisibles y promover entornos alimentarios saludables; acogiendo las recomendaciones que desde hace años ha dirigido la Organización Mundial de la Salud (OMS) a los diferentes Estados en este sentido. De ahí por ejemplo, que la ley que proponemos adopte en Colombia medidas tales como: i) un etiquetado frontal de advertencia, gracias a que toda persona, independientemente de la edad que tenga, pueda entender fácilmente si un producto comestible o una bebida tiene altos niveles de ciertos componentes que son riesgosos para la salud; ii) la orden a la instituciones estatales competentes de adelantar en todo el país campañas informativas sobre cómo prevenir las enfermedades no transmisibles, haciendo uso de medios de comunicación masivos y también promoviendo esta información en las instituciones educativas; iii) la regulación de la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes, sobre productos comestibles o bebidas de comprobado riesgo para la salud; iv) el fomento de entornos alimentarios saludables en escuelas y colegios tanto públicos como privados; entre otras medidas.

*¿Cuáles son los productos comestibles objeto de esta ley?*

Existen diferentes formas y sistemas para clasificar los alimentos, algunos de los sistemas más usados se basan en el contenido de nutrientes, lo cual da como resultado agrupaciones de alimentos fuente de carbohidratos complejos, proteínas o calcio, entre otros. Estas clasificaciones aunque son ampliamente utilizadas a nivel mundial, no permiten distinguir entre los alimentos de cada grupo, cuáles representan un riesgo para la salud, permitiendo que se consuman sin informar ni alertar a los consumidores sobre su riesgo.

Según Carlos Monteiro<sup>2</sup>, estos enfoques para abordar y clasificar los distintos tipos de alimentación son inadecuados y engañosos, puesto que se basan en una visión estrecha de la nutrición, en la cual los alimentos se conciben como la mera suma de sus nutrientes, y pasan por alto el papel del procesamiento industrial moderno de los alimentos y su impacto sobre la alimentación (Monteiro, 2009). El procesamiento industrial de los alimentos ha transformado el sistema alimentario mundial, y hoy en día afecta en particular a los países de ingresos medianos y bajos (Organización Panamericana de la Salud, 2015).

Debido a esta debilidad en la clasificación de los alimentos y la dificultad que implica para

<sup>1</sup> [www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20Decenal%20-%20Documento%20en%20consulta%20para%20aprobaci%C3%B3n.pdf](http://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20Decenal%20-%20Documento%20en%20consulta%20para%20aprobaci%C3%B3n.pdf)

<sup>2</sup> Profesor de Nutrición y Salud Pública de la Universidad de São Paulo, Brasil y Jefe del Centro de la Universidad de Estudios Epidemiológicos en Salud y Nutrición.

los Estados dar recomendaciones a su población usando los sistemas de clasificación tradicionales, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) adoptó en su modelo de perfil de nutrientes del año 2016 el sistema NOVA de clasificación de alimentos el cual no está basado en la cantidad de nutrientes. “El sistema NOVA agrupa los alimentos según la naturaleza, la finalidad y el grado de procesamiento” (Organización Panamericana de la Salud, 2015).

El sistema NOVA permite identificar fácilmente los alimentos saludables y los productos potencialmente nocivos para la salud; también, permite estudiar el suministro de alimentos y los patrones de alimentación en su conjunto a lo largo del tiempo y entre países.

NOVA comprende cuatro grupos que se mencionan a continuación:

1. Alimentos sin procesar y mínimamente procesados.
2. Ingredientes culinarios.
3. Productos comestibles o bebibles procesados y
4. Productos comestibles o bebibles ultraprocesados.

**Alimentos sin procesar y mínimamente procesados:** Estos alimentos se obtienen directamente de plantas o de animales; los alimentos sin procesar no sufren ninguna alteración tras extraerse de la naturaleza; los alimentos mínimamente procesados son aquellos sometidos a un proceso de limpieza, remoción de partes no comestibles o indeseables, fraccionamiento, molienda, secado, fermentación, pasteurización, refrigeración, congelación y procesos similares, sin añadir al alimento original sal, azúcar, aceites, grasas ni otras sustancias. Estos alimentos son considerados alimentos naturales.

**Ingredientes culinarios:** Son productos extraídos de alimentos sin procesar o de la

naturaleza por procesos como prensado, molienda, trituración, pulverización y refinado, sin adición de aditivos alimentarios. Se usan en las cocinas de los hogares y en cafeterías y restaurantes para condimentar y cocinar alimentos y para crear preparaciones culinarias variadas.

**Productos comestibles o bebibles procesados:** Los productos procesados son fabricados añadiendo sal, azúcar u otra sustancia de uso culinario, sin adición de aditivos alimentarios, a alimentos sin procesar o mínimamente procesados con el fin de hacerlos durables y más agradables al paladar. Son productos derivados directamente de alimentos y se reconocen como versiones de los alimentos originales.

**Productos comestibles o bebibles ultra-procesados:** Formulaciones industriales fabricadas íntegra o mayormente con sustancias extraídas de alimentos (aceites, grasas, azúcar, almidón, proteínas), derivadas de constituyentes de alimentos (grasas hidrogenadas, almidón modificado) o sintetizadas en laboratorios a partir de materias orgánicas como petróleo y carbón (colorantes, aromatizantes, resaltadores de sabor y diversos tipos de aditivos usados para dotar a los productos de propiedades sensoriales atractivas). Estos productos contienen niveles elevados de azúcares, grasas y/o sodio; también se entiende por producto ultraprocesado aquel que tenga edulcorantes artificiales (Organización Panamericana de la Salud, 2015).

**El consumo habitual de productos comestibles ultraprocesados se ha vinculado a la aparición de la obesidad y de otras enfermedades no transmisibles como la diabetes y las enfermedades cardiovasculares** (Organización Panamericana de la Salud, 2015).

Por este motivo la Organización Panamericana de la Salud ha propuesto que los Estados regulen los productos ultraprocesados que cumplan los siguientes criterios.

Sodio	Azúcares libres	Otros edulcorantes	Total de grasas	Grasas saturadas	Grasas trans
Mayor o igual a 1mg de sodio por cada Caloría del producto.	Mayor o igual al 10% del total de energía del producto, proveniente de azúcares libres	Cualquier cantidad de edulcorantes diferentes a azúcares.	Mayor o igual al 30% del total de energía del producto, proveniente del total de grasas.	Mayor o igual al 10% del total de energía del producto, proveniente del total de grasas saturadas.	Mayor o igual al 1% del total de energía del producto, proveniente del total de grasas trans.

*¿Por qué regular los productos comestibles y bebibles ultraprocesados?*

El consumo de productos ultraprocesados conlleva a diversos problemas nutricionales y metabólicos entre los que se encuentra la obesidad y otras enfermedades no transmisibles como la diabetes y las enfermedades cardiovasculares. Los problemas con estos productos para la salud radican en que:

- Tienen una calidad nutricional muy baja.
- Son extremadamente sabrosos, a veces generan respuestas biológicas similares a la adicción.

- Imitan los alimentos naturales y sanos y son percibidos erróneamente como saludables.
- Fomentan el consumo de snacks o productos de merienda por su fácil preparación o porque están listos para el consumo.
- Se anuncian y comercializan de manera masiva, agresiva y engañosa, especialmente para la infancia.
- Adicionalmente su consumo tiene repercusiones sociales, culturales, económicas y ambientales como el desestímulo de la producción campesina y su subsecuente empo-



brecimiento y abandono del campo; la contaminación de las fuentes de agua, entre otras.

Cada año aumenta el consumo de productos comestibles ultraprocesados y las consecuencias de su consumo habitual se ven reflejadas en los más de 2.100 millones de personas que tienen un índice de masa corporal (IMC) alto que los pone en riesgo de sufrir diabetes tipo 2 y otras enfermedades relacionadas con la dieta. (Freudenberg, 2016).

A nivel mundial, las ventas de productos ultraprocesados aumentaron en un 43,7% durante el periodo de 2000-2013 (de 328.055 kilo-toneladas en el 2000 a 471.476 kilo-toneladas en el 2013). En América latina el aumento fue de 48% pasando de 53.458 Kilo-toneladas a 79.108 kilo-toneladas, lo cual ha significado un aumento en el consumo per cápita que pasó en ese periodo de 102.3Kg/año a 129.6Kg/año.

Cuando revisamos la situación de nuestro país con relación a este tema, encontramos que Colombia es un país que se encuentra en una transición epidemiológica en donde según la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN 2015) el 56% de la población adulta y el 24.4% de los niños de 5 a 12 años presentan exceso de peso (sobrepeso y obesidad) (ICBF, 2017).

A su vez, estas cifras de exceso de peso se encuentran relacionadas con el incremento del consumo de productos ultraprocesados que según Euromonitor<sup>3</sup> en el año 2013 llegó a un consumo per cápita de 92.2Kg/año, lo cual significó un aumento de 18.5Kg/año con relación al año 2000 y un 25% en términos porcentuales (Organización Panamericana de la Salud, 2015). En 2017 los productos ultraprocesados dirigidos a lactantes y niños pequeños tuvieron ventas por 673,8 mil millones de pesos, con un crecimiento del 8% con relación a 2016 (Euromonitor, 2018). Y en 2017 los productos ultraprocesados, en general, tuvieron un crecimiento en ventas de 5,1% y un valor de 34.441 billones de pesos (Euromonitor, 2018).

Estas cifras de consumo y exceso de peso guardan relación directa con la mortalidad que según el DANE fue en 2016 de 75.505 personas por enfermedades no transmisibles relacionadas con la dieta (DANE, 2017). Cifras que demuestran que el problema no es menor, máxime si son comparadas con las cifras de muertes por causas externas como los homicidios, los accidentes o los suicidios que sumaron 18.589 en el mismo año (DANE, 2017); apenas la cuarta parte de las muertes ocasionadas por enfermedades relacionadas al consumo de una alimentación inadecuada.

Ahora bien, el gasto en salud para atender enfermedades no transmisibles relacionadas con

la dieta aumentó 755%, entre 2005 y 2012, pasó de 22.500 millones a 192.730 millones en 2012 (Minsalud, 2014).

La situación presentada en torno al riesgo del consumo de productos ultraprocesados, las cifras de morbilidad del país y los gastos del sistema de salud para atenderla, dan cuenta de la necesidad de regular esta clase de productos y ofrecerle a los consumidores la oportunidad de tener una información clara, veraz y completa que les permita tomar decisiones de consumo informadas y posiblemente más saludables.

*¿Qué son las enfermedades no transmisibles (ENT) y cuáles son los problemas de salud pública que afectan al país?*

Según el Ministerio de Salud y la Protección Social<sup>4</sup>, las enfermedades no transmisibles (o crónicas) son afecciones de larga duración con una progresión generalmente lenta.

Los cuatro tipos principales de enfermedades no transmisibles son:

- Las enfermedades cardiovasculares (por ejemplo, los infartos de miocardio o accidentes cerebrovasculares).
- El cáncer.
- Las enfermedades respiratorias crónicas (por ejemplo, la neumopatía obstructiva crónica o el asma).
- Diabetes.

Las enfermedades no transmisibles (ENT), son la causa de defunción más importante en el mundo, pues representan el 72,3% del número total de muertes anuales. Estas enfermedades comparten factores de riesgo comunes que incluyen el tabaquismo, la inactividad física, el uso nocivo del alcohol y la dieta no saludable.

Las ENT se pueden prevenir y controlar a través de cambios en los hábitos de vida, políticas públicas e intervenciones de salud, y requieren un abordaje intersectorial e integrado.

*¿Cuál es la situación morbilidad por enfermedades no transmisibles en Colombia?*

Según el DANE, en 2016 se registraron 219.591 muertes no fatales y dentro de las 10 primeras causas de mortalidad con 75.505 casos, se registran las enfermedades cardiovasculares, cerebrovasculares, hipertensivas y la diabetes mellitus (DANE, 2017). Estas cifras son especialmente llamativas porque todas ellas guardan una estrecha relación con la alimentación y factores de riesgo como el exceso de peso.

De acuerdo con el Análisis de Situación de Salud (ASIS) (2015) Colombia<sup>5</sup>, entre 2005 y 2013 la principal causa de muerte en la población general fueron las enfermedades del sistema circulatorio,

<sup>3</sup> Euromonitor International es el líder mundial de investigación de mercado estratégica independiente. Análisis de productos y servicios de manera cuantitativa y cualitativa en todo el mundo.

<sup>4</sup> <https://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/Enfermedades-no-transmisibles.aspx>

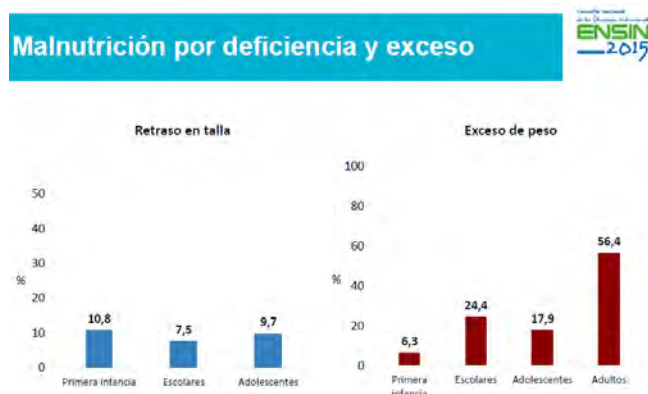
<sup>5</sup> <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/Biblioteca-Digital/RIDE/VS/ED/PSP/asis-2015.pdf>

y aunque han seguido una tendencia descendente en el tiempo pasando de 166,43 a 144,65 muertes por cada 100.000 habitantes, causaron en ese periodo el 29,92% (529.190) de las defunciones y el 16,13% (7.016.833) de todos los Años de Vida Potencialmente Perdidos (AVPP).

Este mismo informe del Instituto Nacional de Salud muestra que a partir de los 5 años de vida la atención de enfermedades no transmisibles es la primera causa de consulta y por ende es el factor que más genera costos al sistema de salud.

### La obesidad

Este es uno de los problemas de salud más graves en el planeta. En Colombia, la prevalencia del sobrepeso y la obesidad está alcanzando niveles alarmantes, pues afectan a más de la mitad de la población del país, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN 2015) (ICBF, 2017).



Fuente: MSPS 2017, ENSIN 2015.

El sobrepeso y la obesidad predisponen a enfermedades no transmisibles como diabetes, hipertensión arterial, enfermedad cardiovascular, dislipidemia o aumento del colesterol, apoplejía, osteoartritis y degeneraciones articulares, apnea del sueño y varios tipos de cáncer (útero, seno, próstata, colon, etc.), entre otras.

La Organización Mundial de la Salud muestra que entre 2% y 7% de los costos nacionales de asistencia sanitaria pueden imputarse al tratamiento y control del sobrepeso y la obesidad en el mundo. En términos relativos, la obesidad aumenta los costos de atención de salud en 36% y los de medicación en 77%, frente a los de una persona de peso normal.

La ENSIN 2015 muestra que la inactividad física en el país ya no es la excepción, sino la regla. El 51.1% de los adultos entre 18 y 64 años hace la actividad física mínima recomendada por los expertos. Y solo el 23.5% realiza actividad física en tiempo libre. Aún más grave, entre los adolescentes (de 13 a 17 años) cumplen con las recomendaciones de actividad física apenas el 13.4%; mientras que, el 76.6% pasan tiempo excesivo frente a pantallas (ICBF, 2017).

Estudios de la Organización Mundial de la Salud muestran que la obesidad puede ser señalada como causa del 58% de la diabetes mellitus en el mundo; el 21% de las enfermedades cardíacas

relacionadas con la obstrucción de las arterias; y en diferentes tipos de cáncer puede explicar entre el 8% y el 42% de los casos. Colombia se está ubicando entre los países de América Latina con mayores índices de obesidad y también de muertes causadas por afecciones cardíacas.

### Enfermedades Cardiovasculares

Dentro de este grupo de enfermedades se destaca la isquémica cardíaca o infarto como responsable del mayor número de casos fatales. Para 2016 estas fueron las responsables de la muerte de 36.328 colombianos, afectando en su mayoría a los hombres, con 19.992 casos (DANE, 2017).

Las tasas de mortalidad por 100 mil habitantes de infarto entre 2005 y 2010 más elevadas se registraron en los departamentos de Tolima (84,53), Caldas (81,72), Quindío (74,53), Risaralda (70,50), Huila (68,17), Cundinamarca (64,74), Antioquia (63,58), Santander (62,44), Valle del Cauca (59,72), Meta (59,43), Magdalena (58,82), Atlántico (54,83), Norte de Santander (54,54), Cesar (53,03), Arauca (52,43), Sucre (52,28), Boyacá (52,18) y Caquetá (49,51).

### Diabetes Mellitus

Es claro que los problemas de intolerancia a los carbohidratos (los azúcares) están en aumento en la población. Solo basta con ver las últimas cifras publicadas por la Federación Internacional de Diabetes (FID) en donde estiman que en el mundo 424.9 millones de personas viven con diabetes, 279.2 en zonas urbanas y 145.7 millones en zonas rurales (FID, 2018).

Las cifras son escandalosas y preocupantes, porque de esos más de 400 millones de enfermos, 26 millones viven en Sudamérica y el Caribe. Con un agravante adicional que comenta la FID y es que la tendencia es que esta cifra llegue en el año 2045 a 42 millones de enfermos en la región.

Se estima que en Colombia hay cerca de 4 millones de colombianos con diabetes; 2.671.000 con diabetes diagnosticada y de 950.000 a 1.300.000 colombianos que padecen la enfermedad sin saberlo (FID, 2018).

La diabetes a pesar de ser una enfermedad que se ha vuelto común en nuestra sociedad, sigue sin ser comprendida a cabalidad por el conjunto de la ciudadanía. Es indispensable saber que existen esencialmente 3 tipos de diabetes; la tipo 1, la diabetes gestacional y la tipo 2.

La diabetes tipo 1 se presenta usualmente en niños y es causada por una reacción autoinmune que ataca las células que producen la insulina en el páncreas o por factores que no son conocidos. Este tipo de diabetes representa entre el 5 y 10%.

La diabetes gestacional es un trastorno que suele ser transitorio, que se caracteriza porque durante el periodo de gestación se pueden elevar los niveles de azúcar en la sangre de la madre (hiperglicemia) y en caso de NO ser correctamente manejado puede

traer graves complicaciones como, hipertensión o bebés macrosómicos (bebés grandes) para su edad gestacional, lo cual puede convertir un parto normal en uno riesgoso. Además, se estima que la mitad de las mujeres que padecieron diabetes gestacional sufren diabetes tipo 2 de 5 a 10 años después del parto.

Por su parte la diabetes tipo 2 es el resultado, bien sea de una producción inadecuada de la hormona insulina, encargada del correcto metabolismo de los azúcares, y/o la incapacidad del organismo de responder plenamente a dicha hormona, que se define como resistencia a la insulina. Sin embargo, esta anomalía ha sido señalada por parte de los expertos como una patología prevenible. Frente a esto la FID señala que “la diabetes tipo 2 a pesar de ser prevenible en gran medida, representa la mayoría de casos de diabetes”. La diabetes tipo 2 puede ser controlada si se reduce el exceso de peso y se vive con la práctica de hábitos saludables de dieta y actividad física, en combinación con medicación cuando sea necesario.

La diabetes tipo 2 se presenta con más frecuencia en adultos mayores, pero aparece cada vez con más frecuencia en niños, adolescentes y adultos jóvenes debido al aumento de los niveles de obesidad, a la falta de actividad física y a las deficiencias de la dieta. Los casos de diabetes tipo 2 en niños y adolescentes van en aumento en todos los países del mundo y Colombia no es la excepción. El más reciente estudio de la FID señala que aunque los datos reportados a nivel mundial sobre este fenómeno en niños no son suficientes, el aumento de los niveles de obesidad e inactividad física entre los niños y adolescentes hacen que la diabetes tipo 2 en la infancia, tenga el potencial de convertirse en un problema de salud pública mundial con graves consecuencias.

La diabetes tipo 2 tiene algunos factores de riesgo modificables como; “exceso de adiposidad (obesidad), malnutrición y dieta inadecuada, falta de actividad física, prediabetes o alteración de la tolerancia a la glucosa (ATG), tabaquismo y antecedentes de diabetes gestacional con exposición del feto a un alto nivel de glucosa durante el embarazo. Entre los factores dietéticos, las pruebas recientes también sugieren que existe una asociación entre el elevado consumo de bebidas azucaradas y el riesgo de diabetes tipo 2” (Yarmolinsky J, 2015). Otros factores dietéticos son el inadecuado consumo de frutas y verduras y una dieta con un consumo predominante de productos ultraprocesados.

La piedra angular del tratamiento es llevar una vida saludable con una alimentación sin azúcares adicionados, libre de productos comestibles ultraprocesados, dejar el hábito de fumar e incrementar los niveles de actividad física. De esto no ser posible, la persona con diabetes se verá más expuesta a complicaciones como, retinopatía (que puede llevar a la ceguera), complicaciones renales (insuficiencia renal) y las úlceras del pie (pie

diabético) y por ende condenada a la medicación permanente e incluso insulino-dependencia. Todas estas condiciones significan para el diabético una merma significativa en su calidad de vida. Por el contrario, quienes controlan esta afección con una vida sana y medicación (de ser necesaria) pueden tener una vida larga y saludable.

La prevención de la diabetes tipo 2, está en definitiva relacionada con la alimentación sana desde el inicio de la vida.

En la actualidad colombiana esta recomendación no se puede pasar por alto, ya que, según la última Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) 2015 se evidencia que los factores de riesgo de padecer diabetes se encuentran en aumento. Entre los colombianos más pequeños, menores de 6 meses, un factor protector de la obesidad como la práctica de la lactancia materna exclusiva bajó de 46.9% en 2005 a 36.1% en 2015. Adicionalmente, el 59% de las niñas y niños menores de 2 años reciben una alimentación inadecuada. Entre los niños y niñas escolares el exceso de peso pasó de 18.8% en 2010 a 24.4% en 2015. Y el exceso de peso entre los colombianos adultos pasó de 45.9% en el 2005 a 56.4% en 2015 (ICBF, 2017).

Se estima que la diabetes causó un promedio de 4 millones de muertes en 2017 alrededor del mundo, cifra que supera de lejos las muertes causadas por enfermedades infecciosas como el VIH/SIDA que es de 1,1 millones, 1,8 millones por tuberculosis o 0,4 millones por malaria (FID, 2018).

La Federación Internacional de Diabetes señala que desde el 2007 el gasto en diabetes ha aumentado de 232.000 millones de dólares a 727.000 millones de dólares en 2015 en personas de 20 a 79 años. En Suramérica y el Caribe en promedio se gastan 10.6% del presupuesto en salud y en se estima que en el 2017 el gasto por persona ascendió a 1.728 dólares (FID, 2018).

La diabetes además de la carga que representa en términos humanos sobre las personas por su comorbilidad y la muerte prematura, genera un enorme gasto para quien la padece, su familia y para los sistemas de salud en el mundo. En Colombia el costo promedio por persona para el sistema de salud es de 854 dólares (aproximadamente, 2.476.000.00/persona) (FID, 2018) o lo que equivale a 6,6 billones de pesos, el equivalente a lo que esperaba recoger el gobierno nacional con la pasada reforma tributaria.

*¿Qué se ha planteado en el mundo para enfrentar esta clase de problemas?*

Dada la fuerte correlación de los ambientes obesogénicos (que propician la obesidad), con el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados y el sedentarismo; la OMS ha propuesto intervenciones tanto en el plano individual como en los ambientes que propician la obesidad y sus enfermedades asociadas.

Dentro de las recomendaciones de la OMS se encuentran:

1. Desde los gobiernos, apoyar a las personas en el proceso de realizar elecciones, de modo que la opción más sencilla sea la más saludable en materia de alimentos y actividad física periódica.
2. En el plano individual, las personas pueden: limitar la ingesta energética procedente de la cantidad de grasa total y de azúcares; aumentar el consumo de frutas y verduras, así como de legumbres, cereales integrales y frutos secos; realizar actividad física de intensidad moderada o vigorosa en forma periódica (60 minutos diarios para los menores de edad y 150 minutos semanales para los adultos).
3. En el plano social es importante: dar apoyo a las personas en el cumplimiento de las recomendaciones ya mencionadas, mediante un compromiso político sostenido y la colaboración de las múltiples partes interesadas públicas y privadas, y lograr que la actividad física periódica y los hábitos alimentarios más saludables sean económicamente asequibles y fácilmente accesibles para todos, en particular las personas más pobres.
4. Instar a los gobiernos a que contemplen la posibilidad de establecer políticas fiscales y mecanismos regulatorios entre los instrumentos de política a fin de reducir la obesidad infantil, dado que los enfoques voluntarios aún no han tenido éxito en reducir la obesidad en la niñez. Plan de Acción para la prevención de la Obesidad en la niñez y la Adolescencia OPS 2014 Línea de Acción 3 (OPS, 2014).
5. En el año 2016 la OMS generó con su panel de expertos de la Comisión de Finalización de la Obesidad, diversas estrategias entre las que se encuentran (Nishtar, 2016):
  - Implementar programas integrales que promuevan el consumo de alimentos saludables y reducir la ingesta de comestibles poco saludables y bebidas azucaradas por niños y adolescentes.
  - Implementar programas integrales que promuevan la actividad física y reduzcan las conductas sedentarias en niños y adolescentes.
  - Integrar y reforzar las guías de prevención de enfermedades no transmisibles con las guías de atención en la preconcepción y la atención prenatal para reducir el riesgo de la obesidad infantil.
  - Proporcionar orientación sobre, dieta saludable, descanso adecuado, y actividad física

en la primera infancia para asegurar que los niños crezcan de manera adecuada y desarrollen hábitos saludables.

- Implementar programas integrales que promuevan ambientes escolares saludables y conocimientos sobre nutrición y actividad física en los niños en edad escolar y adolescentes.
- Proveer a las familias con niños y jóvenes obesos, servicios de manejo multidisciplinario, del peso y estilos de vida saludable.

Otros documentos que soportan estas recomendaciones son: La Estrategia mundial de la OMS sobre régimen alimentario, actividad física y salud de 2004. La Declaración Política de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles adoptada en septiembre de 2011 y el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. El Plan de acción contribuirá a avanzar en las 9 metas mundiales relacionadas con las enfermedades no transmisibles que deben haberse cumplido en 2025, entre las que cabe mencionar una reducción relativa de un 25% en la mortalidad prematura debida a enfermedades no transmisibles y la contención de los índices mundiales de obesidad.

A su vez, algunos estudios han demostrado que:

- I. Mejorar la calidad de la dieta está asociada a menor ganancia de peso (Fung T, 2015) (Reedy J, 2014). La mejora en la calidad de la dieta está relacionada con consumir una alimentación variada con alimentos mínimamente procesados o sin procesar, balanceada en la que haya un equilibrio entre los nutrientes consumidos y suficiente para cubrir las recomendaciones de calorías y nutrientes.
- II. Se ha comprobado que, la enseñanza de hábitos alimentarios saludables y el control de los padres es el factor dominante que determina los patrones de consumo en niños al crear conciencia sobre la comida saludable, de una forma activa (escoger los alimentos) y a través del ejemplo (Battram, 2016). Por lo tanto, es importante fortalecer el papel de los padres en la crianza de los hijos.

#### **El etiquetado de productos y el desarrollo del derecho a la información de los consumidores.**

En Colombia, la Constitución Política reivindica los derechos de las personas en su calidad de consumidoras de bienes y servicios, principalmente a través de los artículos 13 (derecho a la igualdad), 78 (potestad de vigilancia y control estatal sobre los bienes y servicios prestados a la comunidad) y 334 (intervención estatal en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes). Por

su parte, la Ley 1480 de 2011 que expidió el Estatuto del Consumidor concreta los preceptos constitucionales con el objetivo principal de establecer prerrogativas y reconocer derechos a los consumidores para que los bienes y servicios que consumen no les vayan a causar algún tipo de daño o perjuicio. El 7 de abril de 2017, la Corte Suprema de Justicia señaló que son los consumidores quienes “en la satisfacción de sus necesidades vitales, sociales y comerciales, ancladas necesariamente en el marco de la relación obligatoria como compradores, tienen derecho a exigir, recibir y difundir información e ideas, acerca de los riesgos a los que se halla expuesta su salud, en caso de así serlo, frente a los fabricantes, productores o distribuidores”.

Teniendo en cuenta que entre los proveedores (entiéndase: productores, distribuidores, prestadores, entre otros) de bienes o servicios y los consumidores no existe una relación equitativa, el Estado busca otorgar prerrogativas a los consumidores para tratar de equilibrar dicha relación, y con ello garantizar que no sufran algún tipo de perjuicio. La inequidad en la relación de consumo se manifiesta en que por lo general, si una persona requiere algún servicio o bien, está sometida a consumir aquel disponible en el mercado, sin que haya mediado entre el consumidor y el proveedor acuerdo de voluntades ni fijación previa de condiciones sobre el producto objeto de consumo, es decir, el consumidor debe adherirse a las condiciones establecidas por el proveedor, o puede decidir no consumir el bien o usar el servicio, pero queda expuesto a no obtener o satisfacer lo que requiere.

Es así como el Estado busca proteger a su población frente a los riesgos en salud o seguridad, y frente a la inequidad en la relación de consumo, garantizando derechos como: recibir productos de calidad, acceder a información completa y veraz sobre los productos objeto de consumo; derecho de reclamación ante productos o servicios defectuosos, derecho a informar a los demás sobre el ejercicio de estos derechos y recibir protección contra la publicidad engañosa, entre otros.

Ahora bien, uno de los mecanismos para brindar información a la población es el etiquetado de los productos que consume, al respecto el artículo 3° de la Ley 1480 de 2011 establece lo siguiente:

*Artículo 3°. Derechos y deberes de los consumidores y usuarios. Se tendrán como derechos y deberes generales de los consumidores y usuarios, sin perjuicios de los que les reconozcan leyes especiales, los siguientes: (...)*

*1.3. Derecho a recibir información: Obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación, así como sobre los riesgos que puedan*

*derivarse de su consumo o utilización, los mecanismos de protección de sus derechos y las formas de ejercerlos.*

De lo anterior se concluye entonces que el Estado colombiano, en aras de proteger el derecho a la información de los consumidores, debe adoptar medidas para que el etiquetado de los productos contenga información clara, completa, veras y a la vez que advierta sobre los riesgos que pueden representar dichos productos. Por ende, el etiquetado y las advertencias sanitarias propuestas en este proyecto de ley, son la forma de respetar, proteger y garantizar el derecho a la información de la población colombiana, con relación a los productos comestibles que se ofertan en el país.

Así las cosas, el presente proyecto de ley busca suministrar herramientas para que el consumo resulte informado, de manera tal que se genere la consecución de hábitos saludables y de conciencia en el autocuidado, de manera particular a los consumidores de productos alimenticios quienes a la fecha se han visto engañados respecto al contenido real de los productos procesados que ingieren en el día a día, por tal motivo conscientes de la importancia que tienen las advertencias para alertar e informar al público en general sobre el contenido de estos, el presente proyecto de ley busca el fortalecimiento de políticas públicas en procura de avances en la garantía y goce efectivo del derecho fundamental a la salud y al bienestar en su más alto nivel contribuyendo a que los colombianos conozcan mejor lo que consumen para que de esta manera, tomen decisiones más acertadas y consientes al momento de escoger sus alimentos, alertándoseles del contenido de estos por medio de un símbolo octagonal de fondo color negro y borde color blanco, y en su interior el texto “Alto En”, seguido de: “Sodio”, “Azúcares”, y/o “Grasas Saturadas” en uno o más símbolos independientes, según corresponda.

*¿Por qué se necesita un etiquetado frontal interpretativo con advertencias sanitarias en productos comestibles y bebibles?*

El presente proyecto de ley tiene como uno de sus pilares la implementación de un etiquetado frontal con advertencias sanitarias porque es una de las medidas recomendadas por la OMS para combatir la obesidad. El sustento de esta afirmación está en que es creciente a oferta de productos comestibles y bebibles ultraprocesados, los cuales, en Colombia, gracias a los vacíos normativos son ampliamente comercializados e incluso algunos son percibidos por los consumidores como saludables.

Los vacíos normativos, el hecho de que los consumidores tardan alrededor de 10 segundos en tomar una decisión de compra, y el desequilibrio de información existente entre consumidores y productores hacen que su consumo sea creciente como se expuso en un capítulo anterior, con las consecuencias negativas sobre la salud pública.

Colombia necesita dar el salto hacia un mejor etiquetado de alimentos y productos comestibles usando la mejor evidencia científica disponible. Se requiere de un etiquetado que responda a las necesidades de los consumidores frente al tiempo que disponen y a la facilidad de identificación y comprensión del mensaje.

Estudios independientes han demostrado que el etiquetado frontal interpretativo aumenta la comprensión y adecuada compra por parte de los consumidores. Pero no todos los sistemas de etiquetado frontal tienen los mismos efectos sobre los consumidores y sus decisiones de compra. Algunos sistemas han demostrado de forma unánime su ineficiencia. Tal es el caso del sistema (CDO) Cantidades Diarias Orientativas o GDA por sus iniciales en inglés, el cual ya es utilizado en Colombia de forma voluntaria, es de difícil comprensión y requiere de conocimientos avanzados en nutrición para poder ser interpretado correctamente, lo cual lo hace incluso engañoso para los consumidores.

Otros sistemas de etiquetado han dado resultados parcialmente positivos debido a la imposibilidad de clasificar adecuadamente toda clase de productos. Este es el caso del etiquetado tipo semáforo que utilizan los ecuatorianos, con buena acogida por la población, pero con defectos como que con ciertas reformulaciones industriales termina mostrando como saludables productos que en realidad no lo son. Por su parte el sistema Nutri-score que mezcla colores y letras ofrece una amplia gama de combinaciones que pueden terminar siendo confusas para los consumidores porque no están acompañadas de ninguna clase de advertencia que refuerce la clasificación del producto.

A pesar de su poco tiempo de implementación, el etiquetado frontal con advertencia sanitaria “ALTO EN” ha dado buenos resultados especialmente en Chile, país pionero en su implementación con resultados interesantes como que tiene una aceptación por parte de la población superior al 90%, cambios en los patrones de consumo de más del 40% de la población o que la presencia de la advertencia sanitaria influye en las decisiones de compra de más del 90% de la población. Por tales razones este proyecto de ley adopta este esquema de etiquetado para Colombia y da un paso hacia adelante en la lucha contra la obesidad y las enfermedades no transmisibles.

*¿Por qué son importantes los Entornos Educativos en el proyecto de ley?*

Los entornos escolares son de vital importancia para este proyecto porque como lo ha señalado la OMS, este es un espacio clave donde desde tempranas edades se puede intervenir para establecer hábitos alimentarios, bien sea positivos o negativos en términos de salud. Precisamente por esa oportunidad que se tiene en la infancia de crear hábitos, es que las industrias de productos

ultraprocesados ponen en ellos sus mayores esfuerzos corporativos de publicidad y mercadeo; dirigiendo extensas campañas tratando de atraer a ese cliente potencial para generarle hábito de consumo, recordación y lealtad a su marca.

Estas estrategias se extienden a los entornos educativos en donde se encuentra tristemente con poca o nula resistencia por parte de las autoridades escolares y padres de familia.

Los entornos escolares son un espacio en donde las políticas públicas saludables también pueden tener mayor éxito al combinarse en un solo lugar la infancia y su capacidad de aprendizaje, la educación, la actividad física, y la enseñanza por medio del ejemplo dado por los docentes, las tiendas y restaurantes escolares. Un coctel necesario para prevenir los problemas de obesidad y las enfermedades no transmisibles.

En términos de garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes los entornos escolares deben estar libres de mensajes comerciales que puedan ser engañosos, de publicidad y mercadeo de productos potencialmente nocivos para la salud. Así mismo, los derechos de niñas, niños y adolescentes no deben verse vulnerados por presiones comerciales de ningún tipo. Por lo tanto, los entornos escolares deben tener las condiciones necesarias para que niñas, niños y adolescentes puedan llevar un estilo de vida saludable.

Por las razones anteriormente expuestas este proyecto de ley en su artículo 11, trata de proteger los entornos escolares de publicidad, promoción y patrocinio de productos comestibles y bebibles ultraprocesados; y garantiza el acceso a alimentos saludables y a información y educación nutricional adecuada.

### **El autocuidado y el consumo responsable**

El autocuidado se refiere a las prácticas cotidianas y a las decisiones sobre ellas, que realiza una persona, familia o grupo para cuidar de su salud; estas prácticas son ‘destrezas’ aprendidas a través de toda la vida, de uso continuo, que se emplean por libre decisión, con el propósito de fortalecer o restablecer la salud y prevenir la enfermedad; ellas responden a la capacidad de supervivencia y a las prácticas habituales de la cultura a la que se pertenece.

Entre las prácticas para el autocuidado se encuentran: alimentación adecuada a las necesidades, medidas higiénicas, manejo del estrés, habilidades para establecer relaciones sociales y resolver problemas interpersonales, ejercicio y actividad física requeridas, habilidad para controlar y reducir el consumo de medicamentos, seguimiento para prescripciones de salud, comportamientos seguros, recreación y manejo del tiempo libre, diálogo, adaptaciones favorables a los cambios en el contexto y prácticas de autocuidado en los procesos mórbidos...<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> *Ibíd.* p. 234.

“Cualquier cosa que una persona pueda aprender, conduce a cambios en uno de los tres campos siguientes del comportamiento: cognitivo, afectivo y psicomotor; todo aprendizaje equivale a obtener el desarrollo de una forma de comportamiento, bien sea porque surjan o cambien los comportamientos, los afectos o las destrezas psicomotoras en la persona”<sup>7</sup>.

En este orden de ideas, este proyecto de ley se encamina a informar sobre los contenidos reales de los productos comestibles en cuanto a grasas, azúcares y sodio (sal) y edulcorantes, de manera que al consumirlos se esté frente a una decisión informada y por lo tanto el consumidor pueda optar con elementos que le permitan tomar una decisión consciente de lo que consume.

### Bibliografía

Batram, D. S. (Enero de 2016). Sugar-Sweetened Beverages: Children's Perceptions, Factor Influence, and Suggestions for Reducing Intake. *Journal of Nutrition Education and Behavior*, 48(1), 27-35. Recuperado el 27 de enero de 2016.

DANE. (2015). *Estadísticas Vitales*. Bogotá: Departamento Nacional de Estadística. Recuperado el 22 de julio de 2016.

DANE. (2017). *Estadísticas Vitales de 2016*. Bogotá: Departamento Administrativo de Estadística.

Euromonitor. (2018). *Baby Food in Colombia 2017*. Passport.

Euromonitor. (2018). *Packaged Food in Colombia 2017*. Passport.

FID. (2018). *World Atlas Diabetes 2017*. Ginebra: Federación Internacional de Diabetes.

Freudenberg, N. (Mayo de 2016). Healthy-food procurement: using the public plate To reduce food insecurity and diet-related diseases. *The Lancet Diabetes & Endocrinology*, 4, 78. doi:10.1016/S2213-8587(16)00078-4.

Fung T, P. A. (2015). Long-Term Change in Diet Quality Is Associated with Body Weight Change in Men and Women. *J. Nutr.*, 145: 1850-1856; June 17. doi:10.3945/jn.114.208785.

ICBF. (2017). *Encuesta Nacional de Situación Nutricional 2015*. Bogotá: MINSALUD. doi:ISBN978-958-623-112-1.

Minsalud. (2014). *Cuenta de Alto Costo SENT, RIPS 15 EAPB*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.

MinSalud. (2015). *Informe Técnico Observatorio Nacional de Salud. Quinta edición. Carga de Enfermedad por Enfermedades Crónicas no Transmisibles y Discapacidad en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.

Monteiro, C. (2009). Nutrition and health. The issue is not food, nor nutrients, so much as processing. *Public Health Nutrition*, 12(5), 729-31. Recuperado el 5 de agosto de 2016.

Nishtar, S. (27 de febrero de 2016). Ending childhood obesity: a time for action. *The lancet*, 387, 825-27. Obtenido de [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)00140-9](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(16)00140-9).

OPS. (2014). *Plan de Acción para la Prevención de la Obesidad en la niñez y la Adolescencia*. Washinton USA: Organización Panamericana de la Salud. Recuperado el 24 de febrero de 2016.

Organización Panamericana de la Salud. (2015). *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efectos sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*. Washington: OPS. doi: ISBN978-92-75-71864-3.

Organización Panamericana de la Salud. (2016). *Modelo de Perfil de Nutrientes*. Washington: OPS. doi: ISBN 978-92-75-11873-3.

Reedy J, K.-S. S. (26 de febrero de 2014). Higher Diet Quality Is Associated with Decreased Risk of All-Cause, Cardiovascular Disease, and Cancer Mortality among Older Adults. *J. Nutr.* 144, 881-889. doi:10.3945/jn.113.189407.

Smith, A. F. (2007). *Encyclopedia of Junk and Fast Food* (Vol. 21). London, England: Emerald Group. Recuperado el 4 de agosto de 2016.

Yarmolinsky J, D. B. (9 de diciembre de 2015). Artificially Sweetened Beverage Consumption Is Positively Associated with Newly Diagnosed Diabetes in Normal-Weight but Not in Overweight or Obese Brazilian Adults. *JN The journal of Nutrition J. Nutr.* jn220194.

Cordialmente,

Obese Brazilian Adults.

Cordialmente,

Nombre: David Riquero-Retu

Nombre: Iván Capacho Castro

Nombre: Ricardo Avella

Nombre: John Jairo Cardenas

Nombre: Alvaro Delgado

Nombre: María Caritha

Nombre: UG. Bolívar

<sup>7</sup> BERSH, citado por Leddy Susana Pepper, Mae. Bases conceptuales de la enfermería profesional. 1989, p. 201.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se autoriza al Banco de la República para acuñar una moneda con fines conmemorativos o numismáticos en razón de la exaltación del bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. El Congreso de la República de Colombia y el Gobierno nacional rendirán honores a los departamentos de Arauca, Boyacá, Casanare y Cundinamarca, así como los municipios por los cuales se trazó la Ruta Libertadora y a sus ciudadanos, exaltándolos como pilares del desarrollo de la Nación y fuente inagotable de su progreso, el 7 de agosto de 2019 en el Puente de Boyacá.

Artículo 2°. Autorícese al Banco de la República la acuñación de monedas conmemorativas del Bicentenario de la campaña libertadora de 1819.

Parágrafo. Los recaudos generados por la comercialización de las monedas serán destinados al Fondo Cultural para la Ruta Libertadora y administrados por el mismo. El Banco de la República será el encargado de la comercialización y podrá autorizar a los Departamentos que señala la presente ley para realizarla.

Artículo 3°. El Gobierno nacional emitirá estampillas postales conmemorativas del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819 con el mismo motivo.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.



**CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL**

El día 18 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 214 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Senador Antonio Sanguino y honorables Representantes León Fredy Muñoz y honorable Senador Iván Cepeda y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

*Walter Neftalí Ruiz*  
WILMER LEAL PEREZ  
Representante a la Cámara por Boyacá

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El presente proyecto de ley tiene por objeto autorizar al Gobierno nacional para emitir una moneda y estampillas conmemorativa de la campaña libertadora de 1819 que exalten la ruta por donde se llevarán a cabo dichas gestas libertarias, disposiciones que no fueron tenidas en cuenta al momento de debatir y expedir la Ley 1619 de 2018, y por medio de las cuales se pretende complementar la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819. Por tal motivo se presentan las consideraciones históricas, legales y técnicas relativas a la emisión de una moneda y estampillas con fines conmemorativos, con motivo de la exaltación del bicentenario de la campaña libertadora de 1819.



Adicionalmente, se expondrán los antecedentes de la acuñación de monedas conmemorativas en Colombia en metales preciosos y no ferrosos, así mismo se prevé la expedición de aunque sea una estampilla postal que busque el reconocimiento nacional de la Campaña Libertadora. Los recursos generados a partir de estas dos iniciativas serán fundamentales para el Fondo Cultural para la Ruta Libertadora, para ello solo se debe tener en cuenta las utilidades generadas por la venta de estos artículos, con el fin de que las entidades emisoras puedan recuperar el dinero invertido en la realización de los productos, sin olvidar que la finalidad principal es la de exaltar uno de los acontecimientos más importantes de la historia de la República de Colombia.

### I. Antecedentes Históricos

La lucha por la independencia de Colombia no se limitó al periodo comprendido entre el 20 de julio de 1810 y el 7 de agosto de 1819, como algunos afirman; constituye, por el contrario, un largo y complejo proceso histórico que se inicia en el siglo XVI, con la lucha de los indígenas en defensa de sus vidas, de su territorio y de su libertad contra los conquistadores españoles, y se prolonga durante los siglos XVII y XVIII, con la resistencia indígena en todo el territorio, que tiene una importante manifestación en la insurrección de los Comuneros de 1781 y su punto más alto en la guerra de independencia de 1810 a 1819<sup>1</sup>.

A comienzos del siglo XIX, el llano fue el escenario principal de la cruenta lucha que condujo al rompimiento de los vínculos con España. Más tarde, el llano constituyó pilar decisivo de la reacción ciudadana en defensa de principios ideológicos menoscabados. Noble y altruista por buscar la autonomía, la guerra de secesión que se hizo en el llano contra España formó parte de un proceso de alcances hemisféricos y dio reputación de patriota e idealista al llanero; la de los años cincuenta, de corte partidista, lo redujo a la condición de bandolero<sup>2</sup>.

En la Nueva Granada y la Capitanía de Venezuela los levantamientos se dieron en forma simultánea y con una misma particularidad: la oligarquía criolla encabezaba el separatismo, confiada en la debilidad del régimen. Pero no había tal. Un tanto rehecha, España envió una gran expedición punitiva para someter las provincias levantiscas. Depuestas las autoridades virreinales, los llaneros venezolanos, sometidos y sojuzgados por sus compatriotas, cerraron filas alrededor de los españoles y en 1814, bajo la conducción de José Tomás Boves, se tomaron a Caracas y dieron al baste con la Segunda República instaurada por Bolívar<sup>3</sup>.

El llanero mestizo colombiano, gobernado bajo un régimen que todavía no había concentrado la

gran propiedad, adhirió a la causa republicana y envió desde San José de Pore hombres y recursos a los federalistas instalados en Tunja porque la dirigencia, pese al peligro, se había abierto en dos bandos suicidas: los federalistas y los centralistas. En Barinas, un hervidero de prorrealistas, podía desencadenar un ataque sobre la Nueva Granada aprovechando la pugnacidad existente entre los dos bandos; así que los llaneros se constituyeron en guardianes de la frontera y en 1813, comandadas las tropas por el poreño Francisco Olmedilla y el párroco de Tame, Fray Ignacio Marino, repelieron en las costas del Cuiloto la arremetida que dirigía el sanguinario José Yáñez<sup>4</sup>.

Muy diligentemente debió de moverse el gobierno de Casanare a organizar desde el principio las cortas milicias, pero contundentes de que podía disponer, puesto que en 1812, pudo contribuir con algún contingente a la formación del ejército federalista con el que el general Baraya atacó a Santafé en enero de 1813; más o menos al mismo tiempo envió otra columna que invadió a Venezuela en persecución de algunas guerrillas realistas, y que debió ser de alguna confederación, puesto que el feroz don José Yáñez, uno de los jefes realistas más sanguinarios, vino hasta Arauca con el designio de entrar a saco en la provincia y dominaría por el terror, lo que no pudo lograr; esta corta campaña se verificó bajo las órdenes del coronel Juan Antonio Molina, *Francisco Olmedilla* y aún de Fray Ignacio Mariño, que en este año empezó su carrera militar<sup>5</sup>.

Para el año 1819 el ejército de Bolívar cruzó el río Arauca el día 4 de junio, entrando a territorio granadino en la entonces provincia del Casanare. Arribó a Tame el día 11 de junio, donde se hallaba acuartelado el general colombiano Francisco de Paula Santander, quien había reunido un ejército de unos 1.600 hombres de infantería y 600 hombres de caballería. Tras unos días de descanso en Tame las tropas se pusieron en marcha todavía bajo fuertes condiciones invernales hacia Pore, la capital de la provincia de Casanare, sitio al cual arribaron el día 22 de junio de 1819, encontrándose en este sitio de frente con la rama oriental de la cordillera de los Andes colombianos.

Ya en suelo boyacense, la primera batalla se dio en Paya el 27 de junio, cuyo representativo trincherón, llamado Termopilas de Paya o fuerte de San Genis, ubicado a un kilómetro y medio al noroeste de la población sobre un alto que domina la zona, fue el escenario donde se libró uno de los enfrentamientos de la campaña libertadora de la Nueva Granada. Dominada por los realistas, esta pequeña fortaleza estaba defendida por 50 hombres y otros 25 en el poblado, el batallón Cazadores comandado por el coronel Arredondo y por el sargento mayor Joaquín París, los españoles resistieron algún tiempo en el trincherón y el

<sup>1</sup> Suescún, 2013, p. 103.

<sup>2</sup> Unal 2006 pág. 23.

<sup>3</sup> *Ibid.* 23.

<sup>4</sup> *Ibid.* 24.

<sup>5</sup> Peñuela 1919, págs. 1-9

poblado, pero preocupados por garantizar su retirada retrocedieron sobre el puente del río, que cortaron en su retirada. Aunque las bajas patriotas fueron mínimas, fueron sensibles. Las consecuencias de este combate fueron positivas para los patriotas, despejaron la ruta hacia el páramo de Pisba y acrecentó la moral y para los españoles fue desfavorable, no cumplió la misión de retrasar a las tropas patriotas ni observar la magnitud, ni el número de sus tropas.

Comenzando julio, con el paso del ejército libertador por el páramo de Pisba de 3.500 metros de altura, por las penurias, el estoicismo y espíritu de sacrificio, los Patriotas comenzaban a escribir una gesta heroica. Superado el obstáculo, Bolívar en Tasco, pudo recuperar su ejército y contar con una semana sin enemigo a la vista. El 7 y el 10 de julio entre Gámeza y Corrales Bolívar envió patrullas de exploración y reconocimiento a indagar sobre el enemigo, cuando Barreiro llegaba al área. Una de ellas con 40 patriotas fue capturada y cruelmente lanceados sus integrantes. Cuando solo tenían la mitad de sus efectivos los dos ejércitos entraron en contacto el 11 a la salida de Gámeza, desde donde la vanguardia realista, obligada por el terreno, retrocedió a la ribera sur del río de este nombre. El Ejército Patriota atacó frontalmente a su enemigo y lo desalojó de sus posiciones, pero agotado por el esfuerzo y falta de municiones, fue contraatacado, salvándose de la derrota gracias al heroico Cazadores, que resistió la acometida a costa de la vida de su jefe y de una gran cantidad de tropas.

El 25 de julio el Pantano de Vargas dio lugar a una de las batallas más sangrientas de la guerra de Independencia, en la cual los efectivos de los dos bandos sufrieron cuando menos la tercera parte de bajas, pero donde realizaron actos extraordinarios de valor y estoicismo, como el del coronel Rooke. Pero sus consecuencias fueron de carácter moral. Barreiro vio imposible la victoria y tomó en adelante una actitud pasiva, mientras Bolívar ampliaba su ventaja con un movimiento nocturno que lo llevó a Tunja. Ganando la posición y tomando la ciudad y sumado al entusiasmo de sus patrióticos moradores, que acudieron presurosos a reparar sus sufrimientos con comida, víveres, mantas, ropas y cuanto podía serles útil en semejantes circunstancias, el descansado ejército de Bolívar cortó al enemigo sus líneas de comunicaciones y lo obligó a marchar en difíciles condiciones al desolado caserío de Motavita.

En la mañana del 7 de agosto, conociendo las intenciones de Barreiro de partir a Santafé y sin que este lo sospechara, Bolívar marchó a su encuentro en el Puente de Boyacá. Cuando a las dos de la tarde el desprevenido jefe de la vanguardia realista, coronel Jiménez, llegó al punto de confluencia del camino de Tunja, dio orden de ranchar, y al aparecer los primeros jinetes patriotas, creyendo que se trataba de una guerrilla, dispuso su persecución. Al poco tiempo

apareció entre la bruma, desplegada y en formación de combate la vanguardia patriota, que no le dio tiempo de organizarse defensivamente sino de pasar el río para buscar protección en la ribera sur. Así, desde el comienzo de la acción, quedó partido el ejército español en dos y dispuestas también dos zonas de combate, al interponerse la división de Anzoátegui entre Barreiro y Jiménez. La de las dos vanguardias a uno y otro lado del río, pugnando por el control del puente y la del grueso, las retaguardias y sus reservas. Finalmente, tras una batalla no muy larga ni numerosa en bajas (13 patriotas y 150 realistas), se da captura de la totalidad del Estado Mayor del Ejército Español y el Virrey Sámano huye disfrazado de Santafé hacia el río Magdalena tras enterarse de la noticia.

La derrota en Boyacá significó el fin definitivo del control monárquico en la Nueva Granada y a partir de ahí la independencia latinoamericana se concretaría con las batallas de Carabobo, Ayacucho, Junín y Pichincha, entre otras. Estos hechos se convirtieron en el relato fundacional de cada una de las repúblicas americanas. Estas historias nacionales endiosaron en sus relatos a héroes, que actuaron de guía y modelo de los comportamientos políticos y cívicos, cuya intención era unir poblaciones heterogéneas social y racialmente.

## II. Marco Legal

### 1. Fundamentos Constitucionales y Legales

El artículo 150 numeral 22 de la Constitución Política de Colombia faculta al Congreso para “*Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su junta directiva*”.

Conforme a lo dispuesto por la Ley 31 de 1992 y el Decreto 2520 de 1993, el Banco de la República actúa como Banco de Emisión, en desarrollo de lo cual ejerce de manera exclusiva e indelegable el atributo estatal de emitir la moneda legal constituida por billetes y moneda metálica. El parágrafo del artículo 7 de la misma ley establece que:

“*mediante ley especial se podrá autorizar al Banco para disponer la acuñación en el país o en el exterior de moneda metálica de curso legal con fines conmemorativos o numismáticos, cuyas características serán determinadas por el Banco (aleaciones, monto de la emisión, el valor facial de la moneda, las condiciones y precios de venta, entre otras)*”.

De acuerdo con tal normatividad el Congreso de la República ha emitido, por ejemplo: la Ley 275 de 1996, “*por la cual se autoriza al Banco de la República para participar en la emisión de series internacionales de moneda de oro o de plata con fines conmemorativos o numismáticos*” y la Ley 1683 de 2013 “*por la cual la Nación se asocia a la conmemoración del Bicentenario de la Independencia de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones*”. Igualmente, la Corporación

ha autorizado al Banco de la República para la acuñación de monedas con fines conmemorativos y numismáticos, correspondientes al Quinto Centenario del Descubrimiento de América y al Bicentenario de la Independencia de Cundinamarca, respectivamente.

En igual sentido, la Constitución Política establece en su artículo 70 el deber que tiene el Estado de promover y fomentar la cultura entre los colombianos a través de la educación para crear identidad nacional. El artículo 72 ibídem, por su parte, se refiere al patrimonio cultural de la Nación cuya protección corresponde al Estado contemplando también al patrimonio arqueológico y otros bienes culturales como parte de la identidad nacional que pertenecen a la Nación, por lo cual son inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Entretanto, el mismo artículo 150 Superior señala que es función del Congreso hacer las leyes y honrar “a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la Patria”, según el numeral 15 de la norma y de conformidad con el objeto de esta iniciativa parlamentaria, se infiere el reconocimiento a quienes en el transcurso de la historia de Colombia contribuyeron a la consolidación de la democracia y la independencia de la Patria.

Además, se considera la posición que sentó la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-742 de 2006, donde indicó en los siguientes términos que el legislador tiene libertad de configuración política para proteger desde su competencia el Patrimonio Cultural de la Nación:

*Ahora bien, a pesar de que es cierto que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, no es menos cierto que la Carta no establece fórmulas, ni mecanismos precisos, ni unívocos que impongan los mecanismos o la manera como deben protegerse, por lo que es lógico concluir que al legislador corresponde reglamentarlos, haciendo uso de su libertad de configuración política. De igual manera, si bien los artículos 8° y 70 superiores consagraron el deber del Estado de proteger las riquezas culturales de la Nación y promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los ciudadanos, no señalaron fórmulas precisas para llegar a ese cometido, de ahí que daba a entenderse que el Constituyente dejó al legislador o al ejecutivo a cargo de esa reglamentación<sup>6</sup>.*

Por lo anteriormente expuesto, resulta de vital importancia constitucional y legal salvaguardar, proteger y sobre todo preservar el patrimonio cultural de la nación a través de la educación y el fomento de la identidad nacional. La historia de la consolidación de la nación como República independiente, la importancia de dar a conocer la consolidación de nuestra democracia, de la

autonomía y soberanía del país radica en que, a través de la creación de la conciencia nacional, se garantiza que se mantengan en las nuevas generaciones los ideales con los que se fundó nuestra patria.

En los últimos años el Banco de la República, en cumplimiento de las Leyes 1710 de 2014 y 1683 de 2013, emitió en 2015 la moneda conmemorativa de curso legal en homenaje a la Santa Madre Laura Montoya Upegui (2015), y está en proceso de producción la moneda del bicentenario de Cundinamarca (2017). Entre los aspectos más destacados de dichas emisiones están los siguientes:

- a) Fueron diseñadas por el DCEF y producidas por la Fábrica de Moneda.
- b) Cumplen estándares como moneda de circulación.
- c) Valor facial de \$5.000.
- d) Moneda con poder liberatorio y curso legal.
- e) Para su adquisición se realiza una operación de cambio equivalente al valor facial.
- f) Costo de producción \$2.300 aproximadamente<sup>7</sup>.

Ahora bien, la creación de estampillas postales con fines conmemorativos han tenido un similar desarrollo normativo, no obstante, con la Ley 1369 de 2009 dispuso<sup>8</sup> que fuera el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones el encargado de fijar las políticas, directrices y lineamientos para el fomento de la cultura filatélica a través de los sellos y productos filatélicos; posteriormente, el artículo 19 del Decreto 2618 de 2012 impuso la función a la Subdirección de Asuntos Postales de la misma cartera, de definir e implementar procesos para la emisión y custodia de estampillas que deba emitir el Estado colombiano<sup>9</sup>. Al igual que con las monedas conmemorativas, la emisión de estampillas con fines conmemorativos también existen precedentes en esta Corporación; al respecto se encuentra la ley 1535 de 2012, la cual en su artículo 3° autorizó la emisión de una estampilla conmemorativa por la celebración de los 353 años de la fundación del municipio de Río de Oro (Cesar); otro ejemplo se encuentra en la ya citada Ley 1683 de 2013, la cual en su artículo 7° reza; “El Gobierno nacional emitirá una estampilla postal conmemorativa del Bicentenario de la Independencia de Cundinamarca”.

<sup>7</sup> (Colocar la Fuente de donde se sacó la información).

<sup>8</sup> Artículo 10: Del Servicio Filatélico. (...) El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones será el encargado de fijar las políticas, directrices y lineamientos que reglamentan la prestación del servicio filatélico, así como el fomento de la cultura filatélica a través de los sellos y los productos filatélicos postales. (...).

<sup>9</sup> Filatelia: Afición a coleccionar y a estudiar sellos de correos.

<sup>6</sup> Sentencia C-742 de 2006. Corte Constitucional.

Teniendo en cuenta los anteriores fundamentos jurídicos, queda claro que el Banco de la República será el encargado de la acuñación de la moneda conmemorativa y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tendrá la facultad para la emisión de la estampilla con aras a conmemorar la Campaña Libertadora de 1819, sin embargo, resta observar algunas consideraciones técnicas sobre estos artefactos conmemorativos.

### III. Consideraciones Técnicas

1. **Moneda Conmemorativa:** para el caso de las monedas en metales preciosos es necesario contratar la producción en el exterior, dado que la Fábrica de Moneda no cuenta con la tecnología para fabricar monedas en metales preciosos, se estima que el tiempo estimado para ello sería de 6 a 9 meses, aproximadamente, una vez sea emitida la presente ley.

El costo de la moneda está determinado por el contenido metálico al precio de la onza de oro o plata, al 3 de agosto de 2018 el precio de la onza de oro es de 1.217 USD y la de plata es de 15,463 USD, por lo que a la fecha una moneda de las características similares a la acuñada con ocasión del XXXIX Congreso Eucarístico Internacional en 1968 (4.3 Gr de oro Ley 0.900) tendrá un costo total de producción de alrededor de 534.009 pesos aproximadamente.

En cuanto a la cantidad de monedas se deberá considerar su valor y costo, así como el objetivo de mercado potencial, la cual sería dirigida a personas de mayor capacidad de pago, poder adquisitivo e intereses numismáticos a nivel nacional e internacional. En el caso anterior, será imperativo establecer las condiciones de venta y limitar la cantidad de monedas que sean emitidas, no obstante, no es lo que se pretende con esta iniciativa.

La colección de monedas propuesta podrá estar conformada por cinco unidades en materiales no ferrosos, las cuales tendrán en su reverso la imagen de los principales próceres de la ruta y en su averso los lugares de las principales batallas en los departamentos que hacen parte de la gesta libertadora. Sin embargo, la emisión y distribución de monedas en metales no ferrosos, como en ocasiones anteriores, el diseño podría estar a cargo de DCEF<sup>10</sup> y sería producida por la Fábrica de Moneda<sup>11</sup>; así mismo, se estima que el tiempo de diseño, aprobación y distribución sería de 6 meses aproximadamente, una vez sea emitida la respectiva ley toda vez que sería fundamental para la venta de las monedas, que las mismas circulen para el año 2019, año del bicentenario.

El costo de la moneda involucra el contenido metálico y el costo de transformación del diseño artístico, la elaboración de herramientas de acuñación, fabricación y empaque acrílico. En cuanto a la cantidad que se produzca, se sugiere un número entre 500 mil<sup>12</sup> y un millón de piezas para atender la demanda, dado que el mercado potencial iría dirigido al público de numismáticos, pero también a la ciudadanía en general, sobre todo a las personas residentes o nacidas en los Departamentos de la Ruta Bicentenario. El valor facial de la moneda lo determinaría la Junta Directiva del Banco y la puesta en circulación se realizaría mediante operaciones de cambio equivalentes a su valor facial.

2. **Estampilla Conmemorativa:** las estampillas son un título valor, por tal razón su impresión se realiza en una casa impresora de valores, la cual debe estar certificada por la Unión Postal Universal y por Intergraf. La impresión no se realiza en forma separada, sino en láminas de papel, desde hojas muy pequeñas con muy pocas estampillas (Hoja filatélica u hoja recuerdo), pasando por láminas con un número mayor determinado de estampillas (Hoja bloque o minipliego), hasta láminas con un gran número de estampillas (Pliego). De igual manera cada emisión tiene métodos de impresión diferente; ya que depende del diseño con elementos en relieve, en hueco y/o planos. La cantidad de estampillas difiere de la necesidad del solicitante, sin embargo, en promedio se emiten 40.000 unidades, las cuales son comercializadas únicamente por la Oficina Postal 4-72. Su Valor facial oscila entre \$2.000 y \$10.000. Así mismo, la oficina postal utiliza las estampillas con fines educativos con el objetivo de incentivar la historia y geografía en los colegios del país.

Se sugiere emitir una colección de tres estampillas, las cuales representarán las principales batallas a lo largo de la ruta libertadora. En cuanto a la cantidad que se produzca, se sugiere un número entre 50 mil<sup>13</sup> y 100 mil unidades para atender la demanda, ya que la estampilla conmemorativa iría dirigida al público filatelista, historiador y serviría de herramienta pedagógica en las instituciones educativas, así mismo, para la ciudadanía en general, sobre todo a las personas residentes o nacidas en los Departamentos de la Ruta Bicentenario. Su valor facial estaría determinado por la Oficina Postal 4-72.

<sup>10</sup> Departamento de Comunicación y Educación Económica y Financiera.

<sup>11</sup> Teniendo como referencia el proceso de producción de la moneda conmemorativa de la Santa Madre Laura Montoya.

<sup>12</sup> En el Caso de la moneda conmemorativa en honor de la Santa Madre Laura Montoya Upegui (2015) se emitieron 500 mil piezas.

<sup>13</sup> En Promedio la Oficina Postal emite 40 mil unidades para cada estampilla.

**Por las anteriores razones, se pone en consideración del honorable Congreso de la República esta iniciativa legislativa.**



WILMER LEAL PEREZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Boyacá

## 1. Antecedentes Históricos

Hace 200 años una verdadera oleada de profundas transformaciones sacudió el continente americano. El imperio español se estremeció hasta sus raíces y aunque no fue suficiente para causar su disolución, no salió indemne de la ocupación napoleónica y la prisión de los monarcas en Francia. Los territorios colonizados por los españoles en América, tras más de dos siglos de administración peninsular, se preparaban para un cambio de grandes magnitudes, que levantaría a las poblaciones contra el régimen y que causaría la reestructuración no solo la Nueva Granada, sino de la totalidad de colonias ibéricas en este continente.

### 2.1. Movimientos comuneros y negros

La lucha por la Independencia de Colombia no se limitó al periodo comprendido entre el 20 de julio de 1810 y el 7 de agosto de 1819, como algunos afirman; constituye, por el contrario, un largo y complejo proceso histórico que se inicia en el siglo XVI, con la lucha de los indígenas en defensa de sus vidas, de su territorio y de su libertad contra los conquistadores españoles, y se prolonga durante los siglos XVII y XVIII, con la resistencia indígena en todo el territorio.

### 2.2. Constituciones

El grito de Independencia del 20 de julio de 1810, forjado conspirativamente por un puñado de intelectuales criollos impregnados por ideas ilustradas, abrió el camino a todo el proceso de formación de nación en Colombia, y Venezuela lo había hecho un par de meses atrás. A partir de ese momento en la Nueva Granada y demás colonias comenzarían a brotar actas de independencia y constituciones en diferentes zonas, formando así proyectos de repúblicas independientes que a la final terminarían por exigir una total autonomía frente a la Corona española, tal fue el caso de la Constitución de la República de Tunja de 1811, primer documento que aclamada total independencia y daba forma a la primera República.

### 2.3. Reorganización Militar

La estrategia elegida por los patriotas para tomar la Nueva Granada fue una maniobra sobre las líneas de comunicación, es decir, colocarse entre

una fuerza oponente y su base de operaciones, para no recibir apoyo alguno y poder de esta manera atacarla en mejores condiciones. Por tal motivo Bolívar quería adelantarse a Barreiro en su retirada a Tunja donde se encontraba su base de operaciones y donde se encontraba su guarnición, sus reservas de hombres y sus pertrechos. Posteriormente dirigirse hacia Santafé, ciudad donde se encontraba su jefe inmediato, el virrey Sámano; acción que se logró en el Puente de Boyacá.

El Ejército Patriota quedó organizado así: La vanguardia granadina se constituyó con 1.200 hombres, entre infantes y jinetes, para acudir al lugar de reunión con las fuerzas conducidas por Bolívar. Los efectivos de Bolívar al emprender la marcha constaban con 3.900 hombres aproximadamente, distribuidos en cuatro batallones de infantería, Rifles, Barcelona, Bravos de Páez y la Legión Británica, más tres escuadrones de caballería, Húsares, llano Arriba y Guías.

### 2.4. Carta de Jamaica

El mismo año en el que inicia la Reconquista española en el territorio neogranadino, Bolívar se refugia en la isla caribeña de Jamaica y replantea con sabiduría el camino a seguir en una revolución que parecía desvanecerse. Destinada a un jamaquino de origen británico, la misiva mostraba la visión del Libertador sobre la necesidad de unir esfuerzos de potencias europeas en el proyecto republicano del continente americano. Haciendo una reflexión sobre las falencias de los dos primeros intentos por liberar Venezuela. La caída de la segunda república venezolana y el reto insuperable de unir políticamente a la Nueva Granada y de liderar las acciones militares en contra de las provincias realistas, lo obligaron a buscar refugio en las Antillas. El 6 de septiembre escribió su famosa carta de Jamaica o “Contestación de un sudamericano a un caballero de esta isla” en la que examinó cuidadosamente la situación de las provincias españolas en América; aventuró predicciones sobre su futuro; recuperó el nombre de Colombia para la entidad que habría de formarse si la Nueva Granada (Colombia y Ecuador) y Venezuela se unían en una sola nación.

### 2.5. Legión Británica

La colaboración de las legiones extranjeras a lo largo de la campaña libertadora debe entenderse como una pieza importante en el engranaje de los ejércitos libertadores, que reforzó y le dio sustento a la difícil intervención de los patriotas que terminó en la independencia de lo que hoy son cinco naciones. Mostrando entrega incondicional y ofreciendo sus vidas a la causa libertadora con un espíritu comparable con el de los mismos locales, los legionarios se involucraron profundamente con el proyecto de Bolívar.

### 2.6. Ejércitos

El ejército libertador fue un ejército mixto formado por negros, pardos, indígenas, criollos, españoles ingleses, irlandeses, etc. Cada uno de

estos grupos diversos aportó su experiencia en el campo de batalla, algunos veteranos de las guerras peninsulares, algunos otros movidos por el sentimiento patriota, así como en biología, la variedad genética hace más fuerte a un organismo, esta variedad de personas fortaleció al ejército patriota, sumado a un excelente mando, alta moral, contrario a la baja moral del antagonista.

Las guerrillas al ser casi independientes podían tomar decisiones rápidas en el campo de batalla al contrario de las rígidas formaciones españolas, cabe resaltar que el ejército español estaba conformado por nacidos en la Nueva Granada, y en los cuales los peninsulares no confiaban, como lo demuestra la carta enviada por Morillo al ministro de guerra el 19 de mayo de 1819, donde confirma la precaria defensa del Nuevo Reino, argumentando que no existían más batallones peninsulares que el de León en Cartagena y los restos del Aragón en Santafé, manifestando su temor, pues hasta Quito no existían cuerpos europeos y todo el interior del reino estaba cubierto por tropas americanas, en las cuales los jefes no tenían confianza.

### **2.7. Campaña Libertadora**

La Nueva Granada había sido prácticamente aplastada por la Reconquista española y era urgente unificar esfuerzos para orientar una lucha organizada contra el restablecido régimen. El ejército patriota, comandado por el renovado Simón Bolívar quien había recibido su mandato en el Congreso de Angostura en febrero de 1819, declarando que “las Repúblicas de Venezuela y la Nueva Granada quedan desde este día reunidas en una sola, bajo el título glorioso de la República de Colombia” emprendió la marcha desde Mantecal y llegó el 12 de junio a Tame, donde reorganizó sus 3.000 hombres en dos divisiones: la del general Santander como vanguardia y la del general José Antonio Anzoátegui como grueso y retaguardia. Contó entre otros, con el apoyo de la “Legión Extranjera” valiente grupo de mercenarios europeos (ingleses, franceses, prusianos, irlandeses, entre otros) que sirvió de soporte clave para el Ejército Patriota, sobre todo en el entrenamiento y el desempeño en combate de la tropa. A la cabeza del Coronel James Rooke, esta legión fue pieza fundamental en batallas como la del Pantano de Vargas.

Bolívar, entonces, resuelve avanzar en una sola dirección hacia la provincia de Tunja, por la ruta más difícil, pero la que le brindaba posibilidades de sorpresa, el Páramo de Pisba. Además del enemigo que acechaba en los diferentes poblados, los hombres de Bolívar y sus más de tres mil caballos tendrían que enfrentarse a la difícil topografía andina y a un cruel invierno que se dio particularmente en la época.

### **2.8. Paya**

La primera batalla se dio en Paya el 27 de junio, cuyo representativo trincherón, llamado Termopilas de Paya o fuerte de San Genis, ubicado a un kilómetro y medio al noroeste de la

población sobre un alto que domina la zona, fue el escenario donde se libró el primer enfrentamiento de la campaña libertadora de la Nueva Granada. Dominada por los realistas, esta pequeña fortaleza estaba defendida por 50 hombres y otros 25 en el poblado, el batallón Cazadores comandado por el coronel Arredondo y por el sargento mayor Joaquín París, los españoles resistieron algún tiempo en el trincherón y el poblado, pero preocupados por garantizar su retirada retrocedieron sobre el puente del río, que cortaron en su retirada. Las consecuencias de este primer combate fueron positivas para los patriotas, despejaron la ruta hacia el páramo de Pisba y acrecentó la moral.

### **2.9. Gámeza y Tópaga**

Comenzando julio, con el paso del ejército libertador por el páramo de Pisba de 3.500 metros de altura, por las penurias, el estoicismo y espíritu de sacrificio, los Patriotas comenzaban a escribir una gesta heroica. Superado el obstáculo, Bolívar en Tasco pudo recuperar su ejército y contar con una semana sin enemigo a la vista. El 7 y el 10 de julio entre Gámeza y Corrales Bolívar envió patrullas de exploración y reconocimiento a indagar sobre el enemigo, cuando Barreiro llegaba al área. Una de ellas con 40 patriotas fue capturada y cruelmente lanceados sus integrantes. Cuando solo tenían la mitad de sus efectivos los dos ejércitos entraron en contacto el 11 a la salida de Gámeza, desde donde la vanguardia realista, obligada por el terreno, retrocedió a la ribera sur del río de este nombre. El Ejército Patriota atacó frontalmente a su enemigo y lo desalojó de sus posiciones, pero agotado por el esfuerzo y falta de municiones, fue contraatacado, salvándose de la derrota gracias al heroico Cazadores, que resistió la acometida a costa de la vida de su jefe y de una gran cantidad de tropas.

### **2.10. Santa Rosa de Viterbo**

El municipio de Santa Rosa de Viterbo es recordado por ser el hogar de Casilda Zafra, esposa de Hermenegildo Báez, quienes entregaron al Libertador Simón Bolívar su famoso Caballo “Palomo” y le auguraron la victoria en su ruta independentista.

### **2.11. Pantano de Vargas**

La batalla del Pantano de Vargas el 25 de julio fue una de las más sangrientas de la guerra de Independencia, en la cual los efectivos de los dos bandos sufrieron cuando menos la tercera parte de bajas, pero donde realizaron actos extraordinarios de valor y estoicismo, como el del coronel Rooke. Pero sus consecuencias fueron de carácter moral. Ganando la posición y tomando la ciudad y sumado al entusiasmo de sus patrióticos moradores, que acudieron presurosos a reparar sus sufrimientos con comida, víveres, mantas, ropas y cuanto podía serles útil en semejantes circunstancias, el descansado ejército de Bolívar cortó al enemigo sus líneas de comunicaciones y lo obligó a marchar en difíciles condiciones al desolado caserío de Motavita.

## 2.12. Puente de Boyacá

En la mañana del 7 de agosto, conociendo las intenciones de Barreiro de partir a Santafé y sin que este lo sospechara, Bolívar marchó a su encuentro en el Puente de Boyacá. Cuando a las dos de la tarde el desprevenido jefe de la vanguardia realista, coronel Jiménez, llegó al punto de confluencia del camino de Tunja, dio orden de ranchear, y al aparecer los primeros jinetes patriotas, creyendo que se trataba de una guerrilla, dispuso su persecución. Al poco tiempo apareció entre la bruma, desplegada y en formación de combate la vanguardia patriota, que no le dio tiempo de organizarse defensivamente sino de pasar el río para buscar protección en la ribera sur. Así, desde el comienzo de la acción, quedó partido el ejército español en dos y dispuestas también dos zonas de combate, al interponerse la división de Anzoátegui entre Barreiro y Jiménez. La de las dos vanguardias a uno y otro lado del río, pugnando por el control del puente y la del grueso, las retaguardias y sus reservas. Finalmente, tras una batalla no muy larga ni numerosa en bajas (13 patriotas y 150 realistas), se da captura de la totalidad del Estado Mayor del Ejército Español.

La derrota en Boyacá significó el fin definitivo del control monárquico en la Nueva Granada y a partir de ahí, la independencia latinoamericana se concretaría con las batallas de Carabobo, Ayacucho, Junín y Pichincha, entre otras. Estos hechos se convirtieron en el relato fundacional de cada una de las repúblicas americanas.

## 2. Moneda Conmemorativa (Numismática)

### 2.1 Numismática

Atendiendo a la definición del Museo, Numismática es una “ciencia auxiliar de la arqueología, y hace referencia al estudio y colección de monedas, billetes, medallas, bonos y fichas metálicas de una nación. Esta ciencia es determinante en ayudarnos a comprender la economía de un país, su geografía, aspectos políticos y religiosos así como tradiciones”. (Pág. Web Meso Numismática).

### 2.2 Acuñación de Moneda Conmemorativa

El Banco de la República se encuentra instituido como una persona jurídica de derecho público, de rango constitucional, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio, establecido en los artículos 371 a 373 de la Constitución Política, Ley 31 de 1992 y Decreto 2520 de 1993.

La impresión, importación, acuñación, cambio y destrucción de las especies que contribuyan a la moneda legal son funciones propias y exclusivas del Banco de la República, las cuales debe cumplir conforme al reglamento general que expida la Junta Directiva de la Entidad.

El Banco de la República se encuentra autorizado para “disponer la acuñación en el país o en el exterior de moneda metálica para fines conmemorativos o numismáticos previstos en leyes especiales”.

## 2.3 Referentes

### 2.3.1 Moneda conmemorativa del bicentenario de la independencia de Cundinamarca

El Banco de la República, en cumplimiento de la Ley 1683 del 28 de noviembre de 2013, emite una moneda para conmemorar el bicentenario de la independencia de Cundinamarca, proclamada el 16 de julio de 1813.



En el anverso la moneda exalta la imagen de Antonio Nariño con los textos “Bicentenario de la Independencia de Cundinamarca –1813–” y “El triunfo de las ideas”, que corresponde al mensaje usado por la gobernación de Cundinamarca como lema de los actos de conmemoración del bicentenario. En el reverso presenta la imagen del actual escudo de Cundinamarca, uno de los símbolos oficiales más representativos de este departamento, incluyendo el texto “República de Colombia”, el valor facial de la moneda y el año de emisión.

La moneda conmemorativa de curso legal tiene un valor nominal de \$5.000, es de color plateado (aleación de cobre y níquel), tiene un diámetro de 35 mm, un espesor de 2,70 mm y un peso de 21,75 gramos. (Banco de la República).

### 2.3.2 Moneda conmemorativa de la Santa Madre Laura Montoya Upegui

El Banco de la República, en cumplimiento a la Ley 1710 de 2014, emite una moneda en honor a la madre Laura. En el anverso, la moneda tiene la imagen de la madre Laura, diseñada a partir de la fotografía exhibida en el Vaticano el día de su canonización (mayo 12 de 2013). En el reverso, se exalta la catedral de Jericó, Antioquia, obra emblemática de la ciudad natal de la santa, construida en el mismo lugar de la antigua catedral donde fue bautizada. (Banco de la República).



**2.3.3 Moneda conmemorativa, acuñada con ocasión del cincuentenario del Banco de la República**

La Ley 22 de 1968<sup>[1]</sup> facultó al Gobierno para que, a través del Banco de la República, acuñara en el país o en el exterior, monedas de oro de curso legal, para ser puestas en circulación en Colombia, las cuales podían distribuirse en el exterior con fines numismáticos. (Banco de la República).



**2.4 Propuesta**

Personajes y lugares Ruta Libertadora



Cantidad: Por Definir\*

Precio: Banco de la República

**3. Estampilla 472 (Filatelia)**

**3.1 Filatelia**

Actividad que recoge y clasifica sellos, sobres de cartas y postales relacionadas con la cultura, porque representa, en su mayor parte, información histórica sobre un país, región o ciudad en que fueron producidos y utilizados. Los sellos traen imágenes de figuras históricas, culturales y otros hechos relevantes.

**3.2 Resolución Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

La Subdirección de Asuntos Postales de MinTIC es el área responsable de formular y hacer seguimiento a los planes y políticas del sector postal en el país, contemplados en los servicios de Giros Postales, Mensajería Expresa y Correo.

La Circular número 001 de 2011, establece el procedimiento para la solicitud por parte de los interesados de emisión de estampillas y marcas postales.

**3.3 Referentes**

**3.3.1 Policarpa Salavarrieta Bicentenario de su Sacrificio 1817-2017**



**3.3.2 Bicentenario de la Independencia Absoluta de Cartagena de Indias 1811-2011**



**3.3.3 Bicentenario de Proclamación de las Constituciones de Socorro, Cundinamarca, Tunja, Antioquia, Cartagena de Indias y Neiva.**





### 3.4 Propuesta

#### Principales Batallas Ruta Libertadora



Cantidad: Por Definir\*

Precio: MinTIC

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 18 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 216 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Wilmer Leal, Neyla Ruiz, César Ortiz Zorro*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2018 CÁMARA

*por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto incorporar disposiciones concernientes al fortalecimiento de los organismos de acción comunal y brindar garantías al cumplimiento del propósito y objetivos en la gestión del desarrollo de la comunidad.

**Artículo 2°.** *Adiciónese un literal al artículo 19 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará de la siguiente forma:*

**Artículo 19. Objetivos.** Los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos:

(...)

r) Ejercer veeduría y control social a la gestión pública, políticas, planes, programas, proyectos o acciones inherentes o relacionadas al desarrollo de la comunidad y los objetivos del organismo de acción comunal, de acuerdo al territorio donde desarrolla sus actividades.

**Artículo 3°.** *Modifíquense los literales a), b), c), y d) del artículo 32 de la Ley 743 de 2002, así:*

**Artículo 32. Fechas de elección dignatarios.**

La elección de nuevos dignatarios de los organismos de acción comunal se llevará a cabo en el mismo año en que se celebren las elecciones para corporaciones públicas territoriales, en las siguientes fechas:

- a) Junta de Acción Comunal y juntas de vivienda comunitaria, el primer domingo del mes de noviembre y su período inicia el 1° de febrero del siguiente año;
- b) Asociaciones de Juntas de Acción Comunal, el último domingo del mes de febrero y su período inicia el 1° de abril del mismo año;
- c) Federaciones de acción comunal, el último domingo del mes de abril y su período inicia el 1° de junio del mismo año;
- d) Confederación Nacional de Acción Comunal, el último domingo del mes de junio y su período inicia el 1° de agosto del mismo año.

**Artículo 4°.** *Adiciónese el literal c) al artículo 35 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará de la siguiente forma:*

**Artículo 35. Derechos de los dignatarios.** A más de los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal tendrán los siguientes derechos:

(...)

- c) *Interlocución.* Los Dignatarios de los Organismos de Acción Comunal de segundo y tercer grados, respectivamente, tendrán como mínimo una (1) sesión anual con el Gobernador o Alcalde respectivo, y su gabinete en sesión de Consejo de Gobierno, y mínimo una (1) sesión plenaria anual con la Asamblea Departamental, el Concejo Municipal, Distrital o la Junta Administradora Local; y los Dignatarios de los Organismos de Acción Comunal de cuarto grado, tendrán como mínimo una (1) sesión con el Presidente de la República, mínimo una (1) sesión plenaria con el Congreso de la República durante el periodo constitucional, y mínimo una (1) sesión anual con quien ostente el cargo de Ministro del Interior, o quien haga sus veces, en la que podrán participar en la discusión, coordinación o concertación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados al desarrollo de la comunidad y fortalecimiento de los organismos de acción comunal, lo mismo que presentar propuestas, planteamientos e informes escritos o verbales sobre acciones que inciden en el ejercicio de sus derechos, asuntos relacionados con el propósito y objetivos de la organización comunal en la gestión del desarrollo de la comunidad.

**Artículo 5°.** *Modifíquese el numeral 2, literal e) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así:*

**Artículo 91. Funciones.** Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República, o gobernador respectivo.

(...)

**e) En relación a la ciudadanía:**

(...)

2. Convocar por lo menos dos veces al año a ediles, a las organizaciones comunales, sociales y veedurías ciudadanas, para presentar los informes de gestión y de los más importantes proyectos que serán desarrollados por la administración.

Artículo 6°. *Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1368 de 2009, así:*

**Artículo 5°. Capacitación y formación.** La Escuela Superior de Administración Pública creará programas gratuitos, presenciales y/o virtuales, y de acceso prioritario de capacitación y formación profesional destinados a alcaldes, concejales, miembros de las juntas administradoras locales y de los Organismos de Acción Comunal.

**Parágrafo.** La capacitación y formación académica a que hace relación el presente artículo, se extenderá a personeros municipales y distritales, así como a quienes, en estas instituciones, realicen judicatura o práctica laboral o profesional como requisito para acceder a título profesional o presten el servicio de auxiliar jurídico *ad honórem* en los términos de la Ley 1322 de 2009.

Artículo 7°. *Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1148 de 2007, así:*

**Artículo 4°. Vivienda.** Los hogares conformados por los concejales de los municipios definidos en la Ley 617 de 2000 y los dignatarios de organismos de acción comunal podrán acceder al Subsidio Familiar de Vivienda de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia, en cualquiera de sus modalidades sin que requieran demostrar ahorro previo.

**Parágrafo.** El Subsidio Familiar de Vivienda de que trata el presente artículo es un aporte estatal en dinero y/o especie que se otorga por una sola vez a un hogar beneficiario, sin cargo de restitución por parte de este y puede ser complementario de otros subsidios de carácter municipal o departamental.

Artículo 8°. *Modifíquese el artículo 6° de la Ley 1148 de 2007, así:*

**Artículo 6°. Condiciones de Acceso.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario, la Confederación Nacional de Concejos y Concejales (Confenacol), y la Confederación Nacional de Acción Comunal, reglamentará las condiciones especiales de acceso al subsidio familiar de vivienda para la adquisición de vivienda urbana y/o rural de aquellos hogares conformados por los concejales, ediles de los municipios definidos en la Ley 617 de 2000, y Dignatarios de Organismos de Acción Comunal, en especial con lo relacionado con sus modalidades, el monto del subsidio y su aplicación.

Artículo 9°. *Adiciónense el literal h), i) al artículo 98 de la Ley 1757 de 2015, así:*

**Artículo 98. Inversiones asociadas a la participación ciudadana.** Los recursos presupuestales asociados a la promoción de la participación ciudadana deben invertirse prioritariamente en:

(...)

- h) Apoyo a los organismos de acción comunal dentro del marco del conocimiento, protección y ejercicio de derechos, fortalecimiento organizacional y fomento al cumplimiento del propósito y objetivos en la gestión del desarrollo de la comunidad.
- i) Apoyo a los procesos de capacitación y formación integral de los dignatarios y afiliados de los organismos de acción comunal en forma coordinada o concertada con la Confederación Nacional de Acción Comunal.

Artículo 10. *Política Pública de Acción Comunal.* El Ministerio del Interior tendrá un plazo máximo de un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley, para iniciar la formulación de la política pública de acción comunal.

El Ministerio del Interior prestará asistencia técnica a los departamentos, distritos y municipios, para la formulación, revisión o actualización de las políticas públicas de acción comunal

Artículo 11. *Sistema de Información Comunal.* El Ministerio del Interior, los municipios, distritos y departamentos en coordinación con los organismos de acción comunal, crearán e implementarán un sistema de información de acción comunal con ocasión al acopio, preservación de documentos, fomento a la investigación, memoria histórica, generación de conocimiento, oferta institucional del Estado, seguimiento y evaluación sobre la implementación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados a los organismos de acción comunal, con el objeto de satisfacer las necesidades informativas y de gestión, garantizando el acceso y disponibilidad pública de la información.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional reglamentará esta materia en un plazo no superior a un (1) año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, y en el ámbito territorial será adoptado mediante decreto el sistema de información.

Artículo 12. *Educación de la acción comunal.* En atención a lo previsto en la Ley 1029 de 2006 y en el marco de la enseñanza de la Constitución Política y de la democracia, se incluirá la enseñanza, explicación y socialización de la Acción Comunal, como espacio de formación ciudadana y comunitaria, para el conocimiento y ejercicio de la democracia participativa, fomento al respeto, tolerancia, convivencia, solidaridad, paz y desarrollo integral de la comunidad.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación tendrá un plazo de seis

(6) meses para la reglamentación y aplicación de esta ley, donde establecerá los criterios y lineamientos requeridos para la enseñanza de la Acción Comunal.

Artículo 13. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Representante,



OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN  
Representante a la Cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Marco Normativo

El artículo 1° de la Constitución Política establece:

Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución 1991, artículo 1°). (Subrayado fuera de texto).

El artículo 2°, establece los fines del Estado Social de Derecho donde se destacan:

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;...(Constitución 1991, artículo 2°).

Facultad del Congreso el artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución; hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración. El artículo 150 determina que: Corresponde al Congreso hacer las leyes.

El artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005 establece:

Pueden presentar proyectos de ley:

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

11. El Defensor del Pueblo.

### Origen

El origen de las Juntas de Acción Comunal, según lo menciona la Universidad Nacional se remonta a finales de la década de los cincuenta en la Universidad Nacional de Colombia, su primera aparición fue la vereda de Saucito, en el municipio de Chocontá.

“Era, explica Fals Borda, una vereda pequeña de minifundistas, que decidieron organizarse para construir una escuela comunal, que todavía está allí. Es hoy un monumento nacional porque fue el laboratorio donde se determinaron algunas de las primeras reglas, incluso las oficiales, en lo concerniente a la conformación de Juntas de Acción Comunal”. (UN, s.f).

Álvaro Sepúlveda menciona en relación la creación de las Juntas de Acción Comunal:

La creación de las Juntas de Acción Comunal está ligada al nacimiento del Frente Nacional. El país vivía un acelerado proceso de urbanización, debido en gran parte al desplazamiento de campesinos por la violencia fratricida, se buscaba en parte aclimatar la convivencia entre los partidos tradicionales, después de la experiencia traumática de la violencia en los años 50 y 60. (Sepúlveda, s.f).

Las Juntas de Acción Comunal, según menciona Fals Borda citado, por la Universidad Nacional:

“Esta idea, cuenta Fals Borda, sirvió como “un rayo de luz”, para generar un cambio radical en las costumbres de los campesinos hispano-chibchas que se basaba en una antigua tradición que daba prioridad al carácter desconfiado de los habitantes de la región. Estos ignoraban al vecino y echaban al traste cualquier posibilidad de trabajo colectivo”. (UN, s,f).

En el Gobierno de Alberto Lleras Camargo, el 25 de noviembre, se sancionó la Ley 19 de 1958, sobre reforma administrativa, mediante la cual se autoriza en el artículo 22 de la ley, a los concejos municipales, las asambleas departamentales y al Gobierno nacional, encomendar a las Juntas de Acción Comunal funciones de control y vigilancia de ciertos servicios públicos.

Artículo 22. Los Concejos Municipales, las Asambleas Departamentales y el Gobierno nacional, podrán encomendar a las Juntas de Acción Comunal integradas por vecinos de cada Distrito y que se organicen de acuerdo con las normas que expidan los respectivos Concejos y a otras entidades locales, funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos, o dar a esas juntas cierta intervención en el manejo de los mismos (Ley 19, 1958, artículo 22).

Los objetivos y/o funciones de las Juntas de Acción Comunal, según el artículo 23 estaban dados por:

Artículo 23. El Gobierno fomentará por los sistemas que juzgue más aconsejables, y de acuerdo con las autoridades departamentales y municipales, la cooperación de los vecinos de cada municipio para el efecto de:

- a) Aumentar y mejorar los establecimientos de enseñanza y los restaurantes escolares.
- b) Aumentar y mejorar los establecimientos de asistencia pública y los restaurantes populares, y difundir prácticas de higiene y prevención contra las enfermedades;
- c) Administrar equitativamente las aguas cuyo uso pertenezca a varios riberanos, y establecer adecuados sistemas de riego y drenaje;
- d) Mejorar los sistemas de explotación agrícola;
- e) Construir viviendas populares y mejorarlas;
- f) Construir y mantener carreteras, puentes y caminos vecinales;
- g) Organizar cooperativas de producción, de distribución y de consumo;
- h) Organizar bolsas de trabajo
- i) Fomentar la difusión del deporte y de espectáculos de recreación y cultura (Ley 19, 1958, artículo 23).

A su vez el artículo 24 de la ley, estableció lineamientos al Gobierno nacional para garantizar el funcionamiento de las Juntas de Acción Comunal.

Artículo 24. Para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo anterior podrá especialmente el Gobierno:

- a) Suministrar asistencia técnica, directamente o a través de los organismos departamentales y municipales, para la producción de la cooperación comunal y la difusión de los conocimientos y prácticas referentes a las materias en el mismo artículo contempladas;
- b) Establecer subvenciones para los establecimientos y organizaciones que se creen o mejoren por la acción directa de los vecinos de cada lugar;
- c) Dictar las medidas necesarias para dar efectividad a las disposiciones legales vigentes sobre obligación, para los propietarios de fincas, de mantener escuelas en proporción al número de trabajadores de su dependencia;
- d) Autorizar a los Concejos Municipales para eximir del impuesto predial el valor de las nuevas viviendas populares que se construyan en los respectivos Municipios y el de los locales destinados a la enseñanza;
- e) Organizar cursos e instituciones para la preparación del personal encargado de promover la formación de las Juntas de Acción Comunal, a que se refiere el artículo anterior, y orientar sus actividades y prestar la asistencia técnica contemplada en el ordinal m) de este artículo. (Ley 19, 1958, artículo 24).

Sepúlveda menciona que la proyección de las Juntas de Acción Comunal estaba dada a sectores pobres o marginados de la población.

Las Juntas de Acción Comunal inicialmente se nucleaban alrededor de las escuelas públicas, a partir de ella se constituiría el centro comunal, conformarían comités en los que participarían el maestro, el cura párroco, el inspector de policía, funcionarios públicos y la comunidad.

Ello explica por qué inicialmente se asignó el programa a la División de Acción Comunal del Ministerio de Educación (Decreto 1761 de junio 25 de 1959). En 1960 las juntas se trasladan al Ministerio de Gobierno tomando un carácter más político que educativo.

Por ello, en el Gobierno Lleras Restrepo, las Juntas tuvieron una conformación más orgánica, estructurada y técnica. El Decreto 2263 de septiembre 5 de 1966 organizaba y estimulaba la integración popular con la participación de pueblo, el Gobierno y las entidades privadas. (Sepúlveda, s.f).

**Normatividad**

El Conpes 3661 de 2010, relaciona la normatividad de la acción comunal antes y después de la Constitución de 1991.

**Tabla 1. Antecedentes normativos de los Organismos de Acción Comunal**

Instrumentos	Materia
<b>Previo a la Constitución Política de 1991</b>	
Ley 19 de 1958	Ley sobre reforma administrativa, por medio de la cual se realiza la institucionalización de la acción comunal en Colombia. Ley que regula la Acción comunal, invocando su preexistencia con la visión y propósito de regular, controlar, cooptar, dirigir y vigilar la Acción comunal. La ley, fue producto de la reorganización administrativa en Colombia.
Decreto 239 de 1959	La Sección de Planeación Regional y Urbanismo incluía a la acción comunal, con relación a la función de promover lo previsto en el artículo 23 de la Ley 19 de 1958. En el Decreto 239 de 1959 se establece una relación directa de las Juntas de Acción Comunal con la sección de Planeación Regional, Acción Comunal y Urbanismo del Departamento Administrativo Nacional de Planeación y Servicios Técnicos, a la cual se le asigna la función, entre otras, de promover la cooperación comunal.
Decreto 1761 de 1959	Crea la División de Acción Comunal en el Ministerio de Educación.
Decreto 2119 de 1964	Ordena al Departamento de Planeación Nacional la inclusión en el presupuesto nacional de partidas para la acción comunal.
Decreto-ley 3159 de 1968	Eleva la División de Acción Comunal a la categoría de Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad (Digidec), en el Ministerio de Gobierno, —hoy del Interior y de Justicia—.

Instrumentos	Materia
Decreto 2070 de 1969	Creación de las figuras de asociaciones y federaciones en los OAC.
Decreto-ley 126 de 1976	Fija estructura de la Digidec. Cuando las Juntas proyecten construir obras como acueductos, alcantarillados o redes de electrificación para conectarse a los servicios públicos, deberán suscribir un convenio de integración de servicios con la entidad administradora de los mismos para que, una vez construida la obra, les suministre el servicio con tarifa reducida hasta por el monto de la inversión.
Decreto 1930 de 1979	Por el cual se reglamentan parcialmente los literales e) y f) del artículo 1° y los artículos 7° y 8° del Decreto-ley 126 de 1976. Reglamenta la estructura y funcionamiento de las Juntas de Acción Comunal. La Dirección General para la Integración y el Desarrollo de la Comunidad del Ministerio de Gobierno —hoy del Interior y de Justicia—, era la encargada de coordinar la actividad interinstitucional para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior y celebrará los convenios que fueren necesarios para el efecto.
Decreto 300 de 1987	<i>Por el cual se reglamentan parcialmente los literales e) y f) del artículo 1° y artículos 7° y 8° del Decreto-ley 126 de 1976. Se refiere a la constitución de las Juntas de Acción Comunal y su capacidad de acción.</i>
Ley 52 de 1990	Por la cual se establece la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno -hoy del Interior y Justicia -; se determinan las funciones de sus dependencias; se dictan otras disposiciones y se conceden unas facultades extraordinarias. Atribuye a gobernadores, intendentes, comisarios y el Alcalde Mayor de Bogotá competencias con respecto a las Juntas de Acción Comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria y Asociaciones Comunales de Juntas.
<b>Posteriores a la Constitución Política de 1991</b>	
Constitución Política de 1991, artículo 39	Garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.
Constitución Política de 1991, artículo 103	Este artículo determina que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales.
Ley 136 de 1994	Atribuye facultades a los alcaldes de municipios de categoría primera y especial, para reconocer personería jurídica de los organismos comunales de grados 1 y 2 y de juntas de vivienda comunitaria.

Instrumentos	Materia
Decreto 2150 de 1995	Suprime el reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones civiles y JAC, ordena su reconocimiento por escritura pública.
Resolución 759 de 1996 del Ministerio del Gobierno.	Fija el número mínimo de Juntas de Acción Comunal para constituir las asociaciones comunales en comunas y corregimientos.
Decreto 1684 de 1997	Fusiona dependencias del Ministerio del Interior, -hoy del Interior y de Justicia- y establece funciones a la Dirección General para el Desarrollo de la Acción Comunal y la Participación.
Decreto 1122 de 1999	Exclusión del registro en las cámaras de comercio a las organizaciones comunales. (Declarado inexecutable mediante la Sentencia C-923 del 18 noviembre de 1999).
Sentencia C-580 del 6 de junio de 2001	Análisis constitucional del Proyecto de ley número 51 de 1998 (Senado), 109 de 1998 (Cámara), “por el cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las Asociaciones Comunales. Sentencia que se refiere a la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad. Pero ante todo, a la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del Gobierno, a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario”.
Ley 743 de 2002	Desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. Tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares.
Ley 753 de 2002	Modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994, concede funciones de los alcaldes de categorías primera y especial para el otorgamiento de las personerías jurídicas de Juntas de Acción Comunal, junto con vivienda comunitaria y asociaciones. Corresponde a los alcaldes de los municipios clasificados en categorías primera y especial, el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica.
Ley 790 de 2002	Orden de fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia, desarrollada mediante el Decreto 200 de 2003.

Instrumentos	Materia
Decreto 2350 de 2003	Reglamenta la Ley 743 de 2002. Indica que la norma tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado. Se refiere, entre otros aspectos: número mínimo de afiliados o afiliadas, la constitución de más de una junta de acción comunal en un mismo territorio, el número mínimo para subsistir como organismo comunal, el reconocimiento de personería jurídica, las condiciones para ser delegado ante un organismo comunal de grado superior, estatutos, comisiones de convivencia y conciliación entre otros. También está incluida la importante labor de registro de los organismos de acción comunal y el registro de libros.
Decreto 2350 de 2003, sobre las empresas comunales rentables	Sobre las empresas comunales rentables y el régimen solidario explica que los organismos de acción comunal podrán conformar comisiones empresariales tendientes a la constitución de empresas o proyectos rentables en beneficio de la comunidad, cuya organización y administración serán materia de reglamentación en sus estatutos.  También, el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial), fomentará, apoyará y promoverá la constitución y desarrollo de empresas o proyectos productivos de carácter solidario de iniciativa de las organizaciones comunales, los cuales deberán ser presentados por estas al Sistema Público Territorial de apoyo al Sector de la Economía Solidaria, a través de las secretarías de las gobernaciones o alcaldías, responsables de promover la participación comunitaria, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida el Departamento Administrativo de la Economía Solidaria.
Decreto 2350 de 2003, sobre la formación comunal	Sobre capacitación comunal. El Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ), de forma coordinada con la Confederación Nacional de Acción Comunal, orientará la formación en materia comunal. La organización comunal deberá adoptar a través de su estructura comunal la estrategia de Formación de Formadores para la capacitación de sus afiliados, en cooperación con las entidades de control, inspección y vigilancia y establecerá los mecanismos para su implementación.

Instrumentos	Materia
Decreto 4530 de 2008	La estructura orgánica del MIJ cambió a partir del Decreto 4530 de 2008. Tal decreto estableció que el Viceministerio del Interior tendría una reestructuración que incluyera una dirección para la Democracia y Participación Ciudadana (DDPC), y que dentro de esta hubiera un grupo denominado Grupo para el Fortaleciendo de la Democracia. El grupo es el encargado de establecer espacios de participación para la definición, formulación, ejecución, seguimiento y adopción de las políticas públicas en materia de participación ciudadana, el fortalecimiento de la democracia y la organización comunal.
Decreto 890 de 2008	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002, sobre las labores de inspección y vigilancia, así como la búsqueda de mecanismos para mejorar la operación de esta figura, a fin de preservar el interés general y la legalidad de sus actuaciones.

**Nota:** Tabla tomada del documento Conpes 3661 de 2010. Fuente: Compilado DNP-DJSG, 2009.

**Relevancia de la Acción comunal**

La importancia de la acción comunal está dada por su potencial en la solución de problemas, por ser quien comunica a la comunidad con las autoridades, la Universidad Nacional, citando a Valencia, menciona:

La experiencia superior al medio siglo en el trabajo barrial le permite al economista dimensionar la importancia de la Acción Comunal: “Sin la menor duda es la principal organización social que tiene el país y naturalmente, por sus características, trata de ser cooptada y utilizada. Sin embargo, su potencial es enorme y el proceso de cambio en que se encuentra es muy alentador”, comenta Sánchez.

De acuerdo con el dirigente barrial, de la interacción de los ciudadanos en torno a una variedad de temáticas surgen caminos hacia la solución de los problemas.

“Estas necesidades que generan desarrollo humano se ven reflejadas en la realización de obras comunales que son comunes a todos, como los espacios recreativos, administración de campos deportivos, de plaza de mercado, donde participamos todos los habitantes de una comuna, de una localidad”, comentó.

Subrayó la importancia de estos organismos como el primer puente que se tiende entre la comunidad y organizaciones políticas de mayor envergadura como los concejos, asambleas y congreso... (UN, s,f).

### Problemáticas de la Acción Comunal

El documento Conpes 3661 del 10 de mayo de 2010, plantea un problema central y tres ejes problemáticos de la acción comunal a saber:

- a) Problema central: los organismos de acción comunal afrontan dificultades en su organización y gestión.

Se ha identificado como problema central el hecho de que los organismos de acción comunal afrontan dificultades en dos frentes: de fortalecimiento interno y la falta de coordinación de la oferta institucional a la que aquellos pueden acceder.

La problemática comunal se manifiesta en tres ejes temáticos: el primero, está relacionado con las dificultades que tienen las iniciativas comunales para ser canalizadas debidamente por el Estado; el segundo, tiene que ver con las debilidades de la organización comunal; y el tercero, se relaciona con la sostenibilidad económica de las organizaciones comunales. (CONPES 3661, p. 28).

El primer eje problemático (los Organismos Comunales tienen dificultades que no están debidamente canalizadas por parte del Estado), esto debido, según el Conpes a la coordinación de la oferta institucional. Ya que no son suficientes los mecanismos de gestión y apoyo para desarrollar óptimamente las iniciativas sectoriales e intersectoriales de los comunales, su fomento y realización. (Conpes 3661).

El segundo eje problemático (debilidad en la estructura comunal, bajo reconocimiento y falta de visibilidad de la organización), según el Conpes este problema está dado por las dificultades internas de la organización que afectan de manera significativa su democracia interna y mecanismos de participación, lo que afecta su estabilidad y en algunos casos su legitimidad.

Los comunales identifican que sus organizaciones adolecen de procesos y técnicas para la administración de sus organizaciones, su gestión e interrelación.

Los comunales en los diferentes talleres han identificado que en su estructura organizativa se refleja una alta carga burocrática que hace compleja su funcionalidad para la toma de decisiones y la interrelación con las instituciones. En general hay debilidades y no cuentan con herramientas de planificación, administración y fortalecimiento para sus organizaciones.

Los comunales en las consultas locales manifestaron que el constante cambio de dignatarios, los deficientes empalmes entre directivas y la falta de memorias de la organización, las deficiencias administrativas, los frecuentes problemas en el manejo de la información, los recursos y el patrimonio y otros aspectos organizativos, explican en buena parte la visión escéptica, fría y hasta de

apatía que la ciudadanía tiene acerca de ellos y que afecta a toda la organización. (Conpes 3661, p. 33).

El tercer eje problemático (los Organismos Comunales no tienen mecanismos para desarrollar iniciativas empresariales y productivas), este eje tiene fundamento en que las empresas comunales no cuentan con una reglamentación que les permita participar en el sector de la economía solidaria y carecen de capacitación en la formulación de proyectos productivos.

Lo anterior permite un marco de acción para dar respuestas a las diferentes necesidades y dificultades por las cuales pasa la acción comunal en Colombia.

Del honorable Representante,



OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN  
Representante a la Cámara

### Referencias

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Ibáñez.

Congreso de la República de Colombia. (25 de noviembre de 1958). Sobre Reforma Administrativa. [Ley 19 de 1958]. D.O: AÑO XCV .N. 29835. 9.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2010). Documento Conpes 3661. Política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal.

Universidad Nacional. (Sin Especificar fecha). En la UN nacieron las Juntas de Acción Comunal. Recuperado de: <http://historico.cartauiversitaria.unal.edu.co/ediciones/28/03carta.html>

Viva la Ciudadanía. (Sin Especificar Fecha). Historia, realidad, pensamiento y perspectivas de la acción comunal en Colombia. <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0168/articulo0006.pdf>

Sepúlveda, Álvaro. (Sin especificar fecha). Las Juntas de Acción Comunal, Origen y Desarrollo Histórico. <http://files.juntalospinos.webnode.es/200000031-d7444d83de/61.pdf>

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 18 de octubre del año 2018, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 217, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Oscar Hernán Sánchez León*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 883 - Martes, 23 de octubre de 2018  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

**Págs.**

Proyecto de ley número 214 de 2018 Cámara, por medio de la cual se promueve el acceso a información necesaria para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles y se adoptan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 216 de 2018 Cámara, por la cual se autoriza al Banco de la República para acuñar una moneda con fines conmemorativos o numismáticos en razón de la exaltación del bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819 y se dictan otras disposiciones.....	16
Proyecto de ley número 217 de 2018 Cámara, por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones. ....	25