



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 466

Bogotá, D. C., viernes, 7 de junio de 2019

EDICIÓN DE 48 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 07 DE 2018 SENADO

*por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.*

Bogotá D.C.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA

Secretario

Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 07 de 2018 Senado, por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.**

Respetado doctor España:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República con fundamento en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, se rinde informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 07 de 2018 Senado, “*por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral*”, en los siguientes términos:

### Contenido de la ponencia

- I. Antecedentes de la Iniciativa.
- II. Objeto.
- III. Justificación de la Iniciativa.
- IV. Modificaciones al texto presentado en ponencia para primer debate.
- V. Pliego de modificaciones.
- VI. Texto propuesto para Primer debate.

### I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley es de iniciativa parlamentaria y fue puesto a consideración del Congreso de la República por los honorables Senadores *Alexander López Maya, Jesús Alberto Castilla Salazar, Gustavo Francisco Petro Urrego, Feliciano Valencia Medina, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Gustavo Bolívar Moreno, Criselda Lobo Silva, Julián Gallo Cubillos*, honorables Representantes *Fabián Díaz Plata, León Fredy Muñoz Lopera, Ángela María Robledo Gómez, Omar de Jesús Restrepo Correa, Luis Alberto Albán Urbano, María José Pizarro Rodríguez*.

La Mesa Directiva del Senado de la República designó como ponentes a los honorables Senadores *Eduardo Enrique Pulgar Daza, Jesús Alberto Castilla Salazar, Gabriel Jaime Velasco Ocampo*.

### II. OBJETO

Según el texto radicado ante el Senado de la República informan sus autores que el objeto o propósito del proyecto de ley, es suprimir la figura de la intermediación laboral a través de Cooperativas de Trabajo Asociado estableciendo que el personal requerido por las empresas públicas o privadas para el desarrollo de sus actividades misionales, no podrá vincularse a través de Cooperativas de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral

ni bajo ninguna otra modalidad de vinculación que menoscabe los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes. La norma expresamente señala que a partir de su promulgación, queda prohibido en el territorio nacional, la contratación de personal a través de Cooperativas de Trabajo Asociado y cualquier otro tipo de asociación que pretenda hacer intermediación laboral. Su objeto o propósito: suprimir la figura de la intermediación laboral a través de Cooperativas de Trabajo Asociado estableciendo que el personal requerido por las empresa públicas o privadas para el desarrollo de sus actividades misionales, no podrá vincularse a través de Cooperativas de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral ni bajo ninguna otra modalidad de vinculación que menoscabe los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes. Por tal motivo, señala que a partir de su promulgación, queda prohibido en el territorio nacional, la contratación de personal a través de Cooperativas de Trabajo Asociado y cualquier otro tipo de asociación que pretenda hacer intermediación laboral. Con el propósito de conciliar los fallos de la Corte Constitucional con nuestra legislación el proyecto de ley establece que los trabajadores que se encuentran vinculados a alguna cooperativa de trabajo asociado, se les aplicará el principio de “contrato realidad” establecido por la Corte Constitucional, sobre los derechos laborales y las empresas que hayan contratado con estas cooperativas, deberán proceder a contratar el personal vinculado mediante contratos laborales directos, sin intermediación laboral.

### III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Al existir un contrato laboral con un tercero, el empleador para el cual el trabajador está prestando sus servicios, llega en muchas ocasiones a evadir la responsabilidad legal que le asiste en el reconocimiento de las acreencias laborales del empleado, llegando de esta manera a vulnerar sus derechos, en otras ocasiones ocurre de que los terciarios reciben por parte de la empresa en misión las acreencias laborales del trabajador y estos no realizan el pago efectivo al empleado por los servicios prestados. De igual manera ocurre que los terciarios en muchas ocasiones no realizan de manera oportuna el pago de Seguridad Social de los trabajadores, vulnerando sus derechos fundamentales.

De igual manera las empresas prefieren este tipo de contratación laboral, ya que con ello evaden la responsabilidad que tienen, para el pago de Seguridad Social de sus trabajadores, generando con ello una inequidad mucho mayor entre empleados que en la misma empresa ejercen el mismo tipo de laborales y que sí tienen los servicios de Seguridad Social, abriendo una brecha mucho más alta en el reconocimiento de derechos fundamentales de los trabajadores, reconocidos por Colombia y por la OIT.

Según lo establecido en el Derecho Laboral, por regla general se presume que la parte débil del contrato es el empleado, pero ante esta modalidad

de prestación de servicios, los empleadores se han beneficiado argumentado que la prestación de servicios profesionales por parte de una persona no los obliga a cumplir con el pago de Seguridad Social y demás derechos que tienen los trabajadores, logrando así un mayor beneficio para estos en cuanto al incumplimiento de sus obligaciones laborales.

El Decreto 1072 de 2015, en su artículo 2.2.8.1.3, las define como “organizaciones sin ánimo de lucro pertenecientes al sector solidario de la economía, que asocian personas naturales que simultáneamente son gestoras, contribuyen económicamente a la cooperativa y son aportantes directos de su capacidad de trabajo para el desarrollo de actividades económicas, profesionales o intelectuales, con el fin de producir en común bienes, ejecutar obras o prestar servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general”.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-211 de 2000 identificó como características relevantes de las Cooperativas de Trabajo Asociado las siguientes: (i) asociación voluntaria y libre, (ii) igualdad de los cooperados, (iii) ausencia de ánimo de lucro, (iv) organización democrática, (v) trabajo de los asociados como base fundamental, (vi) desarrollo de actividades económico-sociales, (vii) solidaridad en la compensación o retribución, y (viii) autonomía empresarial.

En la sentencia citada, la Corte recogió el siguiente concepto alrededor de la noción y régimen de funcionamiento de las Cooperativas de Trabajo Asociado:

“Las Cooperativas de Trabajo Asociado nacen de la voluntad libre y autónoma de un grupo de personas que deciden unirse para trabajar mancomunadamente, bajo sus propias reglas contenidas en los respectivos estatutos o reglamentos internos. Dado que los socios son los mismos trabajadores estos pueden pactar las reglas que han de gobernar las relaciones laborales, al margen del código que regula esa materia. Todos los asociados tienen derecho a recibir una compensación por el trabajo aportado, además de participar en la distribución equitativa de los excedentes que obtenga la cooperativa. Sólo en casos excepcionales y en forma transitoria u ocasional se les permite contratar trabajadores no asociados, quienes se regirán por la legislación laboral vigente”.<sup>1</sup>

Para los autores de la iniciativa cada una de las personas asociadas recaen las calidades de trabajador y de asociado cooperado que convergen en sus miembros y esta característica los ubica en un plano horizontal en el que no es posible hablar de empleadores por un lado y de trabajadores por el otro, ni considerar relaciones de dependencia o subordinación en la ejecución del objeto de la cooperativa. Por eso es que las relaciones de trabajo en estas cooperativas escapan del ámbito de aplicación de la legislación laboral y se sometan a lo que libre y voluntariamente dispongan los cooperados en los

<sup>1</sup> Corte Constitucional, en Sentencia C-211 de 2000, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

estatutos, gozan de autonomía configurativa para definir, entre otras materias, el régimen de trabajo, seguridad social y compensaciones, sin que, por ello, se encuentren libres de la exigencia de sujetarse a los principios y derechos constitucionales, de forma que se salvaguarden los derechos fundamentales de las personas vinculadas a las actividades cooperativas.

La Corte ha establecido algunos elementos identificadores de la mutación de la relación horizontal entre trabajadores cooperados a una de naturaleza vertical, en los siguientes términos:

“En relación con los elementos que pueden conducir a que la relación entre cooperado y cooperativa pase de ser una relación horizontal, ausente de subordinación, a una relación vertical en la cual una de las dos partes tenga mayor poder sobre la otra y, por ende, se configure un estado de subordinación, se pueden destacar diferentes elementos, como por ejemplo (i) el hecho de que para que se produzca el pago de las compensaciones a que tiene derecho el cooperado este haya cumplido con la labor en las condiciones indicadas por la cooperativa o el tercero a favor del cual la realizó; (ii) el poder disciplinario que la cooperativa ejerce sobre el cooperado, de acuerdo con las reglas previstas en el régimen cooperativo; (iii) la sujeción por parte del asociado a la designación [que] la Cooperativa [haga] del tercero a favor del cual se va a ejecutar la labor contratada y las condiciones en las cuales trabajará; entre otros”.<sup>2</sup>

En el ámbito internacional cabe recordar que por invitación del Gobierno de Colombia, la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT (la Misión) visitó el país del 14 al 18 de febrero de 2011, para analizar la aplicación del Acuerdo Tripartito por el derecho de asociación y la democracia, firmado en junio de 2006, en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo. La Misión se da en seguimiento a la visita tripartita de alto nivel de 2005, a la visita de la Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT, en octubre de 2009 y a las dos misiones de contactos preliminares, llevadas a cabo en 2010 respecto de varios casos ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT.

Ante esta situación, la Misión en sus conclusiones lamenta que el nivel de sindicalización en Colombia, cuyas distintas estimaciones varían entre el 4 y el 7 por ciento, sigue siendo muy bajo respecto de los estándares internacionales y que el grado de cobertura de la negociación colectiva es aún más reducido. La Misión ha identificado varias áreas clave en donde una acción urgente es necesaria para contribuir a resolver estas dificultades:

En este sentido, la Misión convoca en sus conclusiones a: “Renovadas medidas legislativas y acciones de control para acabar con la intermediación laboral llevada a cabo por las Cooperativas de Trabajo Asociado, así como todos los demás obstáculos legales y prácticos a la libertad sindical y negociación colectiva que puedan resultar de la existencia de dichas cooperativas”.

Durante las reuniones sostenidas por la Misión, no sólo con las organizaciones sindicales, sino también con las altas Cortes, se expresaron serias preocupaciones sobre el creciente uso de las Cooperativas de Trabajo Asociado, así como sobre el recurso a pactos colectivos a nivel de empresa con trabajadores no afiliados que estaban teniendo un impacto serio en el ejercicio de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva. Se indicó que los elementos mencionados también tienen impacto en la tasa de afiliación sindical. Se informó también a la Misión de casos frecuentes de discriminación antisindical como consecuencia del ejercicio del derecho de constituir o afiliarse a una organización sindical.

Estas conclusiones que fueron llevadas al seno de la discusión en la Organización Internacional del Trabajo, obligan necesariamente a discutir en el Congreso de Colombia, las implicaciones de sostener un marco legal que no se adecúa a estas exigencias del orden multilateral.

Para el caso del expediente Colombia en la OIT (el cual resulta quizás el más estudiado por este organismo y sus distintas comisiones y órganos de control); el Gobierno nacional ha sido llamado a responder en 16 ocasiones por el Convenio 87 y una ocasión por el Convenio 98 ante las instancias de control OIT en los últimos años; esto debido a la grave situación de violación de Derechos Humanos y de libertades sindicales. Los órganos de control de normas de OIT se han referido en 95 ocasiones solicitando que en Colombia se tomen medidas legislativas para proteger derechos, o para superar obstáculos, el resultado de esos llamados es tomar medidas frente a 57 normas (por configuración en contrario o por omisión legislativa), de las cuales se han modificado en Colombia, tan solo dos por medio de leyes y dos más en virtud de algunas sentencias de la Corte Constitucional, dejando un pendiente de 53 normas que se encuentran vigentes en Colombia y que en materia laboral resultan contrarias a los Convenios OIT ratificados.

Muchas de estas solicitudes se refieren a aspectos mínimos y necesarios para el ejercicio de las libertades sindicales negadas por el actual ciclo de intermediación laboral que no concluye en nuestro medio. No resolver de manera definitiva estos obstáculos permite coincidir con la afirmación acuñada en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que afirma que en “Colombia existe una exclusión normativa e institucional que impide la actuación de las organizaciones sindicales”, lo cual resulta inaceptable para la comunidad internacional y los mercados comunes a los que Colombia aspiraría a ingresar en una economía global. Resolver y adecuar el marco normativo colombiano en la materia, es no solamente una tarea que se resuelve con este proyecto sino que conduce inevitablemente hacia la tarea inconclusa de promulgar un verdadero Estatuto del Trabajo, tal como lo demanda el artículo 55 de la Constitución Política.

En un informe publicado el 29 de octubre de 2013, disponible en la página de la OIT, muestra una problemática muy importante que ha venido

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-445 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

sucedido con los trabajadores vinculados a través de Cooperativas de Trabajo, de la siguiente manera: “Revisando las copias de los reportes de inspección del trabajo realizadas por el Ministerio del Trabajo a estas empresas, se encuentra que la mayor parte de los contratos que tienen con los trabajadores que envían en misión a otras empresas (alrededor del 90%), establecen una vinculación que no corresponde a los términos que define la ley, sino que su trabajo es permanente, con contratos a término fijo de un año, o por obra, que se renuevan periódicamente, trabajando en las mismas labores que sus pares vinculados de manera directa, pero en condiciones de inferioridad en relación con la remuneración y otras prestaciones extralegales, y sin que puedan ejercer los derechos de libertad sindical que les daría la posibilidad de incidir en las condiciones de su contratación. Además, el trabajador firma un contrato en blanco, que luego llena la empresa de acuerdo con sus propias necesidades”.<sup>3</sup>

El panorama sobre la violación de los derechos de los trabajadores en Colombia, a pesar de los avances jurídicos que ha tenido nuestro país al respecto, sigue mostrando una preocupante tendencia en este tipo de contratación laboral, permitiendo como se ha mencionado con anterioridad la vulneración de los derechos laborales de los ciudadanos, motivo por el cual se evidencia la necesidad de avanzar en la consolidación de este proyecto de ley, para brindar mayores garantías para el sector laboral.

La Corte Constitucional en Sentencia C-593 de 2014 señaló que “la llamada tercerización se utiliza para evadir las obligaciones laborales y esconda verdaderos contratos, realidad para desarrollar las funciones o labores que le son propias para cumplir su objeto social”.<sup>4</sup>

Los autores señalan de igual manera que ante el avance de las distintas formas de la tercerización laboral en el país, la demanda por nulidad simple constitucional de la Central Unitaria de Trabajadores ante el Consejo de Estado en contra de la expedición del decreto 583 del 2016, por parte del Ministerio del Trabajo, destaca en su texto con respecto a las cifras de trabajadores tercerizados en el país, la existencia de más de tres millones de trabajadores tercerizados. “En Colombia desde los años 90 se estimuló el uso de formas ambiguas y disfrazadas de vinculación para encubrir la relación laboral, constituyendo violación de derechos laborales. Para 2015 la proporción de trabajadores sometidos a relaciones laborales ilegales es del 17,3%, es decir, en Colombia hay 3.813.880 trabajadores en situación de relaciones laborales ilegales, 351.680 más de los que había en 2011. De acuerdo con la Gran Encuesta

de Hogares del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), esta situación ha sido duramente objetada tanto a nivel nacional por las organizaciones representantes de trabajadores, especialmente entre las centrales sindicales, la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT), como por organismos internacionales como la OIT, por medio de sus órganos de control y a través de las Conclusiones de la Misión Tripartita de Alto Nivel a Colombia; la Organización para Cooperación y el Desarrollo OCDE, y la Unión Europea”.<sup>5</sup>

En marzo del año 2017 el Consejo de Estado decidió suspender provisionalmente el Decreto Reglamentario 583, que autorizaba a las empresas públicas y privadas tercerizar actividades laborales (incluso las misionales permanentes), mediante cooperativas, contratos sindicales, SAS, entre otras modalidades de contratación tercerizada.

Según el Consejo de Estado, con el Decreto 583 el Gobierno excedió los límites que le impuso la Ley 1429 del 2010, que rige el tema de la tercerización laboral. Por eso decidió la suspensión provisional de este decreto reglamentario, mientras prepara una resolución de fondo.

De tal suerte que queda vigente la norma contenida en el artículo 63 de la Ley 1429 del 2010, que dice que la tercerización laboral es ilegal cuando en una empresa pública y/o privada se vincula personal para el desarrollo de actividades misionales permanentes, a través de un proveedor, o cuando se vincula personal de una forma que afecte los derechos laborales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

De igual se destaca en la Constitución Política de Ecuador se encuentra prohibido intermediación laboral y la tercerización, ante lo cual la OIT, en un informe publicado en diciembre de año 2016, cita al respecto de la siguiente manera: “en Ecuador, a diferencia del resto de los países, el Mandato Constituyente del año 2008 prohibió la tercerización y la intermediación laboral, entendiéndose que estas formas contractuales precarizan el empleo, vulneran el principio de estabilidad laboral, impiden la organización sindical y desconocen los convenios internacionales. (Maurizio, 2016)”.<sup>6</sup>

#### **IV. MODIFICACIONES AL TEXTO PRESENTADO EN PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

El texto puesto a consideración en la ponencia de primer debate en la Comisión Séptima del Senado de la República, se deja de la misma manera que el texto radicado por parte de los autores, no se realizan modificaciones.

<sup>3</sup> Tercerización Mediante Agencias de Trabajo Temporal en América Latina, (29 de octubre de 2013), OIT, AC-TRAV, Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas, ITUC CSI IGB, Publicación disponible en: [https://www.ilo.org/actrav/info/pubs/WCMS\\_227991/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/actrav/info/pubs/WCMS_227991/lang--es/index.htm)

<sup>4</sup> Corte Constitucional Sentencia C-593 de 2014, M.P., Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>5</sup> Demanda por Nulidad simple Decreto 583 del 2016, Central Unitaria de Trabajadores.

<sup>6</sup> Panorama Laboral 2016 América Latina y el Caribe, 14 de diciembre de 2016, OIT, Disponible en: [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/WCMS\\_537803/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/WCMS_537803/lang--es/index.htm)

## V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES	TEXTO PRESENTADO EN PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
<p><b>TÍTULO</b>  <b>Proyecto de ley número 07 de 2018,</b>  <i>por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.</i></p>	Sin Modificaciones	<p><b>Proyecto de ley número 07 de 2018,</b>  <i>por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.</i></p>
<p><b>Artículo 1°.</b> A partir de la promulgación de la presente ley y sin perjuicio del objeto social de las empresas temporales legalmente constituidas, queda prohibido en el territorio nacional, la contratación de personal a través de Cooperativas de Trabajo Asociado y cualquier otro tipo de asociación, sociedad o esquema legal que permita, contenga o encubra prácticas de intermediación laboral destinadas a favorecer a beneficiarios y/o empleadores. Tampoco se permitirá la contratación a través del Contrato sindical para el desarrollo de labores misionales y permanentes, en ningún sector de la económica nacional público o privado.</p> <p>Esta prohibición incluye todas las actividades y modalidades de enganche laboral que afecten los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes y que guarden relación directa con el suministro y adecuación permanente de grandes volúmenes de materias primas e insumos indispensables, además del desarrollo de procesos y servicios misionales y esenciales para la producción industrial, la gran minería, la agricultura, el transporte, las comunicaciones, las actividades comerciales, logísticas y portuarias a gran escala y la prestación de los servicios básicos esenciales a cargo del Estado.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> A partir de la expedición de esta ley, se prohíbe el fraccionamiento sucesivo de los contratos a término fijo o de obra en la contratación de personal para la construcción, adecuación y mantenimiento de las obras de infraestructura en la industria petrolera y en obras de infraestructura vial, energética, portuaria o aeroportuaria. En todos los casos se respetará la continuidad de los contratos de obra y lo dispuesto en la ley laboral sobre el contrato a término fijo en la materia.</p>	Sin Modificaciones	<p><b>Artículo 1°.</b> A partir de la promulgación de la presente ley y sin perjuicio del objeto social de las empresas temporales legalmente constituidas, queda prohibido en el territorio nacional, la contratación de personal a través de Cooperativas de Trabajo Asociado y cualquier otro tipo de asociación, sociedad o esquema legal que permita, contenga o encubra prácticas de intermediación laboral destinadas a favorecer a beneficiarios y/o empleadores. Tampoco se permitirá la contratación a través del Contrato sindical para el desarrollo de labores misionales y permanentes, en ningún sector de la económica nacional público o privado.</p> <p>Esta prohibición incluye todas las actividades y modalidades de enganche laboral que afecten los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes y que guarden relación directa con el suministro y adecuación permanente de grandes volúmenes de materias primas e insumos indispensables, además del desarrollo de procesos y servicios misionales y esenciales para la producción industrial, la gran minería, la agricultura, el transporte, las comunicaciones, las actividades comerciales, logísticas y portuarias a gran escala y la prestación de los servicios básicos esenciales a cargo del Estado.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> A partir de la expedición de esta ley, se prohíbe el fraccionamiento sucesivo de los contratos a término fijo o de obra en la contratación de personal para la construcción, adecuación y mantenimiento de las obras de infraestructura en la industria petrolera y en obras de infraestructura vial, energética, portuaria o aeroportuaria. En todos los casos se respetará la continuidad de los contratos de obra y lo dispuesto en la ley laboral sobre el contrato a término fijo en la materia.</p>
<p><b>Artículo 2°.</b> Los trabajadores que se encuentren vinculados al momento de expedición de esta ley, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado, contratistas, operadores o mediante contratos sindicales para el desarrollo de labores misionales o permanentes, se les aplicará sin solución de continuidad, el principio de “contrato realidad” establecido por la Corte Constitucional, en lo referido a</p>	Sin Modificaciones	<p><b>Artículo 2°.</b> Los trabajadores que se encuentren vinculados al momento de expedición de esta ley, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado, contratistas, operadores o mediante contratos sindicales para el desarrollo de labores misionales o permanentes, se les aplicará sin solución de continuidad, el principio de “contrato realidad” establecido por la Corte Constitucional, en lo referido a</p>

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES	TEXTO PRESENTADO EN PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
<p>sus derechos laborales y con el propósito de su enganche a la entidad, bajo la figura de un contrato formal de trabajo. Los empleadores que hayan contratado personal con estas cooperativas, sin perjuicio de los compromisos suscritos con estas entidades, deberán vincular a estos trabajadores y trabajadoras mediante lo dispuesto por el Código Sustantivo del Trabajo y el derecho laboral administrativo en lo pertinente. Lo anterior con el propósito de garantizar una relación laboral formal conforme a la ley para estos casos.</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará el período de transición que en ningún caso podrá exceder el periodo de máximo hasta 180 días calendario a partir de la promulgación de esta ley, para que aquellas personas que se encuentren laborando bajo Cooperativas de Trabajo Asociado sean vinculadas por sus empleadores, tanto en el sector público como privado, conforme lo dispone la ley laboral y el derecho laboral administrativo, vigente.</p> <p>En todo caso las autoridades competentes no autorizarán despidos sin justa causa o retiro de personal de las Cooperativas de Trabajo Asociado con ocasión de lo dispuesto en esta ley.</p>		<p>sus derechos laborales y con el propósito de su enganche a la entidad, bajo la figura de un contrato formal de trabajo. Los empleadores que hayan contratado personal con estas cooperativas, sin perjuicio de los compromisos suscritos con estas entidades, deberán vincular a estos trabajadores y trabajadoras mediante lo dispuesto por el Código Sustantivo del Trabajo y el derecho laboral administrativo en lo pertinente. Lo anterior con el propósito de garantizar una relación laboral formal conforme a la ley para estos casos.</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará el período de transición que en ningún caso podrá exceder el periodo de máximo hasta 180 días calendario a partir de la promulgación de esta ley, para que aquellas personas que se encuentren laborando bajo Cooperativas de Trabajo Asociado sean vinculadas por sus empleadores, tanto en el sector público como privado, conforme lo dispone la ley laboral y el derecho laboral administrativo, vigente.</p> <p>En todo caso las autoridades competentes no autorizarán despidos sin justa causa o retiro de personal de las Cooperativas de Trabajo Asociado con ocasión de lo dispuesto en esta ley.</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> El Ministerio de Trabajo, a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 smlmv) a las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que no cumplan con lo establecido en esta ley.</p>	Sin Modificaciones	<p><b>Artículo 3°.</b> El Ministerio de Trabajo, a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 smlmv) a las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que no cumplan con lo establecido en esta ley.</p>
<p><b>Artículo 4°.</b> El artículo 1° de la Ley 1258 del 5 de diciembre del de 2008, <i>por medio de las cuales se crea las sociedades simplificadas por acciones</i>, quedara así:</p> <p><b>Artículo 1°.</b> <i>Constitución.</i> La sociedad por acciones simplificada podrá constituirse por una o varias personas naturales o jurídicas, quienes sólo serán responsables hasta por el monto de sus respectivos aportes. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 42 de la presente ley, el o los accionistas serán responsables solidariamente y exclusivamente por las obligaciones laborales y tributarias, en que incurra la sociedad.</p>	Sin Modificaciones	<p><b>Artículo 4°.</b> El artículo 1° de la Ley 1258 del 5 de diciembre del de 2008, <i>por medio de las cuales se crea las sociedades simplificadas por acciones</i>, quedara así:</p> <p><b>Artículo 1°.</b> <i>Constitución.</i> La sociedad por acciones simplificada podrá constituirse por una o varias personas naturales o jurídicas, quienes sólo serán responsables hasta por el monto de sus respectivos aportes. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 42 de la presente ley, el o los accionistas serán responsables solidariamente y exclusivamente por las obligaciones laborales y tributarias, en que incurra la sociedad.</p>
<p><b>Artículo 5°.</b> Esta ley complementa, deroga y modifica las disposiciones legales y reglamentarias que le sean contrarias.</p>	Sin Modificaciones	<p><b>Artículo 5°.</b> Esta ley complementa, deroga y modifica las disposiciones legales y reglamentarias que le sean contrarias.</p>
<p><b>Artículo 6°.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción promulgación.</p>	Sin Modificaciones	<p><b>Artículo 6°.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción promulgación.</p>

## VI. PROPOSICIÓN

Teniendo en cuenta lo anterior, solicito se someta a discusión y aprobación el informe de ponencia positivo para primer debate y el texto propuesto, en la Comisión Séptima del Senado de la República del Proyecto de ley número 07 de 2018 Senado, *por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.*

Atentamente,

Atentamente,



**EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA**  
Senador de la República  
Coordinador Ponente



**JESUS ALBERTO CASTILLA**  
Senador de la República  
Ponente

**GABRIEL VELASCO OCAMPO**  
Senador de la República  
Ponente

## VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 07 DE 2018 SENADO

*por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 07 DE 2018 SENADO

*por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** A partir de la promulgación de la presente ley y sin perjuicio del objeto social de las empresas temporales legalmente constituidas, queda prohibido en el territorio nacional, la contratación de personal a través de Cooperativas de Trabajo Asociado y cualquier otro tipo de asociación, sociedad o esquema legal que permita, contenga o encubra prácticas de intermediación laboral destinadas a favorecer a beneficiarios y/o empleadores. Tampoco se permitirá la contratación a través del Contrato sindical para el desarrollo de labores misionales y permanentes, en ningún sector de la económica nacional público o privado.

Esta prohibición incluye todas las actividades y modalidades de enganche laboral que afecten los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes y que guarden relación directa con el suministro y adecuación permanente de grandes volúmenes de materias primas e insumos indispensables, además del desarrollo de procesos y servicios misionales y esenciales para la producción industrial, la gran minería, la agricultura, el transporte, las comunicaciones, las actividades comerciales, logísticas y portuarias a gran escala y la prestación de los servicios básicos esenciales a cargo del Estado.

**Parágrafo 1°.** A partir de la expedición de esta ley, se prohíbe el fraccionamiento sucesivo de los contratos a término fijo, o de obra en la contratación de personal para la construcción, adecuación y mantenimiento de las obras de infraestructura en la industria petrolera y en obras de infraestructura vial, energética, portuaria, o aeroportuaria. En todos los casos se respetará la continuidad de los contratos de obra y lo dispuesto en la ley laboral sobre el contrato a término fijo en la materia.

**Artículo 2°.** Los trabajadores que se encuentren vinculados al momento de expedición de esta ley, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado, contratistas, operadores o mediante contratos sindicales para el desarrollo de labores misionales o permanentes, se les aplicará sin solución de continuidad, el principio de “contrato realidad” establecido por la Corte Constitucional, en lo referido a sus derechos laborales y con el propósito de su enganche a la entidad, bajo la figura de un contrato formal de trabajo.

Los empleadores que hayan contratado personal con estas cooperativas, sin perjuicio de los compromisos suscritos con estas entidades, deberán vincular a estos trabajadores y trabajadoras mediante lo dispuesto por el Código Sustantivo del Trabajo y el derecho laboral administrativo en lo pertinente. Lo anterior con el propósito de garantizar una relación laboral formal conforme a la ley para estos casos.

El Gobierno nacional reglamentará el período de transición que en ningún caso podrá exceder el periodo de máximo hasta 180 días calendario, a partir de la promulgación de esta ley, para que aquellas personas que se encuentren laborando bajo Cooperativas de Trabajo Asociado sean vinculadas por sus empleadores, tanto en el sector público como privado, conforme lo dispone la ley laboral y el derecho laboral administrativo, vigente.

En todo caso las autoridades competentes no autorizarán despidos sin justa causa o retiro de personal de las Cooperativas de Trabajo Asociado con ocasión de lo dispuesto en esta ley.

**Artículo 3°.** El Ministerio de Trabajo, a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 smlmv) a las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que no cumplan con lo establecido en esta ley.

**Artículo 4°.** El artículo 1° de la Ley 1258 del 5 de diciembre de 2008, *por medio de las cuales se crea las sociedades simplificadas por acciones*, quedara así:

**Artículo 1°.** *Constitución.* La sociedad por acciones simplificadas podrá constituirse por una o varias personas naturales o jurídicas, quienes sólo serán responsables hasta por el monto de sus respectivos aportes. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 42 de la presente ley, el o los accionistas serán responsables solidariamente y exclusivamente por las obligaciones laborales y tributarias, en que incurra la sociedad.

**Artículo 5°.** Esta ley complementa, deroga y modifica las disposiciones legales y reglamentarias que le sean contrarias.

**Artículo 6°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción, promulgación.

Atentamente,



**EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA**  
Senador de la República  
Coordinador Ponente



**JESUS ALBERTO CASTILLA**  
Senador de la República  
Ponente

**GABRIEL JAIME VELASCO OCAMPO**  
Senador de la República  
Ponente

**LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D.C., a los cinco (5) días del mes de junio del año dos mil diecinueve (2019).

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso de la República*, informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto para primer debate.

**Número del Proyecto de ley:** número 07 de 2018 Senado.

**Título del proyecto:** *por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.*

**NOTA SECRETARIAL**

Frente a este proyecto de ley se radicó ante esta Secretaría informe de ponencia positiva:

Radicada el día martes cuatro (4) de junio del año dos mil diecinueve 2019.

**Hora:** 6:50 a. m. y suscrita por los honorables Senadores *Eduardo Enrique Pulgar Daza* (coordinador ponente) y *Jesús Alberto Castilla Salazar*.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO COMISIÓN SÉPTIMA

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 256 DE 2018 SENADO, 019 DE 2017 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 24 de mayo de 2019

Honorable Vicepresidenta

**LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ**

Vicepresidenta Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad.

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara**

Respetada señora Vicepresidenta,

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, dentro del término establecido para tal efecto, nos permitimos rendir Informe de ponencia para primer debate en Senado al **Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara**, *“por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones”*.

La presente ponencia se desarrollará en los siguientes términos:

1. Antecedentes legislativos.
2. Objeto del Proyecto de ley.
3. Justificación.
4. Conceptos Institucionales.
5. Pliego de modificaciones.
6. Proposición.

Cordialmente,



**H.S. HONORIO HENRIQUEZ PINO**  
PONENTE



**H.S. FABIAN CASTILLO SÁENZ**  
PONENTE



**H.S. EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA**  
PONENTE



**H.S. NADYA BLEL SCAFF**  
PONENTE

**H.S. LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ**  
COORDINADORA PONENTE

### 1. Antecedentes legislativos

El presente proyecto de ley fue radicado por los honorables Representantes Óscar Ospina Quintero, Mauricio Salazar Peláez, Víctor Javier Correa, Rafael Romero Piñeros, Ana Cristina Paz y los honorables Senadores *Jorge Eliécer Prieto Riveros, Luis Évelis Andrade, Nadya Blel Scaff, Jorge Iván Ospina y Marco Aníbal Avirama, el día 25 de julio de 2017 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, asignándosele el número 019 de 2017 y siendo publicado en la Gaceta del Congreso número 610 de 2017.*

Durante el trámite legislativo, fue aprobado en primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, sin modificaciones, en sesión del 12 de septiembre de 2017.

Sesión Plenaria de los días 30 de mayo, 5, 6 y 12 de junio de 2018, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones al Proyecto de ley número 019 de 2017 Cámara, *por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.* Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

El proyecto fue enviado al honorable Senado de la República y remitido a la Comisión Séptima de Senado, en donde la mesa directiva designó inicialmente como coordinadora ponente a la honorable Senadora Laura Ester Fortich Sánchez, junto a los honorables Senadores Eduardo Enrique Pulgar Daza, Fabián Gerardo Castillo, Nadya Georgette Blel Scaff, y Honorio Miguel Henríquez Pinedo.

### 2. Objeto del proyecto de ley

Garantizar el acceso de los consumidores a la información nutricional de los productos alimenticios, y establecer medidas que promuevan entornos y condiciones de vida saludable.

### 3. Justificación

En primer lugar, antes de iniciar con la exposición de argumentos que sustentan la necesidad de contar con una ley que se ocupe de los asuntos de referencia, es imperativo recordar que, según la normativa vigente en Colombia, los alimentos y bebidas solo deben incluir en sus productos la tabla de información nutricional, la cual se rige bajo la Resolución número 0333 de Rotulado nutricional.

Motivo por el cual, con este proyecto de ley se busca que el consumidor reciba información veraz, que le permita tomar decisiones de consumo responsables.

Actualmente, el Ministerio de Salud y Protección Social, establece una serie de recomendaciones que combaten la obesidad, sin que necesariamente se regulen alimentos, recomendaciones como las siguientes:

1. Consuma alimentos variados y nutritivos diariamente.
2. Disminuir el consumo de grasas saturadas y evite las comidas rápidas.
3. Aumente el consumo de frutas y verduras. Son cinco al día.
4. Vigile su peso corporal fácilmente.
5. Evite el consumo de bebidas azucaradas.
6. Limite el consumo de sal en su alimentación.
7. No utilice sal de mesa para agregar a sus comidas.
8. Prefiera los alimentos frescos.
9. Seleccione y prefiera alimentos integrales.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario hacer énfasis en el hecho de que las necesidades nutricionales de cada persona varían de acuerdo a su estilo de vida y condiciones médicas. Por ejemplo, un deportista tiene necesidades distintas a las de una persona sedentaria o a las de un niño. Por esto es importante contar con un etiquetado que informe imparcialmente, sin que se ponga en tela de juicio la calidad de ningún alimento. Esto, con el propósito de dar alcance al derecho que tiene el consumidor a ser informado, sin datos parcializados, para que así, tome decisiones de consumo, que sean acordes con sus necesidades y su estilo de vida.

Running	Gimnasio
Este deporte exige entre 2.500 y 3.500 calorías por día, especialmente proteínas y carbohidratos complejos, como legumbres, arroz, pasta. Comer fibra, un par de horas antes de ejercitarse, ayuda a resistir más: Es recomendable una manzana, medio banano o una barra energética sin azúcares refinados. Al acabar el entrenamiento son ideales las claras de huevo, la carne, las semillas y las nueces. Fuente: <a href="https://www.elspectador.com/cromos/estilo-de-vida/que-debe-comer-cada-guion-deportistas-articulo-842907">https:// www.elspectador.com/cromos/estilo-de-vida/que-debe-comer-cada-guion-deportistas-articulo-842907</a> .	Se necesitan alimentos que den fuerza y resistencia, ya que solemos usar máquinas para correr, hacer bicicleta y levantar pesas. En esa medida, antes del ejercicio es ideal consumir frutas, miel de abejas, alimentos integrales y mantequilla de maní. Después de entrenar se sugieren proteínas como el huevo y la carne ya que ayudan a reparar el desgaste muscular.

Debe decirse que, en el caso de los niños, son los adultos, sus padres o cuidadores quienes deben tomar las decisiones de consumo, y con un etiquetado informativo se facilita esta tarea, pero que al mismo tiempo informe sobre los contenidos nutricionales basados en perfiles nutricionales reconocidos por la Organización Mundial de la Salud.

Los colombianos<sup>1</sup> requieren información sobre los alimentos y bebidas que ingieren, pero más importante aún, requieren educación para poder

<sup>1</sup> Esto más aun teniendo en cuenta que un 44% de la población colombiana no cumple con su cuota diaria de ejercicio.

saber qué es lo que requiere su cuerpo. Los hábitos alimenticios han cambiado y, hoy, las familias, tienen menos tiempo para preparar sus comidas. Los alimentos preparados en casa, deben ser sanos, pero también prácticos y rápidos, para tener más tiempo en familia. En este punto es importante señalar que los alimentos por sí mismos no son perjudiciales, la razón de la obesidad y los problemas de salud relacionados, se deben al exceso, de diferentes compuestos, dentro de los que se encuentra, la grasa, el sodio y el azúcar.

Por lo anterior es prudente manifestar, que adquirir estilos de vida saludable que incluyan actividad física y una dieta sana, al igual que la educación, son las herramientas más eficaces para prevenir y combatir la obesidad. Estas herramientas constituyen una estrategia con resultados a largo plazo a diferencia de las prohibiciones.

El estilo de vida, o sea, el tipo de hábitos y costumbres que posee una persona, puede ser beneficioso para la salud, pero también puede llegar a dañarla para influir de modo negativo sobre ella. Por ejemplo, un individuo que mantiene una alimentación equilibrada y que realiza actividades físicas en forma cotidiana, tiene mayores probabilidades de gozar de una buena salud. Por el contrario, una persona que come y bebe en exceso, y que descansa mal, corre serios riesgos de sufrir enfermedades evitables.

La alimentación saludable es uno de los objetivos principales en las sociedades más avanzadas, ya que permite a las personas disfrutar de una vida, además de longeva, en condiciones optimizadas.

Cada vez son más las preocupaciones de los consumidores por conocer que es lo que están comiendo, por lo que las condiciones en que se producen, obliga a los Estados a incorporar una información fidedigna en el etiquetado.

#### 4. Conceptos Institucionales

A lo largo de la radicación de proyecto de ley hasta la actualidad se han pronunciado varias entidades, emitiendo conceptos al presente proyecto de ley; los cuales han sido publicados en la *Gaceta del Congreso* de la República.

- **Ministerio de Salud y Protección Social**

Publicado en la *Gaceta del Congreso* número 589 de 2018, tomando como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 914 de 2017, donde proponen ajustes al articulado en la redacción y en las competencias de las entidades involucradas, así como los alcances que se generan. Adicionalmente destacan la regulación del rotulado frontal de advertencia; argumentan que este proyecto de ley puede constituirse en una oportunidad para que el rotulado frontal de advertencia y la publicidad de alimentos sean priorizados y avancen como parte de una acción integral de política pública para contribuir a la

reducción del riesgo de obesidad y enfermedades no transmisibles ocasionadas por un inadecuado régimen alimentario.

- **Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)**

Observación publicada en la *Gaceta del Congreso* número 589 de 2018.

- **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Concepto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 589 de 2018.

- **Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)**

Concepto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 589 de 2018.

- **International council of beverages associations**

Observación publicada en la *Gaceta del Congreso* número 589, el 10 de agosto de 2018. La ICBA solicita a la Cámara de Representantes que analice las consideraciones y que la legislación que adopte el país sea acorde a los más altos estándares internacionales. Esperan contar con la oportunidad de continuar un diálogo abierto y un trabajo articulado y colaborativo para analizar e implementar soluciones prácticas y efectivas para esta preocupación que comparten con el gobierno, la industria y los consumidores.

- **Ministerio de Educación Nacional**

Reconoce y comparte el propósito loable que pretende la iniciativa legislativa; no obstante, difiere respecto a las consideraciones planteadas en el proyecto de ley, solicita respetuosamente tener en cuenta las siguientes observaciones de constitucionalidad y conveniencia expuestas frente al Proyecto de ley:

- Menciona que el diseño de cartillas, la creación de páginas web, así como la destinación de espacios televisivos en canales por suscripción y la instalación bebederos de agua, inexorablemente conllevan una serie de gastos recurrentes que tendrían que ser asumidos por el Gobierno nacional, situación que demandaría mayores recursos públicos que deben ser tenidos en cuenta por el legislador.
- Manifiesta que las entidades territoriales certificadas en educación las llamadas a adoptar las medidas necesarias que consideren convenientes en procura de garantizar el bienestar de la comunidad educativa, razón por la cual, dichas entidades, de acuerdo con sus competencias, determinarán la necesidad o innecesidad de implementar bebederos de agua potable en las instituciones educativas de preescolar, básica y media de carácter oficial.

- En cuanto a las medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras Enfermedades No Transmisibles (ENT), contempladas en el proyecto de ley, para este Ministerio, estas disposiciones no proporcionan elementos de fondo que la legislación actual no desarrolle al respecto, es importante traer a colación la Ley 1355 de 2009, “*por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención*”, que en su artículo 3° estableció la promoción de políticas de seguridad alimentaria, nutricional y actividad física para favorecer ambientes saludables y seguros.
- Existe una legislación que contempla varias disposiciones para el control, atención y prevención de la obesidad y otras entidades, por lo cual se podría colegir que el fin perseguido de la iniciativa, está inmerso en la aplicabilidad de la Ley 1355 de 2009, por tanto, para este Ministerio, la propuesta legislativa resultaría innecesaria.

Por lo anteriormente expuesto para esta Entidad los objetivos perseguidos con la iniciativa legislativa de presente ya se desarrollan mediante la legislación vigente, por lo cual sugiere el archivo del proyecto de ley.

- **Superintendencia de Industria y Comercio**

Observación publicada en la *Gaceta del Congreso* número 590, el 10 de agosto de 2018, donde manifiesta que el proyecto contiene diversas imprecisiones de orden conceptual en torno a la terminología relevante del mismo, citan como ejemplo al separar injustificadamente los conceptos de publicidad, patrocinio y promoción, cuando de cara a las previsiones del Estatuto del Consumidor, la publicidad comprende toda forma de comunicación que tenga como finalidad influir en las decisiones de consumo, resultando abiertamente inconveniente e innecesario desagregar dichos conceptos.

Otra falencia de imprecisión conceptual surge del trato análogo ofrecido a los conceptos de etiquetado e información, cuando lo cierto es que se trata de acciones independientes que revisten obligaciones específicas para la industria.

En la misma línea frente a la definición y desarrollo de la “*publicidad abusiva*” contenida en el inciso cuarto del artículo 9°, pues cierto es que, en la actualidad, dicho concepto carece de un contexto objetivo y preciso que permita a la industria y a la misma autoridad, determinar su ocurrencia. Sobre el particular parece desconocerse que a la fecha cursa el trámite del Proyecto de ley número 020 de 2017 Cámara, “*por medio del cual se introduce la publicidad abusiva al Estatuto del Consumidor y se modifican algunas disposiciones de la Ley 1480 de*

2011”, así como el Proyecto de ley número 046 de 2017 Senado, que trata la misma temática; proyecto a su vez objetado por esta Entidad por resultar inconveniente de cara a los fines perseguidos<sup>1</sup>.

De otra parte, se advierte como uno de los puntos más críticos de la propuesta legislativa, que el esquema previsto para la reglamentación de la ley va en abierta contravía de las verdaderas funciones e integrantes del CISAN, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto número 2055 de 2009, pues su naturaleza es eminentemente la de un órgano de coordinación y orientación, mas no de regulación. Ahora, tampoco se encuentra, por ejemplo, una justificación objetiva y razonable para avalar únicamente la intervención de la Superintendencia de Industria y Comercio en la regulación, pues dada la especificidad de la información requerida en los productos objeto del proyecto, en especial lo referente a su contenido nutricional, dicha labor de regulación también debería involucrar al Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos (Invima), que además, al igual que esta Superintendencia, ostenta facultades de inspección, vigilancia y control en aspectos puntuales de los productos alimenticios.

- **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

A través de concepto con radicado número 13983 del 22 de mayo de 2019, esta cartera rinde concepto negativo frente a la iniciativa, principalmente por dos razones:

1. Porque las herramientas que establece la iniciativa para divulgar y promocionar la seguridad alimentaria y nutricional, requerirían erogaciones adicionales con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación. Por lo cual, es necesario que dichas herramientas sean cubiertas por cada entidad involucrada en la seguridad alimentaria y nutricional, por medio de los recursos presupuestales que establece actualmente.
2. Los artículos 10 y 12 del texto aprobado en Cámara de Representantes, están legislando nuevamente sobre una materia ya regulada en leyes preexistentes como la Ley 1355 de 2009, la cual en sus artículos 3° al 5°, disponen que el Estado, por medio de diferentes Entidades, promoverá políticas de seguridad alimentaria y nutricional y de actividad física, complementadas con estrategias de comunicación, educación en información.

- **ASOGRASAS**

De acuerdo con la *Gaceta del Congreso* número 590 del 10 de agosto de 2018, Asograsas manifiesta el impacto que tendría en la industria que elabora estos alimentos que son fundamentales y necesarios para el adecuado desarrollo y crecimiento de las personas, especialmente el de niños, niñas y adolescentes.

Como conclusión, desde la perspectiva de la ciencia y tecnología de alimentos, el Proyecto de ley número 019 de 2017 debe revisar a profundidad la ciencia que sirve de base para el asunto que se propone regular. Es imperativo evitar que una ley colombiana contenga el exabrupto de establecer definiciones que no están avaladas internacionalmente por la comunidad científica, o se base en postulados polémicos que, si bien son avalados por la OPS, son fuertemente cuestionados por la ciencia aceptada. Es imperativo también evitar que la legislación colombiana aliente la desconfianza y el temor por los alimentos procesados al punto de llevar a la sociedad a rechazarlos injustificadamente.

Es además fundamental oír la voz de la ciencia y la tecnología de alimentos en este debate acerca de los alimentos procesados, al cual suelen acudir expertos de otras áreas que por lo general desconocen la naturaleza y características de los procesos tecnológicos de los alimentos y la ciencia de los ingredientes alimentarios.

Preocupa cómo a lo largo del articulado se prohíbe expresamente la participación de la industria en los debates y en la construcción del conocimiento. No se acude tampoco al *expertise* de la academia y de la ciencia para la construcción de las herramientas, o se les desconoce al momento de otorgar participación en medios de comunicación. Por el contrario, se brindan espacios en el proyecto de ley para que de manera gratuita entidades públicas y ONG emitan mensajes sobre hábitos de salud.

Además de lo anterior, sorprende que ONG y organizaciones de la sociedad civil, que no desconocemos como actores importantes para algunos temas, puedan participar en el debate libremente y no se les invoque como a la industria, el conflicto de interés, más aún cuando es sabido que algunos de estos grupos se benefician económicamente por ser los principales voceros y promotores de estas iniciativas legislativas.

A lo largo del texto se evidencia la intención de incluir las advertencias nutricionales y sanitarias acorde con el sistema NOVA, desconociendo en el fondo el *derecho* que tiene el *consumidor* de estar *bien informado*, ya que sesga la información a la que se lo expone, busca incorporar en las etiquetas las definiciones del artículo dos, pero al mismo tiempo no se le permite acceder a las declaratorias nutricionales, las declaraciones de salud o incluso las virtudes de un producto que haya sido intervenido por la industria. Pareciera que todos los alimentos que no vienen directamente de la granja a la mesa, son satanizados por llevar consigo procesos de intervención de la industria, procesos incorporados en muchos productos de la canasta familiar como la harina de trigo o el arroz, *fortificados* gracias a la industria, y cuya práctica mal haríamos en negar sus bondades, pues son ampliamente conocidas.

- **Cámara de Comercio Colombo Aamericana Amcham**

Hace un llamado de generar la regulación necesaria para el desarrollo del sector, teniendo en cuenta el enfoque de autorregulación y de concertación de política pública para lograr mejores resultados sociales. Es por esta razón que, la labor legislativa debe estar encaminada a la consolidación y racionalización normativa de asuntos alrededor del control de la obesidad y de las ENT, todo esto, bajo un enfoque integral que incluya la combinación de políticas que promuevan el deporte y la actividad física, el suministro de información necesaria para lograr una buena nutrición y la vinculación de los sectores públicos y privados mediante mecanismos que permitan el cumplimiento efectivo de los objetivos de política pública, de los estándares internacionales y de los acuerdos firmados y ratificados en el país.

Solicitan ajustar el proyecto, se ponen a nuestra disposición para apoyar en lo que sea menester para generar un proceso participativo que permita lograr un marco normativo acorde con los estándares, objetivo y compromisos internacionales en esta materia; todo esto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 590 de 10 de agosto de 2018.

- **Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad de Justicia**

La OMS y la OPS han hecho recomendaciones claras a los Estados para que adopten medidas que permitan prevenir la obesidad. Dentro de dichas medidas se encuentra la adopción de un etiquetado frontal, que informe de manera clara a los consumidores sobre los índices de grasas, azúcares y sal de ciertos productos, así como la adopción de restricciones a la publicidad dirigida a menores de edad de los productos comestibles ultraprocesados; concluye que dichas recomendaciones son también respaldadas por organismos de derechos humanos siendo parte de los deberes internacionales de protección y garantía que tiene el Estado colombiano en relación con el derecho a la salud y la alimentación, así como de los deberes constitucionales que tiene el Estado de garantizar el derecho de todos los consumidores a acceder a información veraz y suficiente sobre los bienes que consumen.

Otras entidades que se han manifestado en los últimos meses han sido:

- **PaPaz Red de Padres y Madres.**
- **CEA COLOMBIA - Consejo de Empresas Americanas.**
- **Educación Consumidores (Organización de la sociedad civil que investiga e incide en los temas del consumo que afectan la salud humana y ambiental).**
- **FIAN Colombia.**
- **(ANDA) Asociación Nacional de Anunciantes de Colombia.**

## 5. Modificaciones al articulado.

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	OBSERVACIONES
<p><i>Por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	<p><i>Por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	Sin modificaciones
<p><b>CAPÍTULO I</b> <b>Disposiciones generales</b></p>	<p><b>CAPÍTULO I</b> <b>Disposiciones generales</b></p>	Sin modificaciones
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> Garantizar el acceso de los consumidores a la información sobre <del>alimentación saludable, información en salud pública, participación ciudadana e información nutricional de productos procesados y ultraprocesados, por medio del rotulado frontal e informativo, en el marco de la promoción de modos, condiciones y estilos de vida.</del></p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> Garantizar el acceso de los consumidores a la información <b>nutricional de los productos alimenticios, y establecer medidas que promuevan entornos y condiciones de vida saludable.</b></p>	Se modifica el objeto de tal forma que la iniciativa tenga un alcance orientado a promover entornos y condiciones de vida saludable.
<p><b>Artículo 2°. Definiciones.</b> <del><b>Alimentos sin procesar:</b> Estos alimentos se obtienen directamente de plantas o de animales y no sufren ninguna alteración tras extraerse de la naturaleza. <b>Productos alimenticios:</b> Independiente de su nivel de procesamiento, es toda sustancia, elaborada, semielaborada o bruta, que se destina al consumo humano, incluyendo las bebidas, el chicle y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la fabricación, preparación o tratamiento de los alimentos, pero no incluye los cosméticos ni el tabaco ni las sustancias utilizadas solamente como medicamentos. <b>Ambiente obesogénico:</b> Aquel ambiente que promueve y conlleva la obesidad de los seres humanos a través de factores físicos, económicos, y/o socioculturales. <b>Densidad energética:</b> Cantidad de energía que contiene un alimento por unidad de peso (Kcal/g o K/g). <b>Edulcorantes:</b> Sustancias diferentes del azúcar que confieren a un alimento un sabor dulce. <b>Enfermedades No Transmisibles (ENT):</b> Son las que no se transmiten de persona a persona, son de larga duración y progresión generalmente lenta. Los 4 tipos principales de enfermedades no transmisibles son las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, las enfermedades respiratorias crónicas y la diabetes. En ocasiones, las ENT tienen su origen en factores biológicos inevitables, pero a menudo son causadas por ciertos hábitos como el consumo de tabaco, el consumo excesivo de alcohol, una alimentación poco sana y la falta de actividad física. <b>Entorno educativo:</b> Escenarios de vida cotidiana donde la comunidad educativa desarrolla capacidades a través de procesos de enseñanza/ aprendizaje contextualizados, que permiten la construcción social y reproducción de la cultura, el pensamiento, la efectividad, los hábitos y estilos de vida; que le brindarán mejores</del></p>	<p><b>Artículo 2°. Definiciones.</b> <b>Alimentos:</b> toda sustancia elaborada, semielaborada o en bruto, que se destina al consumo humano, incluidas las bebidas, el chicle y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la elaboración, preparación o tratamiento de “alimentos”, pero no incluye los cosméticos, el tabaco ni las sustancias que se utilizan únicamente como medicamentos. <b>Enfermedades No Transmisibles (ENT):</b> Son las que no se transmiten de persona a persona, son de larga duración y progresión generalmente lenta. Los 4 tipos principales de enfermedades no transmisibles son las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, las enfermedades respiratorias crónicas y la diabetes. En ocasiones, las ENT tienen su origen en factores biológicos inevitables, pero a menudo son causadas por ciertos hábitos como el consumo de tabaco, el consumo excesivo de alcohol, una alimentación poco sana y la falta de actividad física. <b>Entorno educativo:</b> Escenarios de vida cotidiana donde la comunidad educativa desarrolla capacidades a través de procesos de enseñanza, aprendizaje contextualizados, que permiten la construcción social y reproducción de la cultura, el pensamiento, la efectividad, los hábitos y estilos de vida saludable; que brindarán a los integrantes de la comunidad mejores formas de vivir y relacionarse consigo mismo y con su entorno. <b>Restaurante o establecimiento gastronómico. Es todo establecimiento fijo destinado a la preparación, servicio, expendio y consumo de alimentos.</b> <b>Ingrediente:</b> cualquier sustancia, incluidos los aditivos alimentarios, que se emplee en la fabricación o preparación de un alimento y esté presente en el producto final, aunque posiblemente en forma modificada. <b>Modos, condiciones y estilos de vida saludable:</b> son un conjunto de interven-</p>	Se modifica la definición de alimentos con el propósito de hacerla más amplia. Se incluyen definiciones frente lo que se debe entender por restaurante o establecimiento gastronómico. Así como lo que se debe entender por ingrediente.

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	OBSERVACIONES
<p>res formas de vivir y relacionarse consigo mismo, con los demás y con el medio ambiente.</p> <p><b>Ingrediente:</b> 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.</p> <p><b>Ingredientes culinarios:</b> Sustancias extraídas directamente de alimentos sin procesar o mínimamente procesados o de la naturaleza que por lo general se consumen (o pueden consumirse) como ingredientes de preparaciones culinarias. El proceso de extracción puede incluir prensado, molienda, trituración, pulverización y secado. Estas sustancias se usan para sazonar y cocinar alimentos sin procesar o mínimamente procesados y crear platos recién preparados.</p> <p><b>Modos, condiciones y estilos de vida saludable:</b> son un conjunto de intervenciones poblacionales, colectivas e individuales, que actúan de manera independiente, son incluyentes y diferenciales. Se gestionan y promueven desde lo sectorial, transectorial y comunitario, para propiciar entornos cotidianos que favorezcan una vida saludable.</p> <p><b>Organismos genéticamente modificados:</b> Cualquier organismo vivo que posea una combinación nueva de material genético, que se haya obtenido mediante la aplicación la tecnología de ADN recombinante, sus desarrollos o avances, así como sus partes, derivados o productos que los contengan, con capacidad de reproducirse o de transmitir información genética. Se incluye dentro de este concepto los Organismos Vivos Modificados (OVM) a que se refiere el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en la Biotecnología.</p>	<p>ciones poblacionales, colectivas e individuales, que actúan de manera independiente, son incluyentes y diferenciales. Se gestionan y promueven desde lo sectorial, transectorial y comunitario, para propiciar entornos cotidianos que favorezcan una vida saludable.</p>	
<p>CAPÍTULO II <b>De la comunicación para la salud</b></p>	<p>CAPÍTULO II <b>De la comunicación para la salud</b></p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud y Protección Social, diseñarán herramientas pedagógicas tales como cartillas, páginas web, aplicaciones para dispositivos móviles y demás herramientas que brinden las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), con información sobre las causas y la prevención de las ENT.</p> <p>Todas las instituciones educativas, tanto públicas como privadas, 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.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> <i>Herramientas pedagógicas de información.</i> El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud y Protección Social, diseñarán herramientas pedagógicas tales como cartillas, páginas web, aplicaciones para dispositivos móviles y demás herramientas que brinden las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), con información sobre las causas y la prevención de las ENT <b>así como la adopción de hábitos de vida saludable en el entorno educativo. Lo anterior, con el objetivo que las instituciones educativas públicas y privadas difundan y hagan uso de las herramientas pedagógicas para prevenir las ENT desde la niñez.</b></p>	<p>Se incluye un apartado en el primer inciso con el propósito de incluir la adopción de hábitos de vida saludable en el entorno educativo, como herramienta pedagógica de información.</p> <p>Se elimina la prohibición de participación de la industria en el diseño de dichas herramientas pedagógicas, por considerar que los lineamientos de la OMS, buscan adoptar medidas que abarquen múltiples sectores y partes interesadas, dentro de los que se encuentra la sociedad civil, el Estado y la industria.</p> <p>Se adiciona un párrafo, de acuerdo a los lineamientos presentados por el Ministerio de Hacienda, para eliminar el impacto fiscal de la iniciativa.</p>

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	OBSERVACIONES
<p>En el diseño de las herramientas pedagógicas y realización de campañas de prevención de que trata este artículo se prohibirá la interferencia de la industria productora de comestibles procesados y ultra procesados, en aras de evitar conflictos de interés que puedan afectar el objetivo de prevención de las ENT.</p> <p>En el término de 6 meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los Ministerios de Educación, Salud y Protección Social, y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, deberán diseñar herramientas pedagógicas que incluyan información sobre las causas y la prevención de las ENT, y propenderán por la difusión de estas en el territorio nacional.</p>	<p>En el diseño de las herramientas pedagógicas y realización de campañas de prevención de que trata este artículo <b>se realizará de conformidad con los lineamientos establecidos por la Comisión Independiente de alto nivel de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre Enfermedades no Transmisibles – “Es hora de Actuar” o sus subsiguientes recomendaciones.</b></p> <p>En el término de 6 meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, los Ministerios de Educación, Salud y Protección Social, y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, deberán diseñar las herramientas pedagógicas de que trata el presente artículo. <b>Parágrafo. La implementación de estas herramientas, debe realizarse con cargo a los recursos presupuestales con los que dispone actualmente cada una de las entidades involucradas. No se requerirán erogaciones adicionales con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación.</b></p>	
<p><b>Artículo 4°. Programas de comunicación para la salud en medios de comunicación a cargo de la Nación.</b> La Autoridad Nacional de Televisión destinará en forma gratuita y rotatoria espacios para la utilización por parte de las entidades públicas, con el propósito de emitir mensajes de promoción de hábitos de vida saludable en la franja infantil y horario triple A 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.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces vigilará el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 4°. Programas de comunicación para la salud en medios de comunicación a cargo de la Nación.</b> La Autoridad Nacional de Televisión destinará en forma gratuita y rotatoria espacios para la utilización por parte de las entidades públicas, con el propósito de emitir mensajes de promoción de hábitos de vida saludable en la franja infantil y horario triple A 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.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces vigilará el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.</p>	Sin modificaciones
<p><b>Artículo 5°. Eliminado.</b></p>	<p><b>Artículo 5° (nuevo). Referentes internacionales en la adopción de políticas públicas para el combate de la ECNT y la promoción de hábitos de vida saludable.</b> Las entidades públicas responsables del desarrollo de políticas públicas para la prevención de ECNT y hábitos de vida saludables deberán realizarlo con base en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), las cuales se enfocan en los derechos humanos y la equidad (incluida la no discriminación, la equiparación entre los sexos y la participación); medidas que abarquen múltiples sectores y partes interesadas; enfoques de la salud en todas las políticas, en todos los ámbitos gubernamentales y en toda la sociedad con una adecuada gestión de los conflictos de intereses; medidas nacio-</p>	<p>Se incluye un artículo nuevo con el propósito establecer como referente las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en lo que respecta a la adopción de políticas públicas para el combate de la ECNT y la promoción de hábitos de vida saludable. <b>En adelante se renumeran los artículos, en consideración a la inclusión de unos nuevos en el texto propuesto para primer debate en Senado. Así como en atención a la eliminación de artículos realizada en el texto aprobado por la Plenaria de Cámara de Representantes. Según consta en Gaceta 570 de 2018.</b></p>

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	OBSERVACIONES
	nales respaldadas por la cooperación y la solidaridad internacionales; enfoque que abarque todo el ciclo de vida; emancipación de las personas y las comunidades; estrategias basadas en pruebas científicas, y Cobertura Sanitaria Universal (CSU).	
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III</p> <p style="text-align: center;">De la regulación de los productos alimenticios</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III</p> <p style="text-align: center;">De la información en los productos alimenticios</p>	Se modifica el nombre del capítulo por considerar que lo que se busca es la manera en que se informa al consumidor sobre el contenido de los productos alimenticios.
<p><b>Artículo 6°.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social definirá, de acuerdo con las cantidades diarias orientadas que se establezcan por porción según los patrones de alimentación de la población colombiana, los productos alimenticios que deberán incluir el rotulado nutricional frontal informativo, en un término no superior a seis (6) meses posteriores a la sanción de la presente ley.</p> <p>Los productos definidos por el Ministerio de la Salud deberán incluir la información sobre la cantidad de azúcares totales, grasa saturada, sodio y energía (Calorías), contenidos en una porción del producto y su porcentaje frente al valor diario de referencia para cada uno de ellos establecido y se representará gráficamente en íconos monocromáticos que no excederán más del 20% del tamaño total de la cara frontal del empaque.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La implementación de este etiquetado nutricional frontal informativo no podrá exceder de 18 meses a partir de la sanción de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos (Invima) o la entidad que haga sus veces a nivel nacional deberá, antes de expedir el registro sanitario, permiso o notificación sanitaria para comercializar productos alimenticios, verificar el cumplimiento del rotulado frontal nutricional informativo.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Lo anterior sin perjuicio de los valores diarios de referencias establecidos por el CDO o GDA (por sus siglas en inglés).</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> <i>Exclusiones.</i> Quedan excluidos del etiquetado nutricional informativo las carnes frescas sin procesamiento o adición de otras sustancias, la leche pasteurizada sin aditivos, huevos frescos sin procesamiento, frutas, verduras, legumbres, hortalizas, panela, ingredientes culinarios, los productos elaborados artesanalmente y los productos preparados en restaurante y todos los alimentos sin procesar, así como los Alimentos para Propósitos Médicos (AP-MES), y las fórmulas infantiles.</p>	<p><b>Artículo 5 6°.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social definirá, de acuerdo con las cantidades diarias orientadas que se establezcan por porción según los patrones de alimentación de la población colombiana, los productos alimenticios que deberán incluir el rotulado nutricional frontal informativo, en un término no superior a seis (6) meses posteriores a la sanción de la presente ley.</p> <p>Los productos definidos por el Ministerio de la Salud deberán incluir la información sobre la cantidad de azúcares totales, grasa saturada, sodio y energía (Calorías), contenidos en una porción del producto y su porcentaje frente al valor diario de referencia para cada uno de ellos establecido y se representará gráficamente en íconos monocromáticos que no excederán más del 20% del tamaño total de la cara frontal del empaque.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La implementación de este etiquetado nutricional frontal informativo no podrá exceder de 18 meses a partir de la sanción de la presente ley. <b>El Ministerio de Salud y Protección Social e INVIMA harán el debido acompañamiento al cumplimiento de la ley para la micro, pequeña y mediana empresa.</b></p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos (Invima) o la entidad que haga sus veces a nivel nacional deberá, antes de expedir el registro sanitario, permiso o notificación sanitaria para comercializar alimentos, verificar el cumplimiento del rotulado frontal nutricional informativo.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Lo anterior sin perjuicio de los valores diarios de referencias establecidos por el CDO o GDA (por sus siglas en inglés).</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> <i>Exclusiones.</i> Quedan excluidos del etiquetado nutricional informativo las carnes frescas sin procesamiento o adición de otras sustancias, la leche pasteurizada sin aditivos, huevos frescos sin procesamiento, frutas, verduras, legumbres, hortalizas, panela, ingredientes culinarios, <b>aguas potables tratadas y minerales naturales destinadas al consumo humano, los empaques secundarios (multiempaques,</b></p>	<p>Se incluye un apartado en el parágrafo 1°, con el propósito de que el Ministerio de Salud y el Invima, acompañen a la micro y mediana empresa en el marco de la implementación y cumplimiento de esta ley, por considerar el impacto y la capacidad de adaptación al cambio de estos actores en el mercado que se regula.</p> <p>En el parágrafo 4° se incluyen algunos productos al régimen de exclusiones, dentro de los que se encuentran aguas potables tratadas y minerales naturales destinadas al consumo humano.</p>

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	OBSERVACIONES
	<p>amarres o similares) que contengan las unidades individuales, las cuales ya brindan la información nutricional, los productos cuya presentación individual indique la leyenda de “No etiquetado para su venta individual” y envases retornables, los productos elaborados artesanalmente y los productos preparados en restaurante y todos los alimentos sin procesar, así como los Alimentos para Propósitos Médicos (AP-MES), y las fórmulas infantiles.</p>	
<p>Artículo 7°. Eliminado.</p>	<p>Artículo 7°. (nuevo). <b>Información, Educación y Comunicación digital para consumidores.</b>  <b>Las empresas productoras, importadoras y comercializadoras de alimentos y bebidas desarrollaran información digital (páginas web, sitios de internet, etc.) con la información nutricional de sus productos con el fin de brindar al consumidor mayor información nutricional acerca de sus productos y para su bienestar y salud. El Ministerio de Salud y Protección Social con el apoyo del Ministerio de las Tecnologías y la Información, TIC, reglamentarán este artículo 6 (seis) meses una vez entre en vigencia la presente ley.</b></p>	<p>Se adiciona un artículo nuevo con el propósito de obligar a la industria de alimentos y bebidas, a desarrollar medios de comunicación digital, para que los consumidores tengan acceso a la información nutricional de los productos que se comercializan.</p>
<p>Artículo 8°. Eliminado</p>	<p>Artículo 8°. (nuevo) <b>Información nutricional para productos que son preparados y ofrecidos en establecimientos del sector gastronómico, expendio de alimentos y máquinas dispensadoras de alimentos.</b>  <b>El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentara dentro de los 6° (seis) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, los requisitos y condiciones bajo las cuales los establecimientos de expendio de alimentos preparados y las máquinas dispensadoras de alimentos, deberán suministrar información nutricional y/o calórica según corresponda, de aquellos productos que son ofrecidos en su carta, menú o cualquier medio a través del cual divulguen su oferta, incluyendo los alimentos en exhibición y los de autoservicio, inclusive.</b>  <b>Parágrafo 1°. Las autoridades de inspección y vigilancia y control competentes harán exigible el cumplimiento de dichos requisitos y/o condicionamientos, a partir de la fecha en que se comunique y entre en vigencia la reglamentación correspondiente.</b>  <b>Parágrafo 2°. Serán sujetos de la presente ley, aquellos establecimientos de comercio que puedan clasificarse como expendio de alimentos, restaurantes o establecimientos gastronómicos, en los términos consagrado por la Resolución número 2674 de 2013 o las normas que la reglamenten, modifi</b></p>	<p>Se adiciona un artículo nuevo con el propósito de exigir información nutricional y/o calórica, de los productos ofrecidos en la carta, menú o cualquier medio a través de los cuales los establecimientos de expendio de alimentos preparados, y las máquinas dispensadoras de alimentos, realizan su oferta.  Lo anterior, por considerar que, a través de este medio, también se debe informar al consumidor debidamente, sobre los productos que está consumiendo.</p>

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	OBSERVACIONES
	<p>quen o deroguen; siempre que formen parte de una cadena de por lo menos 5 (cinco) o más establecimientos minoristas que sean de propiedad de una misma persona, natural o jurídica o que se identifiquen bajo un mismo nombre o enseña comercial, inclusive. De igual manera, la norma será aplicable y exigible para los propietarios de máquinas expendedoras de alimentos indistintamente del número de máquinas del cual disponga, sin perjuicio de que las mismas, sean propias o detentan su tenencia a través de cualquier figura jurídica.</p> <p>Parágrafo 3°. El rotulado de que trata el presente artículo, deberá incluir información veraz, objetiva, completa y comprensible a través de la cual se le permita saber al consumidor final de los productos la cantidad de calorías, nutrientes y su aporte correspondiente dentro de la ingesta diaria regular de cada uno de los productos que sean ofrecidos a través de carta, menú, así como cualquier otro medio a través del cual se comuniquen la oferta de productos a los consumidores para que puedan tomar decisiones alimentarias informadas y saludables.</p>	
<p>Artículo 9°. Eliminado</p>		
<p>CAPÍTULO IV De las acciones públicas en favor de la promoción de modos, condiciones y estilos de vida saludable</p>	<p>CAPÍTULO IV De las acciones públicas en favor de la promoción de modos, condiciones y estilos de vida saludable</p>	
<p><b>Artículo 10. Promoción de modos, condiciones y estilos de vida saludable en el entorno educativo público y privado.</b> En el entorno educativo público y privado de educación preescolar, básica primaria y educación media se deberá:</p> <p>a) Garantizar la oferta de alimentos saludables y naturales, mediante la implementación de tiendas escolares saludables;</p> <p>b) Realizar campañas informativas y educativas incentivando al consumo de alimentos saludables;</p> <p>Realizar acciones pedagógicas con los rectores, padres de familias y estudiantes, sobre el concepto de alimentación saludable, la interpretación del etiquetado, y a los efectos de un consumo en exceso de productos comestibles ultraprocesados, incentivando con ello el consumo de alimentos saludables.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El plazo para la implementación las medidas contenidas en este artículo serán de (1) un año a partir de la sanción de la Ley.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de Educación Nacional en los Programas de Alimentación Escolar propenderá por la implementación de las Políticas Públicas de consumo saludable y fomentará</p>	<p><b>Artículo <del>10</del> 9°. Promoción de modos, condiciones y estilos de vida saludable en el entorno educativo público y privado.</b> En el entorno educativo público y privado de educación preescolar, básica primaria y educación media se deberá:</p> <p>a) Garantizar la oferta de alimentos saludables y naturales, mediante la implementación de tiendas escolares saludables;</p> <p>b) Realizar campañas informativas y educativas incentivando al consumo de alimentos saludables;</p> <p>c) Realizar acciones pedagógicas con los rectores, padres de familias y estudiantes, sobre el concepto de alimentación saludable, la interpretación del etiquetado, y a los efectos de un consumo en exceso de productos comestibles ultraprocesados, incentivando con ello el consumo de alimentos saludables.</p> <p>Parágrafo 1°. El plazo para la implementación las medidas contenidas en este artículo serán de (1) un año a partir de la sanción de la Ley.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación Nacional en los Programas de Alimentación Escolar propenderá por la implementación de las Políticas Públicas de consumo saludable y fomentará</p>	<p>Se adiciona un parágrafo de acuerdo a lo establecido en concepto de la cartera de Hacienda, con el propósito de eliminar el impacto fiscal de la iniciativa.</p>

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	OBSERVACIONES
<p>tará la implementación de las tiendas escolares saludables en las Instituciones Educativas públicas y privadas. Todo lo anterior en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p><b>Parágrafo nuevo.</b> La función de las tiendas escolares será la provisión de alimentos y productos nutritivos, higiénicamente preparados y a precios accesibles a la comunidad escolar. La tienda escolar debe promover prácticas de alimentación saludable en la comunidad educativa, a través del cumplimiento de condiciones técnicas, de la articulación de estrategias pedagógicas y de procesos que fomenten la promoción de la salud de los estudiantes.</p>	<p>la implementación de las tiendas escolares saludables en las Instituciones Educativas públicas y privadas. Todo lo anterior en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>Parágrafo 3°. La función de las tiendas escolares será la provisión de alimentos y productos nutritivos, higiénicamente preparados y a precios accesibles a la comunidad escolar. La tienda escolar debe promover prácticas de alimentación saludable en la comunidad educativa, a través del cumplimiento de condiciones técnicas, de la articulación de estrategias pedagógicas y de procesos que fomenten la promoción de la salud de los estudiantes.</p> <p><b>Parágrafo 4°. La implementación de las disposiciones establecidas en este artículo, deben ajustarse a las disponibilidades presupuestales de cada entidad involucrada en la ejecución de la política pública.</b></p>	
<p><b>Artículo 11.</b> Eliminado</p>		
<p><b>Artículo 12. <i>Actividad física.</i></b> Con la finalidad de promover hábitos de vida saludable en los niños, niñas y adolescentes, el Ministerio de Educación diseñará programas en los centros educativos públicos y privados de educación preescolar, básica primaria, y educación media en los que como mínimo se realice actividad física de 30 minutos diarios a los estudiantes dentro de la jornada escolar.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las instituciones educativas, centros educativos públicos y privados de educación preescolar, básica primaria, y educación media deberán diseñar estrategias para promover que el recreo o los recreos establecidos sean un espacio para realizar actividad física moderada o intensa por parte de los estudiantes de la institución. Estas actividades incluyen ejercicio de fuerza con su propio peso y de resistencia aeróbica. Estas estrategias deben ser diseñadas por profesores idóneos y capacitados para tal fin.</p>	<p><b>Artículo <del>12</del>-10. <i>Actividad física.</i></b> Con la finalidad de promover hábitos de vida saludable en los niños, niñas y adolescentes, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud y Protección Social diseñarán programas en los centros educativos públicos y privados de educación preescolar, básica primaria, y educación media en los que como mínimo se realice actividad física de 30 minutos diarios a los estudiantes dentro de la jornada escolar.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las instituciones educativas, centros educativos públicos y privados de educación preescolar, básica primaria, y educación media deberán diseñar estrategias para promover que el recreo o los recreos establecidos sean un espacio para realizar actividad física moderada o intensa por parte de los estudiantes de la institución. Estas actividades incluyen ejercicio de fuerza con su propio peso y de resistencia aeróbica. Estas estrategias deben ser diseñadas por profesores idóneos y capacitados para tal fin.</p> <p>Parágrafo 2°. Estas instituciones deberán promover un incremento en el número de horas que los niños, niñas y adolescentes realizan de práctica deportiva dentro de la jornada escolar</p> <p><b>Parágrafo 3°. La implementación de las disposiciones establecidas en este artículo, deben ajustarse a las disponibilidades presupuestales de cada entidad involucrada en la ejecución de la política pública.</b></p>	<p>Se adiciona un parágrafo para que se incremente el número de horas de ejercicio en los menores de edad.</p> <p>Se adiciona un parágrafo de acuerdo a lo establecido en concepto de la cartera de Hacienda, con el propósito de eliminar el impacto fiscal de la iniciativa.</p>
<p><b>Artículo 13.</b> Eliminado.</p>		
<p><b>Artículo 14.</b> Eliminado.</p>		
<p>CAPÍTULO V <b>De los sistemas de información y veeduría ciudadana</b></p>	<p>CAPÍTULO V <b>Veeduría ciudadana</b></p>	<p>Se modifica el nombre del capítulo</p>
<p><b>Artículo 15.</b> Eliminado.</p>		
<p><b>Artículo 16.</b> Eliminado.</p>		

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	OBSERVACIONES
<p><b>Artículo 17. Veeduría ciudadana.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las organizaciones de la sociedad civil convocadas a participar en los términos de este artículo, deberán acreditar experiencia mínima de tres (3) años. La selección de estas organizaciones se hará previo proceso de inscripción y selección que reglamentará el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social liderarán un encuentro anual entre la industria de alimentos y bebidas y organizaciones de la sociedad civil y entidades del Estado para suscribir acuerdos ciudadanos por la salud alimentaria.</p>	<p><b>Artículo 11. Veeduría ciudadana.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las organizaciones de la sociedad civil convocadas a participar en los términos de este artículo, deberán acreditar experiencia mínima de tres (3) años. La selección de estas organizaciones se hará previo proceso de inscripción y selección que reglamentará el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social liderarán un encuentro anual entre la industria de alimentos y bebidas y organizaciones de la sociedad civil y entidades del Estado para suscribir acuerdos ciudadanos por la salud alimentaria.</p>	Sin modificaciones
<p>CAPÍTULO VI De las sanciones</p>	<p>CAPÍTULO VI De las sanciones</p>	Sin modificaciones
<p><b>Artículo 18. Sanciones.</b> El (INVIMA) y la Superintendencia de Industria y Comercio sancionarán a cualquier persona que infrinja lo establecido en la presente ley en lo relativo a la implementación del etiquetado, la publicidad <del>y las advertencias sanitarias.</del></p>	<p><b>Artículo 12. Sanciones.</b> El (INVIMA) y la Superintendencia de Industria y Comercio sancionarán a cualquier persona que infrinja lo establecido en la presente ley en lo relativo a la implementación del etiquetado y la publicidad.</p>	Sin modificaciones
<p><b>Artículo 19.</b> El régimen sancionatorio, autoridades competentes y procedimiento deberán ser determinados y precisados por el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 13.</b> El régimen sancionatorio, autoridades competentes y procedimiento deberán ser determinados y precisados por el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente Ley.</p>	Sin modificaciones
<p><b>Artículo nuevo.</b> Para incentivar el consumo de alimentos saludables se creará un día al mes en los que los centros educativos e instituciones educativas oficiales, favorecerán el consumo de alimentos como: frutas, ensaladas de verduras, lácteos y derivados, barras de cereal, frutos secos, agua y derivados de cereales, entre otros, promoviendo buenos hábitos alimentarios en los estudiantes y la comunidad educativa.</p>	<p><b>Artículo 14.</b> Para incentivar el consumo de alimentos saludables se creará un día al mes en los que los centros educativos e instituciones educativas oficiales, favorecerán el consumo de alimentos como: frutas, ensaladas de verduras, lácteos y sus derivados, frutos secos, agua y derivados de cereales, entre otros, promoviendo buenos hábitos alimentarios en los estudiantes y la comunidad educativa.</p>	Sin modificaciones
<p><b>Artículo nuevo.</b> En concordancia con pronunciamientos del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los productos alimenticios elaborados por comunidades indígenas continuarán con su proceso de producción, como se estipula en estas decisiones. Por tanto no podrá prohibirse su producción y comercialización a nivel nacional, ya que ello restringiría el desarrollo integral.</p>	<p><b>Artículo 15.</b> En concordancia con pronunciamientos del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los productos alimenticios elaborados por comunidades indígenas continuarán con su proceso de producción, como se estipula en estas decisiones. Por tanto, no podrá prohibirse su producción y comercialización a nivel nacional, ya que ello restringiría el desarrollo integral.</p>	Sin modificaciones

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	OBSERVACIONES
<b>Artículo 20. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley entrará en vigencia contados seis (6) a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 20-16. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley entrará en vigencia contados seis (6) meses a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones

## 6. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 y habida cuenta de la necesidad y conveniencia de la presente iniciativa, solicito a los honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República, debatir y aprobar en primer debate: el **Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.**

Atentamente,



H.S. HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO  
PONENTE



H.S. FABIAN CASTILLO SUÁREZ  
PONENTE



H.S. EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA  
PONENTE



H.S. NADYA BLEL SCAFF  
PONENTE

H.S. LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ  
COORDINADORA PONENTE

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 256 DE 2018 SENADO, 019 DE 2017 CÁMARA

*por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

### CAPÍTULO I

#### Disposiciones generales

**Artículo 1°. Objeto.** Garantizar el acceso de los consumidores a la información nutricional de los productos alimenticios, y establecer medidas que promuevan entornos y condiciones de vida saludable.

#### Artículo 2°. Definiciones.

**Alimentos:** toda sustancia elaborada, semielaborada o en bruto, que se destina al consumo humano, incluidas las bebidas, el chicle y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la elaboración, preparación o tratamiento de “alimentos”, pero no incluye los cosméticos, el tabaco ni las sustancias que se utilizan únicamente como medicamentos.

**Enfermedades No Transmisibles (ENT):** Son las que no se transmiten de persona a persona, son de

larga duración y progresión generalmente lenta. Los 4 tipos principales de enfermedades no transmisibles son las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, las enfermedades respiratorias crónicas y la diabetes. En ocasiones, las ENT tienen su origen en factores biológicos inevitables, pero a menudo son causadas por ciertos hábitos como el consumo de tabaco, el consumo excesivo de alcohol, una alimentación poco sana y la falta de actividad física.

**Entorno educativo:** Escenarios de vida cotidiana donde la comunidad educativa desarrolla capacidades a través de procesos de enseñanza, aprendizaje contextualizados, que permiten la construcción social y reproducción de la cultura, el pensamiento, la efectividad, los hábitos y estilos de vida saludable; que brindarán a los integrantes de la comunidad mejores formas de vivir y relacionarse consigo mismo y con su entorno.

**Restaurante o establecimiento gastronómico.** Es todo establecimiento fijo destinado a la preparación, servicio, expendio y consumo de alimentos.

**Ingrediente:** cualquier sustancia, incluidos los aditivos alimentarios, que se emplee en la fabricación o preparación de un alimento y esté presente en el producto final, aunque posiblemente en forma modificada.

**Modos, condiciones y estilos de vida saludable:** son un conjunto de intervenciones poblacionales, colectivas e individuales, que actúan de manera independiente, son incluyentes y diferenciales. Se gestionan y promueven desde lo sectorial, transectorial y comunitario, para propiciar entornos cotidianos que favorezcan una vida saludable.

### CAPÍTULO II

#### De la comunicación para la salud

**Artículo 3°. Herramientas pedagógicas de información.** El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud y Protección Social, diseñarán herramientas pedagógicas tales como cartillas, páginas web, aplicaciones para dispositivos móviles y demás herramientas que brinden las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), con información sobre las causas y la prevención de las ENT así como la adopción de hábitos de vida saludable en el entorno educativo. Lo anterior, con el objetivo que las instituciones educativas públicas y privadas difundan y hagan uso de las herramientas pedagógicas para prevenir las ENT desde la niñez.

En el diseño de las herramientas pedagógicas y realización de campañas de prevención de que

trata este artículo se realizará de conformidad con los lineamientos establecidos por la Comisión Independiente de alto nivel de la Organización Mundial de la Salud (OMS), sobre Enfermedades no Transmisibles – “Es hora de Actuar”, o sus subsiguientes recomendaciones.

En el término de 6 meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, los Ministerios de Educación, Salud y Protección Social, y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, deberán diseñar las herramientas pedagógicas de que trata el presente artículo.

Parágrafo. La implementación de estas herramientas, debe realizarse con cargo a los recursos presupuestales con los que dispone actualmente cada una de las entidades involucradas. No se requerirán erogaciones adicionales con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación.

**Artículo 4°. 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, con el propósito de emitir mensajes de promoción de hábitos de vida saludable en la franja infantil y horario triple A 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 vigilará el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.

**Artículo 5°. Referentes internacionales en la adopción de políticas públicas para el combate de la ECNT y la promoción de hábitos de vida saludable.** Las entidades públicas responsables del desarrollo de políticas públicas para la prevención de ECNT y hábitos de vida saludables deberán realizarlo con base en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), las cuales se enfocan en los derechos humanos y la equidad (incluida la no discriminación, la equiparación entre los sexos y la participación); medidas que abarquen múltiples sectores y partes interesadas; enfoques de la salud en todas las políticas, en todos los ámbitos gubernamentales y en toda la sociedad con una adecuada gestión de los conflictos de intereses; medidas nacionales respaldadas por la cooperación y la solidaridad internacionales; enfoque que abarque todo el ciclo de vida; emancipación de las personas y las comunidades; estrategias basadas en pruebas científicas, y Cobertura Sanitaria Universal (CSU).

### CAPÍTULO III

#### De la información en los productos alimenticios

**Artículo 6°.** El Ministerio de Salud y Protección Social definirá, de acuerdo con las cantidades diarias orientadas que se establezcan por porción según los patrones de alimentación de la población colombiana, los productos alimenticios que deberán

incluir el rotulado nutricional frontal informativo, en un término no superior a seis (6) meses posteriores a la sanción de la presente ley.

Los productos definidos por el Ministerio de Salud deberán incluir la información sobre la cantidad de azúcares totales, grasa saturada, sodio y energía (Calorías), contenidos en una porción del producto y su porcentaje frente al valor diario de referencia para cada uno de ellos establecido y se representará gráficamente en íconos monocromáticos que no excederán más del 20% del tamaño total de la cara frontal del empaque.

Parágrafo 1°. La implementación de este etiquetado nutricional frontal informativo no podrá exceder de 18 meses a partir de la sanción de la presente ley. El Ministerio de Salud y Protección Social e Invima harán el debido acompañamiento al cumplimiento de la ley para la micro, pequeña y mediana empresa.

Parágrafo 2°. El Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos (Invima), o la entidad que haga sus veces a nivel nacional deberá, antes de expedir el registro sanitario, permiso o notificación sanitaria para comercializar alimentos, verificar el cumplimiento del rotulado frontal nutricional informativo.

Parágrafo 3°. Lo anterior sin perjuicio de los valores diarios de referencias establecidos por el CDO o GDA (por sus siglas en inglés).

Parágrafo 4°. *Exclusiones.* Quedan excluidos del etiquetado nutricional informativo las carnes frescas sin procesamiento o adición de otras sustancias, la leche pasteurizada sin aditivos, huevos frescos sin procesamiento, frutas, verduras, legumbres, hortalizas, panela, ingredientes culinarios, aguas potables tratadas y minerales naturales destinadas al consumo humano, los empaques secundarios (multiempaques, amarres o similares) que contengan las unidades individuales, las cuales ya brindan la información nutricional, los productos cuya presentación individual indique la leyenda de “No etiquetado para su venta individual” y envases retornables, los productos elaborados artesanalmente y los productos preparados en restaurante y todos los alimentos sin procesar, así como los Alimentos para Propósitos Médicos (APMES) y las fórmulas infantiles.

**Artículo 7°.** Información, Educación y Comunicación digital para consumidores.

Las empresas productoras, importadoras y comercializadoras de alimentos y bebidas desarrollarán información digital (páginas web, sitios de internet, etc.) con la información nutricional de sus productos con el fin de brindar al consumidor mayor información nutricional acerca de sus productos y para su bienestar y salud.

El Ministerio de Salud y Protección Social con el apoyo del Ministerio de las Tecnologías y la Información, TIC, reglamentarán este artículo 6° (seis) meses una vez entre en vigencia la presente ley.

**Artículo 8°.** Información nutricional para productos que son preparados y ofrecidos en establecimientos del sector gastronómico, expendio de alimentos y máquinas dispensadoras de alimentos.

El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará dentro de los 6 (seis) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, los requisitos y condiciones bajo las cuales los establecimientos de expendio de alimentos preparados y las máquinas dispensadoras de alimentos, deberán suministrar información nutricional y/o calórica según corresponda, de aquellos productos que son ofrecidos en su carta, menú o cualquier medio a través del cual divulguen su oferta, incluyendo los alimentos en exhibición y los de autoservicio, inclusive.

Parágrafo 1°. Las autoridades de inspección y vigilancia y control competentes harán exigible el cumplimiento de dichos requisitos y/o condicionamientos, a partir de la fecha en que se comunique y entre en vigencia la reglamentación correspondiente.

Parágrafo 2°. Serán sujetos de la presente ley, aquellos establecimientos de comercio que puedan clasificarse como expendio de alimentos, restaurantes o establecimientos gastronómicos, en los términos consagrado por la Resolución número 2674 de 2013, o las normas que la reglamenten, modifiquen o deroguen; siempre que formen parte de una cadena de por lo menos 5 (cinco) o más establecimientos minoristas que sean de propiedad de una misma persona, natural o jurídica o que se identifiquen bajo un mismo nombre o enseña comercial, inclusive.

De igual manera, la norma será aplicable y exigible para los propietarios de máquinas expendedoras de alimentos indistintamente del número de máquinas del cual disponga, sin perjuicio de que las mismas, sean propias o detentan su tenencia a través de cualquier figura jurídica.

Parágrafo 3°. El rotulado de que trata el presente artículo, deberá incluir información veraz, objetiva, completa y comprensible a través de la cual se le permita saber al consumidor final de los productos la cantidad de calorías, nutrientes y su aporte correspondiente dentro de la ingesta diaria regular de cada uno de los productos que sean ofrecidos a través de carta, menú, así como cualquier otro medio a través del cual se comunique la oferta de productos a los consumidores para que puedan tomar decisiones alimentarias informadas y saludables.

#### CAPÍTULO IV

##### **De las acciones públicas en favor de la promoción de modos, condiciones y estilos de vida saludable**

**Artículo 9°.** *Promoción de modos, condiciones y estilos de vida saludable en el entorno educativo público y privado.* En el entorno educativo público y privado de educación preescolar, básica primaria y educación media se deberá:

- a) Garantizar la oferta de alimentos saludables y naturales, mediante la implementación de tiendas escolares saludables;
- b) Realizar campañas informativas y educativas incentivando al consumo de alimentos saludables;
- c) Realizar acciones pedagógicas con los rectores, padres de familias y estudiantes, sobre el concepto de alimentación saludable, la interpretación del etiquetado, y a los efectos de un consumo en exceso de productos comestibles ultraprocesados, incentivando con ello el consumo de alimentos saludables.

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

Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación Nacional en los Programas de Alimentación Escolar propenderá por la implementación de las Políticas Públicas de consumo saludable y fomentará la implementación de las tiendas escolares saludables en las Instituciones Educativas públicas y privadas. Todo lo anterior en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo 3°. La función de las tiendas escolares será la provisión de alimentos y productos nutritivos, higiénicamente preparados y a precios accesibles a la comunidad escolar. La tienda escolar debe promover prácticas de alimentación saludable en la comunidad educativa, a través del cumplimiento de condiciones técnicas, de la articulación de estrategias pedagógicas y de procesos que fomenten la promoción de la salud de los estudiantes.

Parágrafo 4°. La implementación de las disposiciones establecidas en este artículo, deben ajustarse a las disponibilidades presupuestales de cada entidad involucrada en la ejecución de la política pública.

**Artículo 10.** *Actividad física.* Con la finalidad de promover hábitos de vida saludable en los niños, niñas y adolescentes, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud y Protección Social diseñarán programas en los centros educativos públicos y privados de educación preescolar, básica primaria, y educación media en los que como mínimo se realice actividad física de 30 minutos diarios a los estudiantes dentro de la jornada escolar.

Parágrafo 1°. Las instituciones educativas, centros educativos públicos y privados de educación preescolar, básica primaria, y educación media deberán diseñar estrategias para promover que el recreo o los recreos establecidos sean un espacio para realizar actividad física moderada o intensa por parte de los estudiantes de la institución. Estas actividades incluyen ejercicio de fuerza con su propio peso y de resistencia aeróbica. Estas estrategias deben ser diseñadas por profesores idóneos y capacitados para tal fin.

Parágrafo 2°. Estas instituciones deberán promover un incremento en el número de horas que

los niños, niñas y adolescentes realizan de práctica deportiva dentro de la jornada escolar.

Parágrafo 3°. La implementación de las disposiciones establecidas en este artículo, deben ajustarse a las disponibilidades presupuestales de cada entidad involucrada en la ejecución de la política pública.

#### CAPÍTULO V

##### Veeduría ciudadana

**Artículo 11. 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.

Parágrafo 1°. Las organizaciones de la sociedad civil convocadas a participar en los términos de este artículo, deberán acreditar experiencia mínima de tres (3) años. La selección de estas organizaciones se hará previo proceso de inscripción y selección que reglamentará el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social liderará un encuentro anual entre la industria de alimentos y bebidas y organizaciones de la sociedad civil y entidades del Estado para suscribir acuerdos ciudadanos por la salud alimentaria.

#### CAPÍTULO VI

##### De las sanciones

**Artículo 12. Sanciones.** El (Invima) y la Superintendencia de Industria y Comercio sancionarán a cualquier persona que infrinja lo establecido en la presente ley en lo relativo a la implementación del etiquetado y la publicidad.

**Artículo 13.** El régimen sancionatorio, autoridades competentes y procedimiento deberán ser determinados y precisados por el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

**Artículo 14.** Para incentivar el consumo de alimentos saludables se creará un día al mes en los que los centros educativos e instituciones educativas oficiales, favorecerán el consumo de alimentos como: frutas, ensaladas de verduras, lácteos y sus derivados, frutos secos, agua y derivados de cereales, entre otros, promoviendo buenos hábitos alimentarios en los estudiantes y la comunidad educativa.

**Artículo 15.** En concordancia con pronunciamientos del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los productos alimenticios elaborados por comunidades indígenas continuarán con su proceso de producción, como se estipula en estas decisiones. Por tanto, no podrá prohibirse su

producción y comercialización a nivel nacional, ya que ello restringiría el desarrollo integral.

**Artículo 16. Vigencia y derogatorias.** La presente ley entrará en vigencia contados seis (6) meses a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
H.S. HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO  
PONENTE

  
H.S. FABIAN CASTILLO SUÁREZ  
PONENTE

  
H.S. EDUARDO ENRIQUE PULGAR  
PONENTE

  
H.S. NADYA BLEL SCAFF  
PONENTE

  
H.S. LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ  
COORDINADORA PONENTE

#### LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D.C., a los cuatro (4) días del mes de junio del año dos mil diecinueve (2019).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate.

**Número del proyecto de ley:** número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara.

**Título del proyecto:** *por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones*

#### NOTA SECRETARIAL

Frente a este Proyecto de Ley se radicó ante esta Secretaría Informe de Ponencia Positiva:

Radicada el día martes veintiocho (28) de mayo del año dos mil diecinueve 2019, **Hora:** 5:15 p. m. y suscrita por los honorables Senadores Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Eduardo Enrique Pulgar Daza y Fabián Gerardo Castillo.

**Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.**

El Secretario,

  
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO COMISIÓN SÉPTIMA

## INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 07 DE 2018 SENADO

*por el cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral.*

Autor(es):

Honorable Senador del Polo Democrático, Lista de la Decencia y Farc

Número de artículos: seis (6)

Fecha de radicación Senado: 20/07/2018

Ponente(s):

Honorable Senador Eduardo Enrique Pulgar Daza (Coordinador).

Honorable Senador Gabriel Jaime Velasco Ocampo.

Honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar

### ÍNDICE

I. Antecedentes de la Iniciativa

II. Objeto de la Propuesta Legislativa

III. Contenido de la Propuesta Legislativa

IV. Comentarios frente a la Exposición de Motivos de los Autores

a) El proyecto de ley solo permitiría una forma de contratación:

b) El proyecto de ley desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional

c) La tercerización indebida ya está prohibida en Colombia

d) El proyecto de ley es inconstitucional por vulnerar la separación de poderes y el debido proceso

e) Eliminar la intermediación sería un golpe muy grande a las empresas en Colombia

f) Más que eliminar la intermediación, es preciso fortalecer la inspección, para que esta no sea indebida.

V. Proposición

Doctor

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

Senador de la República

Presidente Comisión Séptima (VII)  
Constitucional

**Referencia: Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate del Proyecto de ley número 07 de 2018 Senado, por el cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral.**

Honorables Senadores:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima (VII)

Constitucional, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los senadores el informe de ponencia del proyecto de ley de la referencia. Previamente, téngase en cuenta las siguientes consideraciones:

### I. Antecedentes de la Iniciativa

El día 20 de julio de 2018 los arriba mencionados honorables Senadores y Representantes presentaron conjuntamente el Proyecto de ley número 07 de 2018 Senado, mismo que versa sobre la prohibición de contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral, que por orden constitucional recae en cabeza de la célula legislativa que usted preside.

El día 14 de agosto de 2018 a través de oficio CSP-CS-0712-2018 fuimos notificados de la asignación del presente proyecto como ponentes de la misma.

Se trata de un proyecto de ley recurrente, proveniente de distintos grupos de interés y múltiples partidos políticos. La última vez que fue presentado, el proyecto de ley fue numerado 012 de 2014, y fue archivado en cumplimiento del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

### II. Objeto de la Propuesta Legislativa

De acuerdo al articulado del proyecto de ley y la exposición de motivos presentada por los autores, se concluye que el proyecto de ley *sub examine* tiene por objeto:

- Prohibir en el territorio nacional la contratación de personal a través de cooperativas de trabajo asociado y cualquier otro tipo de asociación.
- Prohibir la contratación a través del contrato sindical para el desarrollo de labores misionales y permanentes, en ningún sector de la economía nacional público o privado.
- Prohibir la modalidad de enganche laboral que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales.
- Prohibir el fraccionamiento sucesivo de los contratos a término fijo o de obra en la contratación de personal para la construcción.
- Aplicar sin solución de continuidad, el principio de “contrato realidad” establecido por la Corte Constitucional en sentencias.
- Imponer multas hasta de 5.000 smlmv (más de 390 millones de pesos), a las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que no cumplan con lo establecido en la ley.
- Hacer responsables solidaria y exclusivamente a los socios de las SAS por las obligaciones laborales y tributarias sin tener en cuenta sus aportes.

### III. Contenido de la Propuesta Legislativa

Como se indicó, el proyecto de ley busca prohibir cualquier forma de contratación que suponga intermediación laboral, ni el uso de Contratos

Sindicales para el desarrollo de labores misionales permanentes. Asimismo, se establece que a la entrada en vigencia de la ley, las empresas deben vincular laboralmente a los trabajadores que estén vinculados a cooperativas con las que la empresa contrata.

Igualmente, el proyecto modifica la Ley 1258 de 2008, para establecer que los accionistas serán obligados a responder solidariamente con la empresa por obligaciones laborales y tributarias.

El Proyecto de ley número 07 de 2018 Senado está compuesto por seis (6) artículos los cuales pueden resumirse de la siguiente forma:

Artículo 1°	Enuncia la prohibición de la contratación a través de cooperativas de trabajo, o cualquier otro tipo de sociedad, o esquema legal que permita, sostenga o encubra prácticas de intermediación laboral. Tampoco permite contratación por medio de contrato sindical para labores misionales o permanentes.
Artículo 2°	Aplicación del principio de contrato realidad sin solución de continuidad a los trabajadores contratados por alguna de las modalidades arriba descritas. Se obliga a contratar a estas personas. Se crea un periodo de transición de 180 días para normalizar esta situación.
Artículo 3°	Multas hasta de 5.000 smlmv para aquellas instituciones que no cumplan con la ley.
Artículo 4°	Modifica la Ley 1258 de 2008, por medio del cual se crea la SAS, en especial el artículo 1° para que los accionistas sean solidariamente responsables por las obligaciones laborales y tributarias en que incurra la SAS.
Artículo 5°	Deroga las disposiciones que le sean contrarias.
Artículo 6°	Vigencia.

#### IV. Comentarios frente a la Exposición de Motivos de los Autores

Los autores comienzan enunciando la Ley 456 de 1998, misma que nada tiene que ver con el sector laboral o cooperativo, toda vez que esta ley se refiere a la aprobación del “Acuerdo Comercial entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular”, dado en Argel el diez (10) de mayo de mil novecientos noventa y siete (1997).

Del mismo modo, se refieren los autores del proyecto, al parecer de los ponentes aquí suscritos, de manera incongruente a la circular conjunta 0067 del 27 de agosto de 2004 suscrita entre el Ministerio de Protección Social y la Superintendencia de Economía Solidaria. Dicha circular fue elaborada con el objetivo de servir como instrumento para lograr los propósitos de generación de trabajo, crecimiento económico y generación de riqueza colectiva en Colombia, con el fin de hacer una precisa distinción entre los servicios que pueden prestar las Empresas de Servicios Temporales (EST) y las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA) y para evitar la mala utilización de esta última figura jurídica.

Igualmente hace referencia a la Ley 1233 de 2008, enunciando que pretendía ponerle fin a la intermediación laboral en la cual incurrieron estas CTA, y asegura que el fenómeno no se logró contener, omitiendo la importancia de la ley en lo que respecta a los aportes que se le obligó reconocer a estas entidades consistente en el 9% distribuido así: 3% para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2% para el Servicio Nacional de Aprendizaje, (Sena) y 4% para la Caja de Compensación.

#### a) El proyecto de ley solo permitiría una forma de contratación:

El texto del presente proyecto de ley tan solo permitiría la contratación a través de un contrato laboral a término indefinido, pues se prohíbe cualquier forma de vinculación contractual (contrato sindical, prestación de servicios), social (cooperativas) o corporativa distinta del contrato laboral.

Una ley como la propuesta acabaría de manera general con el régimen solidario, las cooperativas de trabajo y los contratos sindicales, bajo el supuesto equivocado que en todas estas formas de vinculación hay violación de derechos laborales.

De igual forma, al suponer esta presunción de ilegalidad sobre cualquier otra forma de contratación distinta a la directa, el proyecto viola los preceptos constitucionales sobre la presunción de inocencia, la economía solidaria y el derecho de asociación sindical.

Todas las formas de contratación, utilizadas con arreglo a sus fines, respetan los principios y derechos de los trabajadores. En lugar de prohibir formas legítimas de contratación, es preciso evitar que estas sean abusadas.

Así, no debe perseguirse la intermediación laboral, sino la intermediación laboral indebida, esto es, cuando el uso de las formas esconde una relación laboral real.

Esta ha sido además la postura de la Corte Constitucional en Sentencias C-211 de 2000, con ponencia del doctor Carlos Gaviria Díaz, y la Sentencia C-593 de 2014, con ponencia del Magistrado Jorge Pretelt.

#### b) El proyecto de ley desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional

El proyecto de ley desconoce que la Ley 1233 de 2008 ya fue analizada por la Corte Constitucional y declaró su exequibilidad mediante Sentencia C-182 de 2010.

El proyecto de ley menciona, pero no relaciona de manera concreta, las sentencias de la Corte Constitucional en las cuales ha declarado que las Cooperativas de Trabajo Asociado no pueden usarse para ocultar el contrato “realidad”. Al respecto la Sentencia T-351 de 2015, cuyos efectos son interpartes solamente no *erga omnes*, dispuso que en los casos objeto de estudio en esa acción de tutela, existe responsabilidad solidaria entre la Cooperativa y el tercero contratante en relación con las obligaciones prestacionales causadas en favor del trabajador, siempre y cuando hubiese desconocimiento del

mínimo vital de los trabajadores. Se reitera que solo se aplica al caso hechos y personas que participaron en la acción de tutela.

**Adicionalmente, se observa con preocupación la orientación de este proyecto de ley que pretende eliminar de tajo toda forma de contratación que no sea directa. Esto, olvidando que la legislación colombiana, siguiendo las normas y principios de los organismos internacionales, ha avalado diferentes formas de contratación, en tanto y en cuanto sean acordes con la naturaleza del servicio que se presta.**

La misma Organización del Trabajo - OIT, en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo ha tratado el tema de las diversas formas de contratación laboral y ha determinado los límites para evitar que se presenten relaciones triangulares, disfrazadas u ocultas en las que lleguen a existir verdaderas relaciones de trabajo o se vulneren los derechos laborales, pero nunca ha rechazado las formas de contratación tercerizadas.

Al estar contenidas en leyes de Colombia, expedidas en seguimiento de los postulados de la OIT, todas las figuras laborales utilizadas correctamente y de acuerdo a sus fines respetan los principios y derechos fundamentales de los trabajadores, como la libertad sindical, la negociación colectiva, la no discriminación, el rechazo al trabajo infantil, a la servidumbre y a la esclavitud, postulados que atienden los objetivos del trabajo decente y la empresa sostenible, pregonados por la OIT.

**c) La tercerización indebida ya está prohibida en Colombia.**

El proyecto de ley es innecesario, por cuanto ya existe ley que regula la materia. Ley 1429 de 2010 por medio de la cual “se regula la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse”. La tercerización indebida ya está prohibida en Colombia. Así lo establece el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010:

*Artículo 63: “El personal requerido en toda institución y/o empresa pública y/o privada para el desarrollo de actividades misionales permanentes no podrá estar vinculado a través de Cooperativas de Trabajo asociado que hagan intermediación laboral o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes”.*

También el inciso 2º artículo 74 de la Ley 1753 de 2015:

*“El Gobierno nacional también fijará reglas para garantizar que las empresas cumplan plenamente las normas laborales en los procesos de tercerización”.*

Igualmente el artículo 3º del Decreto número 2025 de 2011, que indica:

*Artículo 3º. Las Cooperativas y Pre-Cooperativas de trabajo asociado y el tercero que contrate con estas y esté involucrado en las siguientes conductas será sancionado:*

- f) *Las instrucciones para la ejecución de la labor de los trabajadores asociados en circunstancias de tiempo, modo y lugar no sean impartidas por la cooperativa o precooperativa;*
- g) *Los trabajadores asociados no participen de la toma de decisiones, ni de los excedentes o rendimientos económicos de la cooperativa o precooperativa*
- i) *La cooperativa o precooperativa no realice el pago de las compensaciones extraordinarias, ordinarias o de seguridad social.*

Asimismo, la Resolución número 2012 de 2018 del Ministerio del Trabajo que indica en sus artículos 2º y 3º:

*“Segundo: Ninguna persona natural o jurídica diferente a las Empresas de Servicios Temporales puede suministrar personal de manera directa, indirecta o encubierta a un tercero (...) el suministro de personal no puede hacerse a través de ninguna otra modalidad de contratación o figura jurídica, incluyendo contratos sindicales.*

*Tercero: A las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado les está prohibido en todos los casos, la realización de actividades de intermediación laboral”.*

Ahora bien, el Proyecto de ley número 07 de 2018, transcribe casi de manera literal el citado artículo 63 de la citada Ley 1429 de 2010, hasta en la multa a imponer en cuantía de 5 mil millones de pesos. Es de anotar que dicho artículo fue revisado por la Corte Constitucional en Sentencia C-645 de 2011, en la cual se declaró la exequibilidad de la norma y se hizo mención a la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE), elaborada bajo el auspicio de la OIT y conforme a la cual es posible distinguir seis grupos de trabajadores:

1. Asalariados
2. Empleadores
3. Trabajadores por cuenta propia
4. Miembros de cooperativas de productores (los que trata el proyecto de ley)
5. Trabajadores familiares auxiliares
6. Trabajadores que no pueden clasificarse según la situación en el empleo.

Así mismo clasificó los empleos en dos grupos: dependientes e independientes y este último lo definió como aquellos en los que la remuneración depende directamente de los beneficios (o del potencial para realizar beneficios) derivados de los bienes o servicios producidos (en estos empleos se considera que el consumo propio forma parte de los beneficios). Los titulares toman las decisiones operacionales que afectan a la empresa, o delegan tales decisiones, pero mantienen la responsabilidad

por el bienestar de la empresa. En este contexto, la “empresa” se define de manera suficientemente amplia para incluir a las operaciones de una sola persona. Este último concepto fue la base de la sentencia de exequibilidad de la norma denunciada.

**d) El proyecto de ley es inconstitucional por vulnerar la separación de poderes y el debido proceso**

La declaratoria del “principio de contrato realidad”, a la que se refiere el artículo 2º del proyecto de ley es una potestad propia del juez laboral, determinada según las pruebas en un juicio que determine un incumplimiento de normas laborales.

Así, los jueces declaran que existe un “contrato realidad” cuando encuentran que una persona cumple los 3 elementos de la relación laboral, esto es, (i) la prestación de un servicio, (ii) con subordinación y (iii) a cambio de una remuneración, sin estar vinculado laboralmente.

La potestad del juez no es un formalismo, al contrario, existe en desarrollo del derecho constitucional del debido proceso, que permite que los ciudadanos no sean condenados sin haber sido escuchados y su culpabilidad probada ante un juez neutral.

Al presumir, que todas las formas de contratación distintas del contrato laboral esconden relaciones laborales escondidas, se presume la culpabilidad de los ciudadanos y se les condena sin ser escuchados, sin aportar pruebas y sin recurso a un juez.

**e) Eliminar la intermediación sería un golpe muy grande a las empresas en Colombia**

En efecto, no todas las funciones que se requieren para el ejercicio empresarial justifican una vinculación directa del trabajador y en ocasiones es más eficiente la contratación con terceros altamente especializados para encargarse de tareas específicas sin comprometer el funcionamiento de la empresa.

Siempre que la empresa lo haga en cumplimiento de las finalidades de cada forma de contratación laboral, esto tiene el efecto benéfico de ser una distribución eficiente de recursos y asegurar los derechos de los trabajadores.

No debe perderse de foco el hecho de que Colombia ha sido visto como un país altamente atractivo precisamente por consolidarse como un líder en *outsourcing* en la región. En un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), conjuntamente con Proexport (hoy Procolombia) destacó a Colombia como un país con una alta ventaja competitiva, no solo para atender el mercado interno sino también para la prestación de servicios off-shore<sup>1</sup>.

**f) Más que eliminar la intermediación, es preciso fortalecer la inspección, para que esta no sea indebida:**

Los Inspectores del Trabajo son responsables de vigilar y asegurar que la utilización de las formas sea adecuada a través de la vigilancia, sanción y los Acuerdos de Formalización Laboral.

A continuación, sus resultados sobre este problema en el último trimestre:

**SANCIONES POR INTERMEDIACIÓN LABORAL ILEGAL TODOS LOS SECTORES ECONOMICOS ABRIL – JUNIO DE 2018**

DIRECCIÓN TERRITORIAL	EJECUTORIADAS		NO EJECUTORIADAS	
	NÚMERO	VALOR	NÚMERO	VALOR
ATLANTICO	1	\$ 39.062.100	0	-
ANTIOQUIA	4	\$ 62.499.360	4	\$ 66.394.530
BOGOTÁ	2	\$ 781.242.000	2	\$ 85.696.000
BOLIVAR	2	\$ 232.810.116	0	-
CALDAS	0	-	2	\$ 15.624.840
CAUCA	0	-	1	\$ 20.683.620
CESAR	1	\$ 2.343.726.000	0	-
CUNDINAMARCA	0	-	2	\$ 128.870.000
MAGDALENA	2	\$ 703.117.800	0	-
QUINDIO	0	-	1	\$ 34.472.750
SANTANDER	3	\$ 234.372.600	0	-
SUCRE	2	\$ 27.343.470	0	-
TOLIMA	3	\$ 312.496.800	0	-
<b>Total General</b>	<b>20</b>	<b>\$ 4.736.670.246</b>	<b>12</b>	<b>\$ 351.741.740</b>

TABLA 6 - Fuente: Subdirección de Gestión Territorial basada en información suministrada por las direcciones territoriales.

**SANCIONES EN SECTORES PRIORITARIOS POR INTERMEDIACIÓN LABORAL ILEGAL ABRIL – JUNIO DE 2018**

SECTOR	Cultivo de caña de azúcar	Cultivo de palma para aceite (palma africana) y otros frutos oleaginosos	Cultivo de flor de corte	Minero (códigos restantes de la sección B)	Actividades de puertos y servicios para el transporte acuático (Portuario)
SANCIONES NO EJECUTORIADAS					
NÚMERO	0	0	0	1	0
VALOR	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 39.062.100	\$ 0

TABLA 7 - Fuente: Subdirección de Gestión Territorial basada en información suministrada por las direcciones territoriales.

**ACUERDOS DE FORMALIZACIÓN LABORAL SUSCRITOS ABRIL – JUNIO DE 2018**

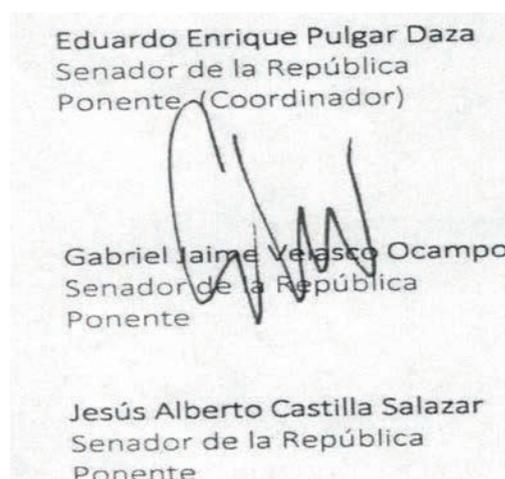
No. ACUERDOS SUSCRITOS	No. TRABAJADORES FORMALIZADOS	No. VISITAS DE SEGUIMIENTO A LOS ACUERDOS
<b>3</b>	<b>235</b>	<b>44</b>

TABLA 11 - Fuente: Subdirección de Inspección.

**V. Proposición**

De conformidad con los anteriores motivos y habida cuenta de inconveniencia de la iniciativa nos permitimos poner a consideración de la Comisión VII Constitucional del Senado de la República, la presente ponencia *negativa* al Proyecto de ley número 07 de 2018 Senado. Lo anterior, a fin de someterlo a votación y posterior ARCHIVO al proyecto de ley.

De los honorables Senadores



<sup>1</sup> Revista DINERO, El outsourcing ‘crece como la espuma’ de la mano de la innovación (2015) Link: <https://www.dinero.com/edicion-impresa/tecnologia/articulo/outsourcing-colombia-claves-del-exito-del-sector/211384>

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los cuatro (4) días del mes de junio del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate.

Número del **Proyecto de ley: número 07 de 2018 Senado.**

Título del proyecto: *por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral.*

**NOTA SECRETARIAL**

Frente a este proyecto de ley se radicó ante esta Secretaría Informe de Ponencia Negativa:

Radicada el día jueves treinta (30) de mayo del año dos mil diecinueve 2019.

**Hora:** 9:00 a. m. y suscrita únicamente por el honorable *Senador Gabriel Jaime Velasco Ocampo.*

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO COMISIÓN SÉPTIMA

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA  
PARA PRIMER DEBATE DEL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 256 DE  
2018 SENADO, 019 DE 2017 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones*

Bogotá, D. C., 4 de junio de 2019.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República de Colombia

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara.**

Respetado Secretario:

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en el artículo 156

de la Ley 5ª de 1992, dentro del término establecido para tal efecto, nos permitimos rendir informe de **PONENCIA NEGATIVA** para primer debate en Senado del Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara, *por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones*, mediante el cual solicitamos el **ARCHIVO** del presente proyecto de ley.

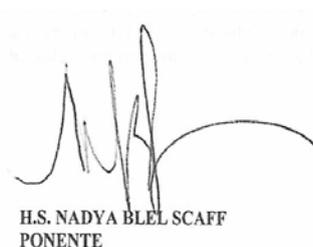
La presente ponencia se desarrollará en los siguientes términos:

1. ANTECEDENTES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO.
2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.
3. FUNDAMENTOS DE LA PONENCIA NEGATIVA.
  - 3.1. El texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes desnaturalizó el texto y objeto del proyecto de ley radicado.
  - 3.2. El texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes no garantiza la protección del derecho a la salud.
  - 3.3. El texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes no garantiza la protección del derecho de los consumidores a ser informados.
4. CONCEPTOS EMITIDOS FRENTE AL PROYECTO DE LEY.
5. PROPOSICIÓN.

Cordialmente,



H.S. LAURA FORTICH SANCHEZ  
COORDINADOR PONENTE



H.S. NADYA BLEL SCAFF  
PONENTE

**1. ANTECEDENTES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO**

El presente proyecto de ley fue radicado por los honorables Representantes Óscar Ospina Quintero, Mauricio Salazar Peláez, Víctor Javier Correa, Rafael Romero Piñeros, Ana Cristina Paz y los honorables Senadores Jorge Eliécer Prieto Riveros, Luis Évelis Andrade, Nadia Blel Scaff, Jorge Iván Ospina y Marco Aníbal Avirama, el día 25 de julio de 2017 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, le fue asignado el número 019 de 2017 y fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 610 de 2017.

Durante el trámite legislativo, fue aprobado en primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, sin modificaciones, en sesión del 12 de septiembre de 2017 y el texto definitivo fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 914 de 2017. Fue discutido en segundo debate al interior de la Plenaria de la Cámara de Representantes durante los días 30 de mayo, 5, 6 y 12 de junio de 2018, y el texto definitivo aprobado fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 570 de 2018.

El proyecto fue enviado al honorable Senado de la República y remitido a la Comisión Séptima de Senado, en donde la mesa directiva designó inicialmente como coordinadora ponente a la honorable Senadora Laura Ester Fortich Sánchez, junto a los honorables Senadores Eduardo Enrique Pulgar Daza, Fabián Gerardo Castillo, Nadya Georgette Blel Scaff, y Honorio Miguel Henríquez Pinedo.

El día 15 de mayo de 2019 se llevó a cabo en las instalaciones del recinto de sesiones de la Comisión Séptima Constitucional del Senado una audiencia pública en la cual se posibilitó el desarrollo de un debate democrático frente al articulado aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes y en el cual participaron miembros de la organización civil, entidades gubernamentales y miembros de la industria de producción de alimentos.

**2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

De acuerdo con el texto radicado y aprobado en primer debate del presente proyecto al interior de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes, se concluye que el presente proyecto de ley buscaba establecer medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras Enfermedades No Transmisibles derivadas (ENT), mediante la adopción de medidas en materia de etiquetado de alimentos, información para la alimentación saludable, información en salud pública y participación ciudadana.

**3. FUNDAMENTOS DE LA PONENCIA NEGATIVA**

Solicitamos que el Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara sea

archivado durante el primer debate al interior de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República, con fundamento en las siguientes razones: 3.1. El texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes desnaturalizó el texto y objeto del proyecto de ley radicado; 3.2. El texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes no garantiza la protección del derecho a la salud; y 3.3. El texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes no garantiza la protección del derecho de los consumidores a ser informados.

**3.1. El texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes desnaturalizó el texto y objeto del proyecto de ley radicado.**

Las modificaciones introducidas al Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara durante el debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes constituyen un desconocimiento y tergiversación del objeto y del espíritu inicial del texto radicado y aprobado en primer debate en la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes, con el cual se buscaba establecer una política de salud pública para el control de la obesidad y otras Enfermedades No Transmisibles (ENT), mediante la adopción de medidas en materia de etiquetado de alimentos, información para la alimentación saludable, información en salud pública y participación ciudadana, a continuación se analizarán las diferencias existentes entre los diferentes articulados aprobados y cómo estas desconocen el objeto y espíritu primigenio del proyecto.

<b>TEXTO APROBADO EN COMISIÓN CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 914 DE 2017)</b>	<b>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 570 DE 2018)</b>	<b>ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS</b>
<i>Por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades no transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones.</i>	<i>Por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.</i>	El título introducido en la Plenaria de la Cámara no guarda relación con el articulado debido a que en el mismo no se incluye ninguna modificación de la Ley 1355 de 2009.
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I</p> <p style="text-align: center;"><b>Disposiciones Generales</b></p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I</p> <p style="text-align: center;"><b>Disposiciones generales</b></p>	
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley establece medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras Enfermedades No Transmisibles (ENT) derivadas, en lo referente a etiquetado de alimentos, información para la alimentación saludable, información en salud pública y participación ciudadana.</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> Garantizar el acceso de los consumidores a la información sobre alimentación saludable, información en salud pública, participación ciudadana e información nutricional de productos alimenticios procesados y ultraprocesados, por medio del rotulado frontal e informativo, en el marco de la promoción de modos, condiciones y estilos de vida.</p>	En el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara se cambió el objeto del proyecto de ley, que estaba dirigido a establecer medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades, y en su lugar se dispuso que el proyecto de ley tendría por objeto garantizar el acceso a la información mediante un sistema de rotulado frontal e informativo. Esto implica que la protección del derecho fundamental a la salud dejó de ser el objeto principal del proyecto de ley.
<p><b>Artículo 2°. Definiciones.</b></p> <p><b>Alimentos sin procesar y mínimamente procesados:</b> Estos alimentos se obtienen directamente de plantas o de</p>	<p><b>Artículo 2°. Definiciones.</b></p> <p><b>Alimentos sin procesar:</b> Estos alimentos se obtienen directamente de plantas o de animales y no sufren</p>	En el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara se eliminaron las definiciones de Densidad de nutrientes, Azúcar, Azúcares, Azúcares libres, Productos comestibles o bebibles de alto contenido

<b>TEXTO APROBADO EN COMISIÓN CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 914 DE 2017)</b>	<b>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 570 DE 2018)</b>	<b>ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS</b>
<p>animales. Los alimentos sin procesar no sufren ninguna alteración tras extraerse de la naturaleza. Los alimentos mínimamente procesados son los que se han sometido 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.</p> <p><b>Ambiente obesogénico:</b> Aquel ambiente que promueve y apoya la obesidad de los seres humanos a través de factores físicos, económicos, y/o socioculturales.</p> <p><b>Azúcar:</b> Para efectos de declaración de nutrientes se entenderá el término “azúcar” como la sacarosa obtenida de la caña de azúcar o la remolacha.</p> <p><b>Azúcares:</b> Carbohidratos tipo monosacáridos y disacáridos presentes naturalmente en los alimentos o adicionados a los mismos.</p> <p><b>Azúcares libres:</b> 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.</p> <p><b>Densidad de nutrientes:</b> Cantidad de nutrientes aportada por un alimento o un producto comestible por cada 1.000 kcal consumidas. <b>Densidad energética:</b> Es la cantidad de energía o calorías por gramo de alimento. Los alimentos con baja densidad energética aportan menor energía por gramo de alimento.</p> <p><b>Densidad energética:</b> Es la cantidad de energía o calorías por gramo de alimento. Los alimentos con baja densidad energética aportan menor energía por gramo de alimento.</p> <p><b>Edulcorantes:</b> Sustancias diferentes del azúcar.</p> <p><b>Enfermedades No Transmisibles (ENT):</b> Son las que no se transmiten de persona a persona, son de larga duración y progresión generalmente lenta. Los 4 tipos principales de enfermedades no transmisibles son las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, las enfermedades respiratorias crónicas y la diabetes. En ocasiones, las ENT tienen su origen en factores biológicos inevitables, pero a menudo son causadas por ciertos hábi-</p>	<p>ninguna alteración tras extraerse de la naturaleza.</p> <p><b>Productos alimenticios:</b> Independiente de su nivel de procesamiento, es toda sustancia, elaborada, semielaborada o bruta, que se destina al consumo humano, incluyendo las bebidas, el chicle y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la fabricación, preparación o tratamiento de los alimentos, pero no incluye los cosméticos ni el tabaco ni las sustancias utilizadas solamente como medicamentos.</p> <p><b>Ambiente obesogénico:</b> Aquel ambiente que promueve y conlleva la obesidad de los seres humanos a través de factores físicos, económicos, y/o socioculturales.</p> <p><b>Densidad energética:</b> Cantidad de energía que contiene un alimento por unidad de peso (Kcal/g o K/g).</p> <p><b>Edulcorantes:</b> Sustancias diferentes del azúcar que confieren a un alimento un sabor dulce.</p> <p><b>Enfermedades No Transmisibles (ENT):</b> Son las que no se transmiten de persona a persona, son de larga duración y progresión generalmente lenta. Los 4 tipos principales de enfermedades no transmisibles son las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, las enfermedades respiratorias crónicas y la diabetes. En ocasiones, las ENT tienen su origen en factores biológicos inevitables, pero a menudo son causadas por ciertos hábi-</p>	<p>calórico y/o bajo valor nutricional, Productos procesados, Productos ultraprocesados y Publicidad abusiva, por tanto, respecto de estos ya no se adoptarían medidas en materia de etiquetado e información al consumidor.</p>

<p><b>TEXTO APROBADO EN COMISIÓN CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 914 DE 2017)</b></p>	<p><b>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 570 DE 2018)</b></p>	<p><b>ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS</b></p>
<p>tos como el consumo de tabaco, el consumo excesivo de alcohol, una alimentación poco sana y la falta de actividad física.</p> <p><b>Ingrediente.</b> 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.</p> <p><b>Ingredientes culinarios:</b> Son productos extraídos de alimentos sin procesar o de la naturaleza por procesos como prensado, molienda, trituración, pulverización y refinado. Se usan en las cocinas de los hogares y en cafeterías y restaurantes para condimentar y cocinar alimentos y para crear preparaciones culinarias variadas.</p> <p><b>Organismos genéticamente modificados:</b> Organismos cuyo material genético ha sido alterado usando técnicas de ingeniería genética.</p> <p><b>Productos comestibles o bebibles de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional:</b> Son aquellos productos comestibles o bebibles con un nivel elevado de azúcares, grasas y/o sodio, cuyo aporte nutricional es bajo o incluso nulo, y además pueden contener otros edulcorantes. Son bajos en fibra alimentaria, proteínas, micronutrientes, y otros compuestos bioactivos. Para efectos de esta ley se considera que un producto comestible o bebible de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional es el que se encuentra por encima de los siguientes rangos:</p>	<p>tos como el consumo de tabaco, el consumo excesivo de alcohol, una alimentación poco sana y la falta de actividad física.</p> <p><b>Entorno educativo:</b> Escenarios de vida cotidiana donde la comunidad educativa desarrolla capacidades a través de procesos de enseñanza/ aprendizaje contextualizados, que permiten la construcción social y reproducción de la cultura, el pensamiento, la efectividad, los hábitos y estilos de vida; que le brindarán mejores formas de vivir y relacionarse consigo mismo, con los demás y con el medio ambiente.</p> <p><b>Ingrediente:</b> 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.</p> <p><b>Ingredientes culinarios:</b> Sustancias extraídas directamente de alimentos sin procesar o mínimamente procesados o de la naturaleza que por lo general se consumen (o pueden consumirse) como ingredientes de preparaciones culinarias. El proceso de extracción puede incluir prensado, molienda, trituración, pulverización y secado. Estas sustancias se usan para sazonar y cocinar alimentos sin procesar o mínimamente procesados y crear platos recién preparados.</p> <p><b>Modos, condiciones y estilos de vida saludable:</b> Son un conjunto de intervenciones poblacionales, colectiva e individuales, que actúan de manera independiente, son incluyentes y diferenciales. Se gestionan y promueven desde lo sectorial, transectorial y comunitario, para propiciar entornos cotidianos que favorezcan una vida saludable.</p> <p><b>Organismos genéticamente modificados:</b> Cualquier organismo vivo que posea una combinación nueva de material genético, que se haya obtenido mediante la aplicación la tecnología de ADN recombinante, sus desarrollos o avances, así como sus partes, derivados o productos que los contengan, con capacidad de reproducirse o de transmitir información genética. Se incluye dentro de este concepto los Organismos Vivos Modificados (OVM) a que se refiere el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en la Biotecnología.</p>	

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 914 DE 2017)						TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 570 DE 2018)	ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS
Sodio	Azúcares libres	Grasas Totales	Grasas Saturadas	Grasas Trans	Otros Edulcorantes		
Mayor o igual a 1 mg 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 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.	Cualquier cantidad de edulcorantes diferentes a azúcares.		
<p><b>Productos procesados:</b> Los productos procesados son fabricados añadiendo sal, azúcar u otra sustancia de uso culinario, 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.</p> <p><b>Productos ultraprocesados:</b> Formulas 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 laboratorio 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).</p> <p><b>Publicidad abusiva:</b> Se entiende por publicidad abusiva la publicidad discriminatoria, que incite a la violencia, que explote el miedo o superstición, se aproveche de la inmadurez en el razonamiento y la falta de experiencia de los niños, infrinja valores ambientales, o que pueda inducir al consumidor a comportarse de manera perjudicial o peligrosa para su salud o seguridad.</p> <p><b>Rotulado o información de contenido:</b> Toda descripción impresa en el rótulo o etiqueta de un producto destinado a informar al consumidor sobre su contenido.</p>							
CAPÍTULO II						CAPÍTULO II	
<b>De la comunicación para la salud</b>						<b>De la comunicación para la salud</b>	
<p><b>Artículo 3°.</b> El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud y Protección Social, diseñarán herramientas pedagógicas tales como cartillas, páginas web, aplicaciones para dispositivos móviles y demás herramientas que brinden las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), con información sobre las causas y la prevención de las ENT.</p>						<p><b>Artículo 3°.</b> El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud y Protección Social, diseñarán herramientas pedagógicas tales como cartillas, páginas web, aplicaciones para dispositivos móviles y demás herramientas que brinden las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), con información sobre las causas y la prevención de las ENT.</p>	
Todas las instituciones educativas, tanto públicas como privadas, deberán hacer uso de las herramientas pedagógicas de						Todas las instituciones educativas, tanto públicas como privadas, deberán hacer uso de las herramientas pedagógicas de	

<b>TEXTO APROBADO EN COMISIÓN CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 914 DE 2017)</b>	<b>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 570 DE 2018)</b>	<b>ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS</b>
<p>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.</p> <p>En el diseño de las herramientas pedagógicas y realización de campañas de prevención de que trata este artículo se prohibirá la interferencia de la industria productora de comestibles procesados y ultraprocesados, en aras de evitar conflictos de interés que puedan afectar el objetivo de prevención de las ENT.</p> <p>En el término de 6 meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los Ministerios de Educación, Salud y Protección Social, y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, deberán diseñar herramientas pedagógicas que incluya información sobre las causas y la prevención de las ENT, y propenderán por la difusión de estas en el territorio nacional.</p>	<p>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.</p> <p>En el diseño de las herramientas pedagógicas y realización de campañas de prevención de que trata este artículo se prohibirá la interferencia de la industria productora de comestibles procesados y ultra procesados, en aras de evitar conflictos de interés que puedan afectar el objetivo de prevención de las ENT.</p> <p>En el término de 6 meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los Ministerios de Educación, Salud y Protección Social, y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, deberán diseñar herramientas pedagógicas que incluyan información sobre las causas y la prevención de las ENT, y propenderán por la difusión de estas en el territorio nacional.</p>	
<p><b>Artículo 4°. Programas de comunicación para la salud en medios de comunicación a cargo de la Nación.</b> 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, con el propósito de emitir mensajes de promoción de hábitos de vida saludable en la franja infantil y horario triple A 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.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces vigilará el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.</p>	<p><b>Artículo 4°. Programas de comunicación para la salud en medios de comunicación a cargo de la Nación.</b> La Autoridad Nacional de Televisión destinará en forma gratuita y rotatoria espacios para la utilización por parte de las entidades públicas, con el propósito de emitir mensajes de promoción de hábitos de vida saludable en la franja infantil y horario triple A 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.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces vigilará el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.</p>	
<p><b>Artículo 5°. Ambientes obesogénicos.</b> El Estado adelantará acciones para que en los ambientes obesogénicos se cumplan con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud.</p>	<p><b>Artículo 5°. Eliminado.</b></p>	<p>En el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara se eliminó el artículo 5° mediante el cual se buscaba garantizar que el Estado colombiano ejecutara acciones para que en los ambientes en que se promueva y genere la obesidad de los seres humanos, se cumpla con las recomendaciones de la OMS y de la OPS dirigidas a la prevención de la obesidad y demás enfermedades no transmisibles derivadas.</p>
<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO III</b></p> <p><b>De la regulación a los productos comestibles y bebibles de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO III</b></p> <p><b>De la regulación de los productos alimenticios</b></p>	
<p><b>Artículo 6°. Etiquetado.</b> 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:</p>	<p><b>Artículo 6°.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social definirá, de acuerdo con las cantidades diarias orientadas que se establezcan por porción según los patrones de alimentación de la población colombiana, los productos alimenticios que deberán incluir el rotula-</p>	<p>En el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara se cambió por completo el <b>sistema de etiquetado informativo</b> establecido en el texto aprobado en primer debate, por un <b>sistema de etiquetado limitado a informar la cantidad</b> de azúcares totales, grasa saturada, sodio y</p>

<b>TEXTO APROBADO EN COMISIÓN CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 914 DE 2017)</b>	<b>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 570 DE 2018)</b>	<b>ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS</b>
<p>a) La cantidad de azúcar, azúcares libres, y demás edulcorantes, sodio, grasas totales, saturadas o trans que contenga el producto por porción declarada en el etiquetado, expresado en gramos o miligramos según sea el caso.</p> <p>b) 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.</p> <p>c) Deberá declararse si sus ingredientes contienen organismos genéticamente modificados y especificarse cuáles son estos ingredientes.</p> <p>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.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Sin excepción alguna, todo producto comestible o bebible deberá llevar la información de etiquetado nutricional dispuesta en este artículo.</p>	<p>do nutricional frontal informativo, en un término no superior a seis (6) meses posteriores a la sanción de la presente ley.</p> <p>Los productos definidos por el Ministerio de la Salud deberán incluir la información sobre la cantidad de azúcares totales, grasa saturada, sodio y energía (Calorías), contenidos en una porción del producto y su porcentaje frente al valor diario de referencia para cada uno de ellos establecido y se representará gráficamente en íconos monocromáticos que no excederán más del 20% del tamaño total de la cara frontal del empaque.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La implementación de este etiquetado nutricional frontal informativo no podrá exceder de 18 meses a partir de la sanción de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos (Invima) o la entidad que haga sus veces a nivel nacional deberá, antes de expedir el registro sanitario, permiso o notificación sanitaria para comercializar productos alimenticios, verificar el cumplimiento del rotulado frontal nutricional informativo.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Lo anterior sin perjuicio de los valores diarios de referencias establecidos por el CDO o GDA (por sus siglas en inglés).</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> <i>Exclusiones.</i> Quedan excluidos del etiquetado nutricional informativo las carnes frescas sin procesamiento o adición de otras sustancias, la leche pasteurizada sin aditivos, huevos frescos sin procesamiento, frutas, verduras, legumbres, hortalizas, panela, ingredientes culinarios, los productos elaborados artesanalmente y los productos preparados en restaurante y todos los alimentos sin procesar, así como los Alimentos para Propósitos Médicos (APMES) y las fórmulas infantiles.</p>	<p>energía, contenidos en una porción del producto y su porcentaje frente al valor diario de referencia para cada uno de ellos establecido, el cual sería reglamentado por el Ministerio de Salud, que tendría la facultad de establecer los valores de referencia para cada componente nutricional y determinar los productos que deberían incluir el sistema de etiquetado.</p> <p>La adopción del sistema de etiquetado descrito en el articulado aprobado en la Plenaria se hizo en detrimento del derecho constitucional de los consumidores a recibir información, debido a que en la norma aprobada en primer debate se establecía que en <b>TODOS LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS</b> se debía incluir un conjunto amplio de información que debía ser suministrada al consumidor: (I) cantidad de azúcar, azúcares libres, y demás edulcorantes, sodio, grasas totales, saturadas o trans que contenga el producto por porción declarada en el etiquetado, expresado en gramos o miligramos según sea el caso; (II) enunciación de todos los ingredientes del producto; (III) información sobre cuáles ingredientes son o provienen de organismos genéticamente modificados.</p>
<p><b>Artículo 7°. Advertencias sanitarias.</b> Para todos los productos comestibles o bebibles de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional 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, que prevengan el consumo elevado y promuevan su uso correcto.</p> <p>Dicha advertencia sanitaria deberá incorporarse al etiquetado del producto cuando los componentes del mismo</p>	<p><b>Artículo 7°.</b> Eliminado</p>	<p>En el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara se eliminó el sistema de advertencias establecido en el articulado aprobado en primer debate con el cual se buscaba suministrar información de fácil comprensión a los consumidores, lo cual es una afectación directa al derecho constitucional de los consumidores a ser informados.</p>

<b>TEXTO APROBADO EN COMISIÓN CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 914 DE 2017)</b>	<b>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 570 DE 2018)</b>	<b>ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS</b>
<p>mencionados en el artículo 6°, numeral a), se encuentren por encima de los valores máximos establecidos en esta ley, determinados con base en los criterios presentados por la Organización Panamericana de la Salud; en estos casos los productos deberán tener un rótulo que contendrá un símbolo octagonal de fondo color negro y borde blanco, y en su interior el texto “Exceso de”, seguido de: “Sodio”, “Azúcares”, “Azúcares Libres”, “Grasas Totales”, “Grasas Saturadas”, “Grasas Trans”, y/o “Edulcorantes” en uno o más símbolos independientes, según corresponda. Él o los símbolos referidos se ubicarán en la cara principal y abarcarán un 50% de la etiqueta de los productos.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) o la entidad que haga sus veces a nivel nacional deberá, antes de expedir el registro sanitario o autorización respectiva para comercializar productos comestibles o bebibles, verificar los contenidos reportados por el fabricante y en caso de que no cumpla con los contenidos máximos permitidos de sodio, azúcares, azúcares libres, grasas totales, grasas saturadas, y grasas trans, o presencia de edulcorantes señalados en esta ley, deberá especificar las advertencias sanitarias que debe llevar su etiquetado, donde quede expresamente señalado que su composición conlleva un riesgo para la salud, para lo cual debe exigirse un rótulo adicional que contenga la frase: <b>“Su consumo frecuente es nocivo para la salud”</b>.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La verificación de los contenidos del producto reportados por el fabricante por parte del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) o la entidad que haga sus veces a nivel nacional deberá contar con certificación internacional de calidad de análisis físico-químicos y bromatológicos de alimentos que garanticen la veracidad y confiabilidad de la información reportada.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> La verificación de los contenidos del producto reportados por el fabricante por parte del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) o la entidad que haga sus veces a nivel nacional deberá contar con certificación internacional de calidad de análisis físico-químicos y bromatológicos de alimentos que garanticen la veracidad y confiabilidad de la información reportada.</p>		

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 914 DE 2017)	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 570 DE 2018)	ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS
<p><b>Parágrafo 4°.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 5°.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo máximo de un año reglamentará las advertencias sanitarias de que trata el presente artículo.</p>		
<p><b>Artículo 8°. Reducción de los niveles de contenido calórico y/o bajo valor nutricional.</b> Se establece un período de transición de un (1) año a partir de la sanción de esta ley, para que la industria de alimentos y bebidas, disminuya los altos contenidos de sodio, azúcares, azúcares libres, grasas totales, grasas saturadas, grasas trans, y/o edulcorantes y aditivos en sus productos, reduzca la densidad energética o el tamaño de las porciones de sus productos, de acuerdo a lo establecido por las autoridades de salud como consumo máximo calórico sugerido.</p>	Artículo 8°. Eliminado	En el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara se eliminó el deber a cargo de la industria de disminuir los altos contenidos de sodio, azúcares, azúcares libres, grasas totales, grasas saturadas, grasas trans, y/o edulcorantes y aditivos en sus productos, lo cual tenía como fin promover la existencia en el mercado de productos alimenticios más saludables, como una medida preventiva en salud para reducir la obesidad y las enfermedades no transmisibles relacionadas. Por lo tanto, mediante la decisión de la Plenaria de la Cámara se eliminó una medida de prevención en salud, en desconocimiento del derecho fundamental a la salud.
<p><b>Artículo 9°. Publicidad, patrocinio y promoción de productos comestibles o bebibles de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional.</b> Se entiende por publicidad, toda forma y contenido de comunicación, incluido el etiquetado, que tengan un fin comercial y esté dirigida a influir en las decisiones de consumo. Se entiende por promoción y/o patrocinio, toda forma de exhibición, comunicación, recomendación o acción comercial con el fin, el efecto o la posibilidad de promover directa o indirectamente el consumo de productos comestibles o bebibles de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional.</p> <p>Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic) o quien haga sus veces, en coordinación con la Superintendencia de Industria y Comercio, en el marco de la Cisan, o quien haga sus veces, señalar la regulación de la publicidad, promoción y patrocinio de productos comestibles o bebibles. Esta regulación deberá contener lineamientos sobre patrocinios, embalaje, puntos de promoción, mercadeo y marketing digital y en general, los medios tradicionales y/o virtuales usados por la industria de alimentos y bebidas para fomentar la venta y consumo de productos comestibles o bebibles de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional.</p>	Artículo 9°. Eliminado	En el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara se eliminó la presente disposición mediante la cual se le otorgaba al Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con la Superintendencia de Industria y Comercio, la facultad de regular la publicidad, patrocinio y promoción de productos comestibles o bebibles con el fin de garantizar que mediante estas acciones se fomentaran hábitos de alimentación saludable como una medida preventiva en salud para reducir la obesidad y las enfermedades no transmisibles relacionadas. Por lo tanto, mediante la decisión de la Plenaria de la Cámara se eliminó una medida de prevención en salud, en desconocimiento del derecho fundamental a la salud.

<b>TEXTO APROBADO EN COMISIÓN CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 914 DE 2017)</b>	<b>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 570 DE 2018)</b>	<b>ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS</b>
<p>La regulación derivada de esta ley debe basarse en la obligatoriedad de hacer énfasis en los contenidos nutricionales de los productos y no en las virtudes subjetivas de estos.</p> <p>Con el ánimo de fomentar hábitos de alimentación saludable y desestimular el consumo de productos comestibles o bebibles de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional, se prohíbe toda publicidad abusiva.</p> <p>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 los estudios y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Unicef.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y demás entidades responsables de velar por la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, deberán vigilar el tipo, calidad y contenido de la publicidad de la industria de alimentos y bebidas, de tal manera que su enfoque sea la salud, el consumo de alimentos saludables y agua potable.</p> <p>Parágrafo 3°. La Autoridad Nacional de Televisión o quien haga sus veces reglamentará en el término de 6 meses, las condiciones para que las entidades del gobierno encargadas de la salud alimentaria, en asocio con la sociedad civil organizada, utilicen el espectro electromagnético para hacer mercadeo social que fomente la alimentación saludable. De igual manera el Gobierno nacional establecerá mecanismos para que la industria de alimentos y bebidas suscriba compromisos por la alimentación saludable.</p> <p>Parágrafo 4°. Es de estricto y total cumplimiento que las entidades encargadas de señalar la regulación de la publicidad y promoción de productos comestibles o bebibles favorecedores de la malnutrición, no podrán tener de conflicto de interés con la definición y señalización de dicha regulación. De igual manera es de estricto y total cumplimiento que no formará parte del equipo de la señalización de la regulación o de la entidad encargada de la misma, ninguna persona vinculada con entidades productoras de alimentos provenientes de la industria.</p>		
<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO IV</b></p> <p style="text-align: center;"><b>De las acciones públicas en favor de los hábitos de vida saludable</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO IV</b></p> <p style="text-align: center;"><b>De las acciones públicas en favor de la promoción de modos, condiciones y estilos de vida saludable</b></p>	
<p><b>Artículo 10. Hábitos de vida saludable en entornos educativos públicos y privados de educación preescolar, básica primaria, y educación media.</b> En los</p>	<p><b>Artículo 10. Promoción de modos, condiciones y estilos de vida saludable en el entorno educativo público y privado.</b> En el entorno educativo público y</p>	

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 914 DE 2017)	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 570 DE 2018)	ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS
<p>entornos educativos públicos y privados de educación preescolar, básica primaria y educación media se deberá:</p> <p>a) Garantizar la oferta de alimentos saludables y naturales, mediante la implementación de tiendas saludables,</p> <p>b) Prohibir la promoción o publicidad de los productos de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional y,</p> <p>c) Realizar campañas informativas y educativas incentivando al consumo de alimentos saludables.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El plazo para la implementación de las medidas contenidas en este artículo será de (1) un año a partir de la sanción de la ley.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Las Secretarías de salud departamentales y municipales, serán las encargadas de sancionar a quienes incumplan las medidas contenidas en este artículo.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> La oferta de alimentos en las tiendas saludables será definida, planeada, supervisada y controlada por un comité institucional o sectorial idóneo en el tema y que de ninguna manera presente conflicto de intereses con la industria para realizar estas actividades; por ende, no formará parte del comité de tiendas saludables ninguna persona o entidad encargada o vinculada con entidades productoras de alimentos provenientes de la industria.</p>	<p>privado de educación preescolar, básica primaria y educación media se deberá:</p> <p>a) Garantizar la oferta de alimentos saludables y naturales, mediante la implementación de tiendas escolares saludables;</p> <p>b) Realizar campañas informativas y educativas incentivando al consumo de alimentos saludables;</p> <p>c) Realizar acciones pedagógicas con los rectores, padres de familias y estudiantes, sobre el concepto de alimentación saludable, la interpretación del etiquetado, y a los efectos de un consumo en exceso de productos comestibles ultra procesados, incentivando con ello el consumo de alimentos saludables.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El plazo para la implementación las medidas contenidas en este artículo serán de (1) un año a partir de la sanción de la ley.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de Educación Nacional en los Programas de Alimentación Escolar propenderá por la implementación de las Políticas Públicas de consumo saludable y fomentará la implementación de las tiendas escolares saludables en las Instituciones Educativas públicas y privadas. Todo lo anterior en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p><b>Parágrafo nuevo.</b> La función de las tiendas escolares será la provisión de alimentos y productos nutritivos, higiénicamente preparados y a precios accesibles a la comunidad escolar. La tienda escolar debe promover prácticas de alimentación saludable en la comunidad educativa, a través del cumplimiento de condiciones técnicas, de la articulación de estrategias pedagógicas y de procesos que fomenten la promoción de la salud de los estudiantes.</p>	
<p><b>Artículo 11. Bebederos de agua potable.</b> En los entornos educativos públicos y privados deberá haber por lo menos un bebedero de agua potable por cada 100 estudiantes.</p> <p>Las autoridades territoriales establecerán planes que garanticen la provisión pública de bebederos de agua potable en lugares de alta circulación de población y, en especial, en los lugares frecuentados por niños, niñas y adolescentes.</p>	<p><b>Artículo 11.</b> Eliminado</p>	<p>En el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara se eliminó la medida que garantizaba la existencia y disponibilidad de agua potable en los entornos educativos públicos y privados con el fin de garantizar el consumo regular de agua en la población escolar, como medida de promoción de hábitos saludables y de protección del derecho a la salud.</p>
<p><b>Artículo 12. Actividad física.</b> Con la finalidad de promover hábitos de vida saludable en los niños, niñas y adolescente, el Ministerio de Educación dise-</p>	<p><b>Artículo 12. Actividad física.</b> Con la finalidad de promover hábitos de vida saludable en los niños, niñas y adolescente, el Ministerio de Educación dise-</p>	

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 914 DE 2017)	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 570 DE 2018)	ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS
<p>ñará programas en los centros educativos públicos y privados de educación preescolar, básica primaria, y educación media en los que como mínimo se realice actividad física de 30 minutos diarios a los estudiantes dentro de la jornada escolar.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las instituciones educativas, centros educativos públicos y privados de educación preescolar, básica primaria, y educación media deberán diseñar estrategias para promover que el recreo o los recreos establecidos sean un espacio para realizar actividad física moderada o intensa por parte de los estudiantes de la institución. Estas actividades incluyen ejercicio de fuerza con su propio peso y de resistencia aeróbica. Estas estrategias deben ser diseñadas por profesores idóneos y capacitados para tal fin.</p>	<p>ñará programas en los centros educativos públicos y privados de educación preescolar, básica primaria, y educación media en los que como mínimo se realice actividad física de 30 minutos diarios a los estudiantes dentro de la jornada escolar.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las instituciones educativas, centros educativos públicos y privados de educación preescolar, básica primaria, y educación media deberán diseñar estrategias para promover que el recreo o los recreos establecidos sean un espacio para realizar actividad física moderada o intensa por parte de los estudiantes de la institución. Estas actividades incluyen ejercicio de fuerza con su propio peso y de resistencia aeróbica. Estas estrategias deben ser diseñadas por profesores idóneos y capacitados para tal fin.</p>	
<p><b>Artículo 13.</b> La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan), o quien haga sus veces, debe priorizar dentro de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición, aquellas que garanticen la asequibilidad a alimentos saludables y los mecanismos para incentivar su consumo. En todo caso, dará recomendaciones sobre medidas impositivas respecto de los productos comestibles o bebibles favorecedores de la malnutrición e incentivos al cultivo, comercialización y consumo de frutas y verduras y puntos dispensadores de agua potable; estos deberán ser considerados en toda política pública sobre seguridad alimentaria y nutricional.</p> <p>Los pequeños comerciantes y tenderos, los espacios asociativos campesinos, las tiendas veredales y barriales tendrán prioridad en la determinación de los incentivos por venta de alimentos saludables.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Corresponde a la Cisan establecer estrategias de apoyo técnico y económico para incentivar la producción local de alimentos y bebidas saludables. El apoyo técnico debe incluir además de técnicas efectivas de producción de alimentos, buenas prácticas de manufactura y técnicas adecuadas de conservación de alimentos.</p>	<p><b>Artículo 13.</b> Eliminado.</p>	<p>En el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara se eliminó la medida que buscaba establecer dentro de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición el acceso y consumo de productos saludables como medida de promoción de hábitos saludables dirigidas a garantizar una buena alimentación y reducir la obesidad y las enfermedades no transmisibles relacionados, como una medida de protección del derecho a la salud.</p>
<p><b>Artículo 14.</b> Adiciónese un literal al numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:</p> <p>k) La compra de alimentos saludables a organizaciones campesinas, pequeños productores del campo y similares, que fomenten los cultivos de frutas y verduras y otros productos agrícolas, por parte de establecimientos públicos que provean o financien programas de</p>	<p><b>Artículo 14.</b> Eliminado.</p>	<p>En el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara se eliminó la compra de alimentos saludables a organizaciones campesinas, pequeños productores del campo y similares, que fomenten los cultivos de frutas y verduras y otros productos agrícolas, por parte de establecimientos públicos que provean o financien programas de alimentación a la niñez, adolescencia, mujeres, población de la tercera edad, reclusa, u hospitalizada</p>

<b>TEXTO APROBADO EN COMISIÓN CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 914 DE 2017)</b>	<b>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 570 DE 2018)</b>	<b>ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS</b>
<p>alimentación a la niñez, adolescencia, mujeres, población de la tercera edad, reclusa, u hospitalizada.</p>		<p>como una de las causales que determinan la realización de selección abreviada como mecanismo de contratación estatal, que si bien no tiene efecto directo frente a la protección del derecho a la salud mediante la promoción de hábitos saludables, si tiene efectos indirectos por cuanto posibilitaba la adquisición de productos comestibles saludables mediante un proceso de contratación pública eficiente y agilizado, por parte de establecimientos públicos que provean o financien programas de alimentación a población en situación de vulnerabilidad.</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO V</p> <p style="text-align: center;"><b>De los sistemas de información y veeduría ciudadana</b></p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO V</p> <p style="text-align: center;"><b>De los sistemas de información y veeduría ciudadana</b></p>	
<p><b>Artículo 15.</b> Declarar a la obesidad y demás ENT derivadas, como de interés en salud pública por su origen multicausal, su alto costo, su impacto en la morbimortalidad del país, la eficacia de las medidas para su prevención y su relación con el autocuidado.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social en conjunto con el Instituto Nacional de Salud (INS) reglamentará todo lo necesario para que la obesidad y demás ENT derivadas, hagan parte del Sistema Nacional de Vigilancia en Salud (Sivigila).</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social en conjunto con el Instituto Nacional de Salud (INS), definirán en el término de 6 meses a partir de la vigencia de esta ley, todas las funciones que los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) deben cumplir para garantizar el funcionamiento armónico del Sivigila y de la gestión integral del riesgo en obesidad y demás ENT derivadas.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional incorporará en sus obligaciones todo lo relacionado a la implementación de la gestión integral del riesgo y sistema de información para la obesidad y demás ENT derivadas. Además, implementará la medición periódica del Índice de Alimentación Saludable para Colombia como un indicador que nos permitirá conocer la evolución de la calidad de alimentación de los colombianos.</p>	<p><b>Artículo 15.</b> Eliminado.</p>	<p>En el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara se eliminó la disposición que reconocía dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud a la obesidad y demás enfermedades no transmisibles derivadas como de interés en salud pública, esto con el fin de garantizar el acceso a los servicios de salud y a la prevención en salud de las personas afectadas por estas enfermedades. Con la eliminación de esta disposición se desconoce la incidencia que tiene la obesidad y demás enfermedades no transmisibles dentro de la problemática de salud vigente en Colombia, siendo esto un claro desconocimiento al derecho fundamental a la salud.</p>
<p><b>Artículo 16. Informe anual.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social en conjunto con el INS dispondrá de información anual sobre la situación de morbimortalidad por obesidad y demás ENT derivadas, lo cual hará parte integral del Análisis anual de la Situación de Salud en Colombia.</p>	<p><b>Artículo 16.</b> Eliminado.</p>	<p>En el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara se eliminó la disposición que establecía a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Instituto Nacional de Salud el deber de disponer de información anual sobre la situación de morbimortalidad por obesidad y demás ENT derivadas, la cual sería funda-</p>

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 914 DE 2017)	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 570 DE 2018)	ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS
		mental para la formulación, desarrollo y ejecución de políticas públicas en salud enfocadas en la prevención de la obesidad.
<p><b>Artículo 17. Veeduría ciudadana.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las organizaciones de la sociedad civil convocadas a participar en los términos de este artículo, deberán acreditar experiencia mínima de tres (3) años. La selección de estas organizaciones se hará previo proceso de inscripción y selección que reglamentará el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social liderará un encuentro anual entre la industria de alimentos y bebidas y organizaciones de la sociedad civil y entidades del Estado para suscribir acuerdos ciudadanos por la salud alimentaria.</p>	<p><b>Artículo 17. Veeduría ciudadana.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las organizaciones de la sociedad civil convocadas a participar en los términos de este artículo, deberán acreditar experiencia mínima de tres (3) años. La selección de estas organizaciones se hará previo proceso de inscripción y selección que reglamentará el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social liderará un encuentro anual entre la industria de alimentos y bebidas y organizaciones de la sociedad civil y entidades del Estado para suscribir acuerdos ciudadanos por la salud alimentaria.</p>	
<p>CAPÍTULO VI</p> <p><b>De las sanciones</b></p>	<p>CAPÍTULO VI</p> <p><b>De las sanciones</b></p>	
<p><b>Artículo 18. Sanciones.</b> El Invima y la Superintendencia de Industria y Comercio sancionarán a cualquier persona que infrinja lo establecido en la presente ley en lo relativo a la implementación del etiquetado, la publicidad y las advertencias sanitarias.</p>	<p><b>Artículo 18. Sanciones.</b> El (Invima) y la Superintendencia de Industria y Comercio sancionarán a cualquier persona que infrinja lo establecido en la presente ley en lo relativo a la implementación del etiquetado, la publicidad y las advertencias sanitarias.</p>	
<p><b>Artículo 19.</b> El régimen sancionatorio, autoridades competentes y procedimiento deberán ser determinados y precisados por el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 19.</b> El régimen sancionatorio, autoridades competentes y procedimiento deberán ser determinados y precisados por el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.</p>	
	<p><b>Artículo nuevo.</b> Para incentivar el consumo de alimentos saludables se creará un día al mes en los que los centros educativos e instituciones educativas oficiales, favorecerán el consumo de alimentos como: frutas, ensaladas de verduras, lácteos y derivados, barras de cereal, frutos secos, agua y derivados de cereales, entre otros, promoviendo buenos hábitos alimentarios en los estudiantes y la comunidad educativa.</p>	<p>Este artículo nuevo adoptado en el seno de la Plenaria de la Cámara obedece en su integridad al objeto inicial del texto radicado del proyecto de ley, debido a que establece medidas de promoción de hábitos de alimentación saludable como una medida de prevención en salud al interior de las instituciones educativas oficiales.</p>
	<p><b>Artículo nuevo.</b> En concordancia con pronunciamientos del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los</p>	<p>Este artículo nuevo adoptado en el seno de la Plenaria de la Cámara no contraría al objeto inicial del texto radicado del</p>

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 914 DE 2017)	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA (GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 570 DE 2018)	ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS
	productos alimenticios elaborados por comunidades indígenas continuarán con su proceso de producción, como se estipula en estas decisiones. Por tanto no podrá prohibirse su producción y comercialización a nivel nacional, ya que ello restringiría el desarrollo integral.	proyecto de ley, sino que reconoce la adopción de una visión pluricultural de la alimentación, específicamente en las prácticas ancestrales de las comunidades indígenas.
<b>Artículo 20. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley entrará en vigencia contados seis (6) a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 20. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley entrará en vigencia contados seis (6) a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	

### 3.2. El texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes no garantiza la protección del derecho a la salud

Las modificaciones introducidas al Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara durante el debate efectuado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, desconocen el objeto inicial del proyecto de ley radicado y no garantizan la protección del derecho a la salud, debido a que las modificaciones consistieron en la eliminación o alteración de artículos mediante los cuales se adoptaban medidas que promovían o facilitaban la adopción de hábitos de vida y de alimentación saludables, y que reconocían la obesidad como una problemática multidimensional de salud pública, estas medidas se desarrollaban como mecanismos de prevención y protección del derecho fundamental a la salud de los colombianos.

La salud es un derecho fundamental autónomo, que comprende desde las acciones colectivas basadas en la salud pública, hasta acciones individuales relativas con el acceso a los servicios de salud, el diagnóstico, tratamiento, promoción y prevención.

El derecho a la salud se encuentra consagrado en la Constitución Política de Colombia:

*“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 establece dentro del “Capítulo III De Los Derechos Colectivos y del Ambiente”, que los **productores y comercializadores de bienes son responsables de las conductas que atenten contra la salud de los consumidores**, en la siguiente forma:

*“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”.* (Negrita y subrayado fuera de texto).

Por lo tanto, 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, la ley estatutaria en salud ha señalado claramente que los determinantes sociales tienen relación directa con el goce efectivo del derecho a la salud, por eso la educación para los buenos hábitos y la promoción de la salud, son elementos clave en la generación de nuevos imaginarios colectivos en torno al autocuidado.

La soberanía alimentaria, la disponibilidad de alimentos y el consumo, calidad, seguridad y beneficios de estos, son ámbitos 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 saludable y salud.

El Plan Decenal de Salud Pública (PDSP), 2012-2021 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.

De conformidad con lo expuesto frente a la naturaleza de las modificaciones introducidas al articulado del Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara durante el debate efectuado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, se concluye que el articulado aprobado al interior de la Plenaria de la Cámara de Representantes, y cuyo conocimiento le compete ahora a la Comisión Séptima del Senado no se adecua al deber que le corresponde al legislador de adoptar medidas que garanticen la protección y desarrollo del derecho fundamental a la salud, específicamente, si se tiene en cuenta la relación existente entre salud y hábitos alimenticios, y la problemática en materia de nutrición existente en Colombia.

### **3.3. El texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes no garantiza la protección del derecho de los consumidores a ser informados**

*Las modificaciones introducidas al Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara durante el debate efectuado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, desconoce una de las medidas más importantes establecidas en el texto radicado del proyecto de ley, como lo era el de garantizar el suministro de información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea a los consumidores respecto de los productos alimenticios disponibles en el mercado, como desarrollo del deber constitucional a cargo del legislador de establecer la información que debe suministrarse al público en la comercialización de productos.*

La Carta Política de 1991, estableció la protección de los consumidores en el artículo 78:

**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.** (...) (Negritas fuera de texto).

El citado artículo es el fundamento constitucional de las normas de protección al consumidor en el ordenamiento jurídico colombiano, específicamente en lo que tiene que ver con la información mínima que debe ser suministrada.

En principio podría concluirse que el artículo 78 otorga una plena libertad de configuración legislativa al Congreso de la República para la expedición de norma, sin embargo, el alcance real de esta norma fue establecido por la jurisprudencia constitucional en la Sentencia C-1141 del 2000<sup>1</sup>.

Frente a la competencia otorgada al legislador, manifestó el juez constitucional, que la misma debe ser ejercida de acuerdo con la finalidad de la norma, proteger al consumidor, en los siguientes términos:

**Quando la Constitución encomienda al legislador el desarrollo de un cierto régimen de protección, no está simplemente habilitando una competencia específica para dictar cualquier tipo de normas. Lo que el Constituyente se propone que la finalidad de la protección efectivamente se intente actualizar y se imponga en la realidad política y social –por lo menos en un grado razonable y en la medida de las posibilidades y recursos existentes–, articulando de la manera más armoniosa y eficaz dentro de las políticas públicas las justas demandas de los sujetos merecedores de dicha protección especial<sup>2</sup>.** (Negritas fuera de texto).

De seguido, enunció la Corte Constitucional, que al examinarse la constitucionalidad de las normas legales de protección al consumidor frente al artículo 78 superior, el juez constitucional tiene el deber de verificar que la ley sea congruente con la finalidad de protección constitucional, y que en caso de que no se cumpla con dicha protección, la norma demandada deberá ser declarada inexecutable:

**Por consiguiente, el control de constitucionalidad de este sector del ordenamiento no se reduce a la mera verificación de los requisitos de competencia del órgano regulador. Compete a la Corte comprobar el cabal cumplimiento del deber del órgano responsable de conformar un sistema que sea congruente con el propósito específico que justifica la protección constitucional. Si en lugar de dispensar la protección que ha de concederse a un grupo social, la ley no lo hace o si deja ella injustificadamente de reparar en la situación objetiva de debilidad o desigualdad que impone el tratamiento, no puede la Corte abstenerse de apreciar aquí suficientes motivos para declarar**

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1141 del 30 de agosto de 2000, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. Consultado el 22 de julio de 2018. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-1141-00.htm>

<sup>2</sup> *Ibid.*

la inexequibilidad, pues no se habrá cumplido el encargo de dar seguridad a una categoría de personas que constitucionalmente la requieren reordenando sus cargas o mitigando realmente su debilidad, así sea, atendidas las circunstancias y los otros intereses, en una medida mínima y razonable. **En otras palabras, la deferencia de la Corte con el principio de libertad configurativa respecto de los regímenes de protección especial, se subordina al cumplimiento razonable del programa de defensa instituido por la propia Constitución y cuyo desarrollo se confía al órgano democrático**<sup>3</sup>. (Negritas fuera de texto).

Por tanto, concluye la Corte Constitucional, frente a la protección constitucional del consumidor, que “no puede entonces en modo alguno ignorarse la posición real del consumidor y del usuario, puesto que justamente su debilidad en el mercado ha sido la circunstancia tenida por el constituyente para ordenar su protección”<sup>4</sup>.

El texto radicado y aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara, se adecuaba a la exigencia del artículo 78 constitucional, toda vez que establecía un sistema de información en virtud del cual los productores de alimentos debían informar en el empaquetado de todos los productos: (I) la cantidad de azúcar, azúcares libres, y demás edulcorantes, sodio, grasas totales, saturadas o trans que contenga el producto por porción declarada en el etiquetado, expresado en gramos o miligramos según sea el caso; (II) los ingredientes que componían del producto; y (III) la información sobre cuales ingredientes son o provenían de organismos genéticamente modificados. Adicionalmente, en forma complementaria se establecía un sistema de advertencias en virtud del cual se informaría a los consumidores el alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional de los productos alimenticios de conformidad con los valores nutricionales recomendados por la Organización Panamericana de la Salud.

El sistema de información inicialmente adoptado fue cambiado en su integridad y en su lugar se dispuso la adopción de un sistema de etiquetado limitado a informar la cantidad de azúcares totales, grasa saturada, sodio y energía, contenidos en una porción del producto y su porcentaje frente al valor diario de referencia para cada uno de ellos establecido, el cual sería reglamentado por el Ministerio de Salud, que tendría la facultad de establecer los valores de referencia para cada componente nutricional y determinar los productos que deberían incluir el sistema de etiquetado. Además, se eliminó de la ley el sistema complementario de advertencias.

El nuevo sistema de información adoptado en el proyecto de ley no garantiza el suministro pleno de información *completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea a los consumidores respecto de los productos alimenticios disponibles en el mercado, debido*

a que reduce la cantidad de información que es suministrada al consumidor y supone la adopción de un etiquetado nutricional respecto del cual no existe evidencia científica que permita concluir que el mismo es de fácil comprensión y entendimiento por parte de un consumidor medio.

Específicamente en lo que corresponde a los sistema de etiquetado nutricional es necesario poner de presente que en la actualidad no existe evidencia científica concluyente según la cual se pueda determinar las características que debe cumplir un sistema de etiquetado para que garantice el suministro de información adecuada, idónea y de fácil comprensión que permita a los consumidores de productos alimenticios tomar decisiones de consumo informadas y que posibilite la adopción de hábitos alimenticios saludables como medida de prevención en salud frente a trastornos alimenticios que puedan generar obesidad y enfermedades no transmisibles relacionadas.

Adicionalmente, frente al etiquetado nutricional se debe anotar que en la audiencia pública realizada frente al proyecto de ley para conocer la visión de las entidades del sector y de la organización civil sobre el articulado, el **doctor Iván Darío González, Viceministro de Salud Pública del Ministerio de Salud y Protección Social**, manifestó que desde el Gobierno nacional se está abordando la problemática de la nutrición desde una concepción multifactorial en la que se está analizando científicamente los sistemas de etiquetado nutricional, y al respecto se concluye que aún no existe evidencia científica al respecto, sin perjuicio de lo cual, están trabajando en la construcción de una política pública integral en la cual se adopten medidas en materia de etiquetado nutricional<sup>5</sup>.

De conformidad con lo expuesto frente a la naturaleza de las modificaciones introducidas al articulado del Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara durante el debate efectuado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, se concluye que el articulado aprobado al interior de la Plenaria de la Cámara de Representantes, y cuyo conocimiento le compete ahora a la Comisión Séptima del Senado no se adecua al deber que le corresponde al legislador de garantizar el derecho de los consumidores a acceder a información completa, veraz, idónea y de fácil comprensión respecto de los productos disponibles en el mercado, específicamente, respecto de los productos alimenticios, en los cuales el componente

<sup>3</sup> Ibíd.

<sup>4</sup> Ibíd.

<sup>5</sup> En los siguientes términos se expresó el doctor Iván Darío González: “Nosotros queremos reiterar nuestra intención de trabajar basados en la evidencia, con expertos, de manera intersectorial y en un paquete integral que recoja no solo el tema del etiquetado, que no es un fin en sí mismo, discúlpenme; quienes lo defienden con ahínco se equivocan, el fin es nutrir bien a los colombianos, darle la información que quieran, que necesiten, educarlos para que sepan interpretar; darles además alternativas de actividad física, de salir del sedentarismo, darles a las personas que trabajan, alternativas para que puedan escoger mejor lo que empaquetan en las loncheras de sus hijos; también pasa por lo que ustedes estaban abor-

de información resulta de especial importancia en la medida que determina los hábitos alimenticios y tiene relación directa con la salud de los consumidores.

#### **4. CONCEPTOS EMITIDOS FRENTE AL PROYECTO DE LEY**

A lo largo de esta legislatura se han pronunciado alrededor de 28 entidades, emitiendo conceptos frente al proyecto de ley; los cuales han sido publicados en la *Gaceta del Congreso* de la República.

##### **4.1. Asociación Nacional de Empresario de Colombia (ANDI)**

Está de acuerdo con que el Ministerio de la Salud incluya como obligatoria en el etiquetado frontal de los envases la información sobre la cantidad de azúcares totales, grasas saturada, sodio y energía (calorías), contenidos en una porción del producto y su porcentaje frente al valor diario de referencia para cada uno de ellos establecido.

También solicita que se incorpore en el proyecto alineamientos internacionales contemplados por CODEX y OMS dentro del articulado.

En relación con el articulado expresa que no se deben implementar modelos que no han sido validados internacionalmente y es necesario contar con información técnica y científica que respalde una decisión que tenga impacto en salud pública, así no se generan falsas expectativas frente al etiquetado.

##### **4.2. Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)**

En las consideraciones generales hace mención a que el epígrafe del proyecto menciona que modifica el contenido de la Ley 1355 de 2009, sin que se evidencie en el texto los artículos que se revocan, adicionan o sustituyan; y el objeto del proyecto es muy amplio, no conserva una unidad de materia ni las desarrolla a fondo y en las exigencias técnicas no se observa profundidad y muestra desconocimiento a

---

*dando hace un momento alrededor del tabaquismo, del consumo de sustancias psicoactivas, es decir, el tema de nutrición no se agota en un etiquetado, no hay evidencia en ningún sentido que diga que el etiquetado fue bueno o malo, si no viene acompañado de actividad física, de salud mental y de educación, ninguno...ninguno.*

*Entonces, si bien es cierto, que sentimos que el proyecto, abre el debate y lo agradecemos y hemos participado activamente y estamos avanzando en esto, también es cierto que en este momento necesitamos terminar nuestros análisis de costo-beneficio, tenemos que revisar los doscientos tres (203) comentarios y tenemos que forzar, ahí sí, a que todos traten de mirar esto de una forma en que podamos construir. No va a haber ganadores, si la mitad del mundo siente que perdió, tenemos que buscar un esquema donde gane la salud pública, tenemos que buscar un esquema donde la industria, el emprendimiento, que es otro de los ejes del Presidente Duque, se sienta representado y tenemos que hacer conciencia de la importancia de trabajar juntos para construir un mejor país".* La audiencia pública realizada se encuentra publicada en formato de video en el link: <https://www.youtube.com/watch?v=PbsSHDTKTgw>. La intervención del doctor Iván Darío González puede ser consultada a partir de las 3 horas y 17 minutos del video publicado.

los reglamentos vigentes que desarrollan lo referente al rotulado y la información nutricional.

##### **4.3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

En relación con los artículos 3° y 4° del proyecto ley, el Ministerio manifiesta que se hace necesario que cada entidad involucrada en la seguridad alimentaria y nutricional, cubra las necesidades con los recursos presupuestales asignados actualmente; además recalca que el proyecto de ley no ha realizado un estudio del impacto fiscal frente a los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingresos adicionales para el financiamiento de dichos costos, por lo tanto esta cartera se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto.

##### **4.4. Sociedad Colombiana de Pediatría Regional Bogotá (SCP)**

Consideran inconveniente la aprobación de una ley que no es contundente en la protección del derecho a la salud consagrado en la Ley 1751 de 2015 (Ley Estatutaria de Salud), ni en la protección de los demás derechos de niños, niñas y adolescentes consagrados en la Constitución Nacional y en el Código de la Infancia y la Adolescencia. Derechos que son prevalentes sobre los derechos de los demás (artículo 44 Constitución Nacional).

##### **4.5. Ministerio de Educación Nacional**

Reconoce y comparte el propósito loable que pretende la iniciativa legislativa; no obstante difiere respecto a las consideraciones planteadas en el proyecto de ley, manifestando que el título del proyecto debe corresponder a su contenido, y este no guarda plena coherencia con el articulado de la iniciativa, ya que no se determinan con claridad los artículos a modificar; también manifiesta que no se tiene en cuenta el impacto fiscal que este puede llegar a generar, por las diferentes actividades a desarrollar, y es de suma importancia incluir estos costos fiscales de la iniciativa de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

##### **4.6. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Sugiere que para la regulación relativa al etiquetado y sus características, se tenga en cuenta lo dispuesto en el *Codex Alimentarius*, toda vez que sus documentos normativos han servido de referente para la elaboración de la reglamentación técnica nacional, y las decisiones se toman en consenso y fundamentadas a partir de evidencia científica y técnica; y así mismo, han sido utilizados con frecuencia para dirimir diferencias comerciales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Teniendo en cuenta las necesidades de los países en materia de salud y el desarrollo de la industria de alimentos.

##### **4.7. Ministerio de Salud y Protección Social**

Durante el desarrollo de la Audiencia Pública realizada el miércoles 15 de mayo de 2019 para debatir el presente proyecto de ley, el Viceministro de Salud Pública, doctor Iván Darío González, planteó que se debe buscar una solución que proteja a los consumidores de nuestro país, con fundamento en la evidencia científica disponible, al respecto

manifiesta que a nivel de derecho comparado no ha existido conceso respecto de la adopción de un único modelo de etiquetado, en atención a lo expuesto, refiere que se debe esperar a avanzar en un análisis de regulación y del costo-beneficio de la medida, para tomar una decisión que proteja a los consumidores.

Afirma que se debe trabajar basados en la evidencia, con expertos, de manera intersectorial y en un paquete integral que recoja no solo el tema del etiquetado, sino también el de la información, con el fin de obtener datos veraces, suficientes, precisos, oportunos e idóneos para los colombianos, educar a los consumidores para que puedan interpretar el etiquetado, brindando alternativas a los padres de familia para que puedan escoger mejor lo alimentos de sus hijos, acompañado de actividad física, de salud mental y de educación.

Por último, finaliza puntualizando que el problema hay que resolverlo de fondo y el etiquetado no es un fin, sino un medio para alimentar mejor a los colombianos y tener una vida saludable.

Otras entidades que se han manifestado han sido: **REDPaPaz Red de Padres y Madres, CEA Colombia - Consejo de Empresas Americanas, Educar Consumidores, FIAN Colombia, Anda - Asociación Nacional de Anunciantes de Colombia, y Fenalco.**

**5. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 y habida cuenta de que el texto de la iniciativa es inconveniente por cuanto no garantiza el derecho fundamental a la salud de los colombianos ni protege el derecho constitucional de los consumidores a ser informados, solicitamos a los honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República, **archivar el Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.**

Atentamente,

  
H.S. LAURA FORTICH SANCHEZ  
COORDINADOR PONENTE

  
H.S. NADYA BLEIL SCAFF  
PONENTE

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los cuatro (4) días del mes de junio del año dos mil diecinueve (2019).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate.

**Número del Proyecto de ley: número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara.**

**Título del proyecto:** *por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.*

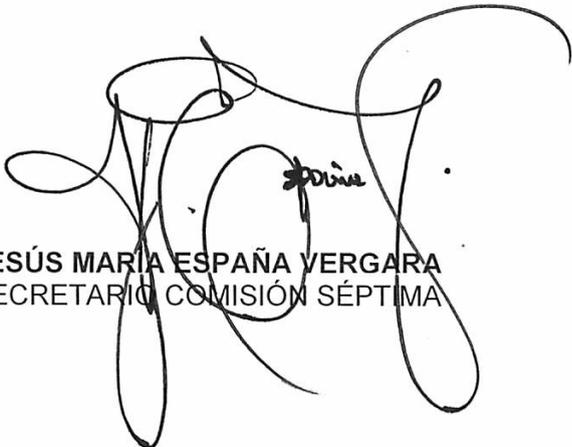
**NOTA SECRETARIAL**

Frente a este proyecto de ley se radicó ante esta Secretaría Informe de Ponencia Negativa:

Radicada el día martes cuatro (4) de junio del año dos mil diecinueve 2019, **hora:** 4:50 p. m. y suscrita por las honorables Senadoras *Nadya Bleil Scaff* y *Laura Ester Fortich Sánchez* (Coordinadora Ponente).

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO COMISIÓN SÉPTIMA

**CONTENIDO**

Gaceta número 466 - Viernes, 7 de junio de 2019	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
	<b>Págs.</b>
Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Séptima del Senado de la República, pliego de modificaciones y texto propuesto al proyecto de ley número 07 de 2018 Senado, por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral. ....	1
Informe de ponencia para primer debate en Senado y texto propuesto al Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones. ....	8
Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 07 de 2018 Senado, por el cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral. ....	25
Informe de ponencia negativa para primer debate del proyecto de ley número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones. ....	29

