



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 760

Bogotá, D. C., viernes, 16 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles y se adoptan otras disposiciones” (Entornos Alimentarios Saludables).

Bogotá, D. C., agosto de 2019

Honorable Senador

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

Cámara de Representantes del Congreso de la República

Bogotá, D. C.

Asunto: Proyecto de ley número 167 de 2019 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles y se adoptan otras disposiciones (Entornos Alimentarios Saludables).

Respetado Presidente:

En concordancia con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, en nuestra condición de Congresistas de la República radicamos el presente proyecto de ley que busca adoptar medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles para la población colombiana.

De tal forma, presentamos a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley.

Adjunto original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,

Nombre: JOSE A. GOMEZ G. Representante a la Cámara
CESAR ORTIZ ZOBRO

Nombre: Juan Luis Castro Córdoba

Nombre: Aida Arellano

Nombre: Fabian Diaz Plata Partido UGAE
Nombre: Katherine Miranda
Nombre: Mauricio Toro

Nombre: William Ariza

Nombre: Jose Luis Londoño

Nombre: Jose Auto Polo

Nombre: Victoria Es.

Nombre: Victoria Sandoval Jimenez H.

Nombre: Iván Manzano

Nombre: David Rivas

Nombre: Leon Jaremy Muñoz

Nombre: Jairo Pizarro

Nombre: Juan Luis Gomez

Nombre: Pinar Pinar

Nombre: Juan Pantoja

Nombre: Juan Pantoja

Nombre: Ingrid Carolina Verde

Nombre: Edgar Pachón MAIS



PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2019
CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles y se adoptan otras disposiciones” (Entornos Alimentarios Saludables).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º. Objeto. La presente ley adopta medidas que promueven entornos alimentarios saludables, garantizando el acceso a información clara, veraz, oportuna, visible, idónea y suficiente, sobre los productos comestibles y las bebidas que se ofrecen en el país, especialmente para niñas, niños y adolescentes, con el objetivo de prevenir la aparición de Enfermedades No Transmisibles relacionadas con los hábitos alimentarios inadecuados.

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

Artículo 3º. Definiciones

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

las organolépticas. Esta definición no incluye los “contaminantes”.

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

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

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

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

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

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

Enfermedades No transmisibles (ENT): Son las que no se transmiten de persona a persona, son de larga duración y progresión generalmente lenta. Los cuatro (4) tipos principales de enfermedades no transmisibles son las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, las enfermedades respiratorias crónicas y la diabetes. Las causas estructurales de ENT están vinculadas con los estilos de vida, los factores de riesgo medioambientales, la nutrición, la globalización, procesos de urbanización no planificados y el

envejecimiento de la población. Los principales factores de riesgo comportamental de estas enfermedades son los patrones de alimentación no saludables, la inactividad física, el consumo de tabaco y el consumo excesivo de alcohol.

Ingrediente: Sustancia(s) que se emplea(n) en la fabricación o preparación de un alimento presente en el producto final, aunque posiblemente en forma modificada, incluidos los aditivos alimentarios.

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

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

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

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

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

Quedan excluidos de esta definición las carnes frescas sin procesamiento o adición de otras sustancias, la leche fresca sin procesamiento o adición de otras sustancias, huevos frescos sin

procesamiento, frutas, verduras, legumbres, raíces, tubérculos y hortalizas.

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

CAPÍTULO II

De la comunicación para la prevención de ENT

Artículo 4°. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo no mayor a diez (10) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, diseñarán herramientas pedagógicas orientadas a mostrar los riesgos que tiene para la salud, el consumo de comestibles ultraprocesados y cuáles medidas podemos tomar para prevenir las ENT; herramientas tales como cartillas, páginas web, aplicaciones para dispositivos móviles y demás que sean de utilidad.

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

Todas las instituciones educativas deberán hacer uso de las herramientas pedagógicas de que trata este artículo.

En el marco de la semana de hábitos de vida saludable, se deberán realizar campañas de promoción del consumo de frutas, verduras y leguminosas, así como proporcionar información sobre prevención de las ENT.

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

Parágrafo. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud

y Protección Social, o quienes hagan sus veces reglamentarán esta materia.

CAPÍTULO III

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

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

a) Si el producto tiene azúcar, azúcares libres, y demás edulcorantes, sodio, grasas saturadas, grasas trans, y/o grasas totales;

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;

c) Deberá declararse si sus ingredientes contienen organismos genéticamente modificados y especificar cuáles son estos ingredientes;

d) La información en el rótulo deberá estar en castellano, y eventualmente podrá repetirse en otro idioma. Los datos deberán señalarse con caracteres visibles, indelebles y fáciles de leer. No se permitirá sobreimpresión o cualquier modificación de la información contenida en el rótulo original, a excepción de los productos importados que por sus características deban ajustar sus etiquetas para cumplir con lo ordenado por esta ley.

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

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

Artículo 7º. *Advertencias sanitarias.* Para todos los productos comestibles o bebibles ultraprocesados con cantidad excesiva de sodio, azúcares libres, grasas saturadas y edulcorantes 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 adviertan al consumidor de los contenidos excesivos de nutrientes críticos.

La advertencia sanitaria deberá ir en la parte frontal del producto cuando los componentes del

mismo se encuentren por encima de los valores máximos establecidos en esta ley.

El rótulo consistirá en un símbolo octagonal de fondo color negro y borde blanco, y en su interior el texto “EXCESO de”, seguido de: “SODIO”, “AZÚCARES LIBRES”, y/o “GRASAS SATURADAS”, en uno o más símbolos independientes, según corresponda. Cuando el producto contenga otros edulcorantes diferentes a los azúcares el símbolo octagonal incluirá el texto: “CONTIENE EDULCORANTES”.

El o los símbolos referidos se ubicarán en la cara principal del envase y abarcarán un 20% de la etiqueta de los productos.

Parágrafo 1º. El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), o la entidad que haga sus veces a nivel nacional, deberá verificar los contenidos reportados por el fabricante, toda vez que haya duda sobre el contenido real del producto y los sellos incluidos por este en el producto, y en caso de comprobar el incumplimiento, procederá a imponer las sanciones de que trata el artículo 577 de la Ley 9ª de 1979.

Adicionalmente, todos los productos etiquetados con esta advertencia deberán incluir un rótulo adicional que contenga la frase: “Evite su consumo frecuente”.

Parágrafo 2º. Para la expedición del registro sanitario el Invima, o la entidad que haga sus veces deberá contar con certificación internacional de calidad de análisis fisicoquímicos y bromatológicos de alimentos que garanticen la veracidad y confiabilidad de la información reportada.

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

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

CAPÍTULO IV

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

Artículo 8º. *Protección de niños y niñas frente a la publicidad.* Con el fin de salvaguardar los derechos de las niñas, niños y adolescentes, los productos comestibles que tengan al menos una de las advertencias sanitarias definidas en el artículo 7º, o que superen los umbrales establecidos en el artículo 3º de la presente ley, no podrán ser publicitados, promocionados y/o entregados a título gratuito en la población menor de 18 años.

Cuando se trate de publicidad de productos comestibles o bebibles dirigida a niños, niñas y adolescentes quedan prohibidas las siguientes actividades:

1. La publicidad de productos comestibles o bebibles ultraprocesados en las franjas infantil, adolescente y familiar por cualquier medio o entorno que pueda tener una audiencia de este grupo mayor al 20%.

2. Toda forma de promoción y/o el uso de ganchos comerciales dirigidos a, o que atraigan la atención de la población infantil tal como el uso de juguetes, personajes, accesorios, adhesivos, incentivos u otros similares.

3. Toda forma de patrocinio y/o auspicio por parte de empresas a programas educativos, programas de salud, actividades deportivas, actividades culturales, entre otros, que implique la promoción y/o exhibición por cualquier medio de marcas y productos comestibles o bebibles ultraprocesados.

4. No se permitirá la distribución y/o comercialización en entidades educativas, bibliotecas públicas, instituciones de salud y espacios públicos de recreación y entretenimiento y/o cualquier lugar de presencia frecuente de niñas, niños y adolescentes.

5. Toda forma de publicidad y promoción que persuada o induzca a error respecto de supuestos beneficios nutricionales y/o sobre el valor nutricional o alimenticio de productos comestibles o bebibles ultraprocesados.

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

Artículo 9°. *Régimen sancionatorio.* El incumplimiento de lo establecido en el artículo 8° de esta ley dará lugar al procedimiento y sanciones establecidas en los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1480 de 2011 y la Ley 1437 de 2011.

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

CAPÍTULO V

De las acciones públicas en favor de entornos alimentarios saludables

Artículo 10. *Entornos alimentarios saludables.* El Estado adelantará acciones para combatir los ambientes obesogénicos y promover entornos

alimentarios saludables de acuerdo con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud.

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

a) Garantizar la oferta de alimentos saludables mínimamente procesados o sin procesar mediante la implementación de tiendas saludables;

b) Realizar campañas informativas y estrategias pedagógicas que incentiven el consumo de alimentos saludables, como frutas, verduras y leguminosas;

c) Abstenerse de exhibir, promocionar, publicitar, distribuir o vender productos que cumplan cualquiera de las siguientes características: i) que contengan sellos de advertencia sanitaria, y/o ii) tengan edulcorantes no calóricos;

d) Abstenerse de recibir toda forma de patrocinio de parte de los productores de bienes que cumplan cualquiera de las siguientes características: i) que contengan sellos de advertencia sanitaria, y/o ii) tengan edulcorantes no calóricos.

Parágrafo 1°. El plazo para la implementación de las medidas contenidas en este artículo será de seis meses (6), a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

Parágrafo 2°. Las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas en educación serán las encargadas de adelantar la inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de las medidas anteriormente aludidas.

En caso de verificar un incumplimiento las medidas contenidas en este artículo en el marco de un procedimiento administrativo sancionatorio, podrá imponer las sanciones de que trata el artículo 168 de la Ley 115 de 1994.

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

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

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


**CAPÍTULO VI
De las sanciones**

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

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

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

Cordialmente,

 Nombre: JORGE A. GÓMEZ GT Representante a la Cámara	 Nombre: A. López	 Nombre: MAURICIO TORO
 Nombre: Katherine Miranda	 Nombre: Juan Luis Castro Córdoba	
 Nombre: Aida Avella	 Nombre: Alfredo Peña	 Nombre: Botivas
 Nombre: Wilmar Aguila	 Nombre: Alberto Restrepo	
 Nombre: Jorge Cardona	 Nombre: Sandra Ortiz	
 Nombre: José Aulo Polo	 Nombre: Victoria S.S. Victoria Sandoval	
 Nombre: Ezequiel Martínez	 Nombre: María Beltrán	
 Nombre: Juan Klaf	 Nombre: Soledad Tang	
 Nombre: Fabian Diaz Plata	 Nombre: Leon Freddy Muñoz	
 Nombre: Julián Aguilar	 Nombre: José Luis Corrales	

 Nombre: Brummittz Betty Jno.	 Nombre: PENINADO
 Nombre: Carlos Enrique	 Nombre: JULIAN PENINADO
 Nombre: A. C. C. C. C.	 Nombre: Jairo Cely
 Nombre: A. C. C. C. C.	 Nombre: Carlos Camacho
 Nombre: Juan X. H. H. H.	 Nombre: Carlos Pachón
 Nombre: Juan X. H. H. H.	 Nombre: Giraldo
 Nombre: Angelica Lozano	 Nombre: Carlos Ortiz
 Nombre: Juan Carlos Restrepo	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley busca establecer medidas de salud pública y garantías para el derecho a la alimentación y nutrición adecuadas, para el control de la obesidad y otras Enfermedades No Transmisibles (ENT), derivadas, en lo referente a información para la alimentación saludable, etiquetado de alimentos, amplia divulgación de información en salud pública, prevención de consumos nocivos desde la primera infancia a través de la restricción de la publicidad de ciertos productos dirigida a niños, niñas y adolescentes y fortalecimiento de la participación ciudadana. Estos objetivos se complementan con la promoción de entornos de vida saludable, garantías de acceso a la información, fomento de las acciones afirmativas para el autocuidado de la salud y la vida, la disminución de la morbilidad y la prevención de enfermedades derivadas del consumo de productos comestibles, con altas cantidades de calorías, sodio, azúcares, azúcares libres, grasas saturadas, grasas trans, aditivos y/o edulcorantes.

Justificación

El presente proyecto de ley garantiza derechos que están en la Constitución y en el bloque de constitucionalidad como el derecho a la salud, los derechos de niñas, niños y adolescentes el derecho a la alimentación y nutrición adecuadas, el derecho a la información y los derechos de los consumidores.

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

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

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

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

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

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

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

De igual forma, la Constitución consagra dentro de su Capítulo III DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE, lo siguiente:

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

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

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”.

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

“Esta Corporación ha establecido en su jurisprudencia que la salud es un derecho fundamental. Por tanto, es obligación del Estado y de los particulares comprometidos con la prestación del servicio público de salud, desarrollar un conjunto de tareas, actividades o actuaciones encaminadas a garantizar el debido amparo de este derecho. El derecho fundamental a la salud, ha sido definido como “la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser.” Esta concepción responde a la necesidad de abarcar

las esferas mentales y corporales de las personas, en consecuencia garantizar al individuo una vida en condiciones dignas, teniendo en cuenta que la salud es un derecho indispensable para el ejercicio de las demás garantías fundamentales”.

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

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

El Plan Decenal de Salud Pública (PDSP), 2012-2021¹ define la actuación articulada entre actores y sectores públicos, privados y comunitarios para crear condiciones que garanticen el bienestar integral y la calidad de vida en Colombia, promoviendo modos, condiciones y estilos de vida saludables en los espacios cotidianos de las personas, familias y comunidades, así como el acceso a una atención integrada de condiciones no transmisibles con enfoque diferencial.

El derecho a la alimentación y nutrición adecuadas por su parte, es un derecho protegido como derecho fundamental para niños y niñas en el artículo 44 de la Constitución y de la mujer en estado de embarazo en el artículo 43. En cuanto a la protección especial a la producción alimentaria y mecanismos para lograrlo, la Constitución establece en los artículos 64, 65, 66, 78, y 81 los deberes del Estado en esta materia.

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ha afirmado que el derecho a la alimentación implica la capacidad de tener acceso a alimentos sanos que aseguren una nutrición digna, e incluye en ello el derecho de los grupos vulnerables y discriminados a tener acceso a la tierra, a la producción en pequeña escala, a participar de los mercados locales y rurales, a las áreas tradicionales

¹ www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20Decenal%20de%20Salud%202012-2021/Documentos%20de%20consulta%20para%20la%20aprobacion%20del%20Plan%20Decenal%20de%20Salud%202012-2021.pdf

de pesca, entre otros. La garantía de esos derechos se realiza, además en el marco de la libre elección de prácticas de subsistencia de las comunidades².

De igual manera el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General número 12, estableció que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce “cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo, o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”. La Observación General, adicionalmente reconoce que para erradicar el problema del hambre y la malnutrición, no basta con incrementar la producción de alimentos, sino que también es necesario garantizar que la población más vulnerable tenga disponibilidad y acceso a ellos. Por eso, el Comité precisó que el derecho a la alimentación tiene cuatro aristas: i) la disponibilidad, b) la accesibilidad, c) la estabilidad, y d) la utilización de los alimentos.

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

Por otra parte, es importante resaltar que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia – Pacto por la equidad 2018-2022” y, en particular, en las Bases del Plan existe la alusión expresa por parte del Gobierno nacional a la necesidad de fomentar la implementación de medidas para modificar hábitos de vida

de modo que permitan prevenir la ocurrencia de ENT, así tenemos que según las Bases del Plan: “De manera especial para la promoción, se hará énfasis en alimentación saludable, actividad física, recreación y deporte, derechos sexuales y reproductivos, y salud mental. Para la prevención, el énfasis estará en enfermedades cardiovasculares, respiratorias y metabólicas; malnutrición; neoplasias; afectaciones en la salud mental; consumo de tabaco, y productos relacionados con tabaco (Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina [SEAN], los Sistemas Similares Sin Nicotina [SSSN] y los Productos de Tabaco Calentado [PTC]), alcohol y sustancias psicoactivas; enfermedades transmisibles como malaria, tuberculosis, VIH; y otras condiciones como siniestros viales o situaciones de violencia; todo lo anterior de acuerdo con las necesidades por curso de vida y enfoque de interseccionalidad. Estas condiciones, y demás priorizadas por Minsalud, tendrán en cuenta medidas como impuestos saludables, etiquetado frontal de advertencias de azúcares libres, sodio y grasas saturadas, o copagos adicionales para personas que aumentan su riesgo (p. ej. fumadores).”³

Continúa posteriormente el documento en mención, mencionando que desde el Gobierno nacional:

“Se promoverá la creación de entornos alimentarios saludables y sostenibles, a través de acciones tales como la educación alimentaria y nutricional, la implementación de guías alimentarias basadas en alimentos para la población mayor de 2 años, la tienda escolar saludable, la regulación de la publicidad, la promoción y patrocinio de alimentos dirigida a menores de 18 años de edad y el etiquetado de alimentos que permita la elección adecuada por parte de los consumidores (mediante la formulación e implementación de directrices normativas que permitan regular la oferta de alimentos altos en azúcares, grasas saturadas y sodio/sal en los diferentes programas de apoyo alimentario del Estado).”⁴

¿Cuáles son los productos comestibles objeto de esta ley?

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

² “Estudio del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación”. Versión virtual en el internet consultada por la Sala, en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.16.40_sp.pdf. Citado en Corte Constitucional, Sentencia T-325 de 2017.

³ Bases del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia – Pacto por la equidad 2018-2022” Página 270.

⁴ Ídem, Página 319.

permitiendo que se consuman sin informar ni alertar a los consumidores sobre su riesgo.

Según Carlos Monteiro⁵, estos enfoques para abordar y clasificar los distintos tipos de alimentación son inadecuados y engañosos, puesto que se basan en una visión estrecha de la nutrición, en la cual los alimentos se conciben como la mera suma de sus nutrientes, y pasan por alto el papel del procesamiento industrial moderno de los alimentos y su impacto sobre la alimentación (Monteiro, 2009). El procesamiento industrial de los alimentos ha transformado el sistema alimentario mundial, y hoy en día afecta en particular a los países de ingresos medianos y bajos (Organización Panamericana de la Salud, 2015).

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

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

NOVA comprende cuatro grupos que se mencionan a continuación:

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

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

grasas ni otras sustancias. Estos alimentos son considerados alimentos naturales.

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

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

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

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

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

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

⁵ Profesor de Nutrición y Salud Pública de la Universidad de São Paulo, Brasil y Jefe del Centro de la Universidad de Estudios Epidemiológicos en Salud y Nutrición.

¿Por qué regular los productos comestibles y bebidas ultraprocesados?

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

- Tienen una calidad nutricional muy baja.
- Son extremadamente sabrosos, a veces generan respuestas biológicas similares a la adicción.
- Imitan los alimentos naturales y sanos y son percibidos erróneamente como saludables.
- Fomentan el consumo de snacks o productos de merienda por su fácil preparación o porque están listos para el consumo.
- Se anuncian y comercializan de manera masiva, agresiva y engañosa, especialmente para la infancia.
- Adicionalmente su consumo tiene repercusiones sociales, culturales, económicas y ambientales como el desestímulo de la producción campesina y su subsecuente empobrecimiento y abandono del campo; la contaminación de las fuentes de agua, entre otras.

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

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

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

A su vez, estas cifras de exceso de peso se encuentran relacionadas con el incremento del consumo de productos ultraprocesados que según

Euromonitor⁶ en el año 2013 llegó a un consumo per cápita de 92.2 Kg/año, lo cual significó un aumento de 18.5 Kg/año con relación al año 2000 y un 25% en términos porcentuales (Organización Panamericana de la Salud, 2015). En 2017 los productos ultraprocesados dirigidos a lactantes y niños pequeños tuvieron ventas por 673,8 mil millones de pesos, con un crecimiento del 8% con relación a 2016 (Euromonitor, 2018). Y en 2017 los productos ultraprocesados, en general, tuvieron un crecimiento en ventas de 5,1% y un valor de 34,441 billones de pesos (Euromonitor, 2018).

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

Ahora bien, el gasto en salud para atender enfermedades no transmisibles relacionadas con la dieta aumentó 755%, entre 2005 y 2012, pasó de 22.500 millones a 192.730 millones en 2012 (Minsalud, 2014).

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

Fundamento para regular los Organismos Genéticamente Modificados (OGM)

En Colombia es cada vez más frecuente el uso de OGM en la elaboración de comestibles, algunos de los ingredientes utilizados para la producción de comestibles ultraprocesados y bebidas industrializadas provienen de fuentes que han sido objeto de procesos de modificación genética y es una consecuencia del derecho a la información que la población nacional pueda saber si los productos que les ofrece el mercado contienen o no OGM, no en vano en el año 2015 la honorable Corte Constitucional le ordenó al Congreso de la República incorporar la obligatoriedad que según el artículo 24 del estatuto del consumidor, tienen productores y distribuidores de bienes, de informar si los productos que ofrecen contienen OGM, en

⁶ Euromonitor International es el líder mundial de investigación de mercado estratégica independiente. Análisis de productos y servicios de manera cuantitativa y cualitativa en todo el mundo.

la Sentencia C-583 de 2015 la Corte ordenó al Congreso legislar sobre esta materia, y en razón de esa orden, el proyecto de ley bajo análisis propone que la información de las etiquetas de los bienes comestibles y bebidas incluya la declaración expresa sobre la presencia de OGM.

¿Qué son las Enfermedades No Transmisibles (ENT) y cuáles son los problemas de salud pública que afectan al país?

Según el Ministerio de Salud y la Protección Social⁷, las enfermedades no transmisibles (o crónicas no transmisibles) son afecciones de larga duración con una progresión generalmente lenta.

Los cuatro tipos principales de enfermedades no transmisibles son:

- Las enfermedades cardiovasculares (por ejemplo, los infartos de miocardio, accidentes cerebrovasculares, hipertensión arterial o insuficiencia cardiaca).
- El cáncer.
- Las enfermedades respiratorias crónicas (por ejemplo, la neumopatía obstructiva crónica o el asma).
- Diabetes y las expresiones de desórdenes metabólicos.

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

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

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

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

De acuerdo con el ANÁLISIS DE SITUACIÓN DE SALUD (ASIS) (2015) COLOMBIA⁸, entre

⁷ <https://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/Enfermedades-no-transmisibles.aspx>

⁸ <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/asis-2015.pdf>

2005 y 2013 la principal causa de muerte en la población general fueron las enfermedades del sistema circulatorio, y aunque han seguido una tendencia descendente en el tiempo pasando de 166,43 a 144,65 muertes por cada 100.000 habitantes, causaron en ese periodo el 29,92% (529.190) de las defunciones y el 16,13% (7.016.833) de todos los Años de Vida Potencialmente Perdidos (AVPP).

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

La obesidad

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



Fuente: MSPS, 2017, ENSIN, 2015.

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

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

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

Estudios de la Organización Mundial de la Salud muestran que la obesidad puede ser señalada como

causa del 58% de la diabetes mellitus en el mundo; el 21% de las enfermedades cardíacas relacionadas con la obstrucción de las arterias; y en diferentes tipos de cáncer puede explicar entre el 8% y el 42% de los casos. Colombia se está ubicando entre los países de América Latina con mayores índices de obesidad y también de muertes causadas por afecciones cardíacas.

Enfermedades cardiovasculares

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

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

Diabetes Mellitus

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

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

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

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

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

La diabetes gestacional es un trastorno que suele ser transitorio, que se caracteriza porque durante el periodo de gestación se pueden elevar los niveles de azúcar en la sangre de la madre (hiperglicemia) y en caso de NO ser correctamente manejado puede traer graves complicaciones como hipertensión o bebés macrosómicos (bebés grandes) para su

edad gestacional, lo cual puede convertir un parto normal en uno riesgoso. Además, se estima que la mitad de las mujeres que padecieron diabetes gestacional sufren diabetes tipo 2 de 5 a 10 años después del parto.

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

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

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

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

merma significativa en su calidad de vida. Por el contrario, quienes controlan esta afección con una vida sana y medicación (de ser necesaria) pueden tener una vida larga y saludable.

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

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

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

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

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

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

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

Dentro de las recomendaciones de la OMS se encuentran:

1. Desde los gobiernos, apoyar a las personas en el proceso de realizar elecciones, de modo que la opción más sencilla sea la más saludable en materia de alimentos y actividad física periódica.

2. En el plano individual, las personas pueden: limitar la ingesta energética procedente de la cantidad de grasa total y de azúcares; aumentar el consumo de frutas y verduras, así como de legumbres, cereales integrales y frutos secos; realizar actividad física de intensidad moderada o vigorosa en forma periódica (60 minutos diarios para los menores de edad y 150 minutos semanales para los adultos).

3. En el plano social es importante: dar apoyo a las personas en el cumplimiento de las recomendaciones ya mencionadas, mediante un compromiso político sostenido y la colaboración de las múltiples partes interesadas públicas y privadas, y lograr que la actividad física periódica y los hábitos alimentarios más saludables sean económicamente asequibles y fácilmente accesibles para todos, en particular las personas más pobres.

4. Instar a los gobiernos a que contemplen la posibilidad de establecer políticas fiscales y mecanismos regulatorios entre los instrumentos de política a fin de reducir la obesidad infantil, dado que los enfoques voluntarios aún no han tenido éxito en reducir la obesidad en la niñez. Plan de Acción para la prevención de la Obesidad en la niñez y la Adolescencia OPS 2014 Línea de Acción 3 (OPS, 2014).

5. En el año 2016 la OMS generó con su panel de expertos de la Comisión de Finalización de la Obesidad, diversas estrategias entre las que se encuentran (Nishtar, 2016):

- Implementar programas integrales que promuevan el consumo de alimentos saludables y reducir la ingesta de comestibles poco saludables y bebidas azucaradas por niños y adolescentes.
- Implementar programas integrales que promuevan la actividad física y reduzcan las conductas sedentarias en niños y adolescentes.
- Integrar y reforzar las guías de prevención de enfermedades no transmisibles con las guías de atención en la preconcepción y la atención prenatal para reducir el riesgo de la obesidad infantil.
- Proporcionar orientación sobre dieta saludable, descanso adecuado y actividad física en la primera infancia para asegurar que los niños crezcan de manera adecuada y desarrollen hábitos saludables.
- Implementar programas integrales que promuevan ambientes escolares saludables y conocimientos sobre nutrición y actividad física en los niños en edad escolar y adolescentes.
- Proveer a las familias con niños y jóvenes obesos, servicios de manejo multidisciplinario, del peso y estilos de vida saludable.

Otros documentos que soportan estas recomendaciones son: La estrategia mundial de la OMS sobre régimen alimentario, actividad física y salud de 2004. La Declaración Política de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles adoptada en septiembre de 2011 y el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. El

Plan de acción contribuirá a avanzar en las 9 metas mundiales relacionadas con las enfermedades no transmisibles que deben haberse cumplido en 2025, entre las que cabe mencionar una reducción relativa de un 25% en la mortalidad prematura debida a enfermedades no transmisibles y la contención de los índices mundiales de obesidad.

A su vez, algunos estudios han demostrado que:

I. Mejorar la calidad de la dieta está asociada a menor ganancia de peso (Fung T., 2015) (Reedy J., 2014). La mejora en la calidad de la dieta está relacionada con consumir una alimentación variada con alimentos mínimamente procesados o sin procesar, balanceada en la que haya un equilibrio entre los nutrientes consumidos y suficiente para cubrir las recomendaciones de calorías y nutrientes.

II. Se ha comprobado que la enseñanza de hábitos alimentarios saludables y el control de los padres es el factor dominante que determina los patrones de consumo en niños al crear conciencia sobre la comida saludable, de una forma activa (escoger los alimentos) y a través del ejemplo (Battram, 2016). Por lo tanto, es importante fortalecer el papel de los padres en la crianza de los hijos.

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

En Colombia, la Constitución Política reivindica los derechos de las personas en su calidad de consumidoras de bienes y servicios, principalmente a través de los artículos 13 (derecho a la igualdad), 78 (potestad de vigilancia y control estatal sobre los bienes y servicios prestados a la comunidad) y 334 (intervención estatal en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes). Por su parte, la Ley 1480 de 2011 que expidió el Estatuto del Consumidor concreta los preceptos constitucionales con el objetivo principal de establecer prerrogativas y reconocer derechos a los consumidores para que los bienes y servicios que consumen no les vayan a causar algún tipo de daño o perjuicio. El 7 de abril de 2017 la Corte Suprema de Justicia señaló que son los consumidores quienes “en la satisfacción de sus necesidades vitales, sociales y comerciales, ancladas necesariamente en el marco de la relación obligatoria como compradores, tienen derecho a exigir, recibir y difundir información e ideas, acerca de los riesgos a los que se halla expuesta su salud, en caso de así serlo, frente a los fabricantes, productores o distribuidores”.

Teniendo en cuenta que entre los proveedores (entiéndase: productores, distribuidores, prestadores, entre otros) de bienes o servicios y los consumidores no existe una relación equitativa, el Estado busca otorgar prerrogativas a los consumidores para tratar de equilibrar dicha relación, y con ello garantizar que no sufran algún tipo de perjuicio. La inequidad en la relación de consumo se manifiesta en que por lo general, si una persona requiere algún servicio o bien, está sometida a consumir aquel disponible en el mercado, sin que haya mediado entre el consumidor y el proveedor acuerdo de voluntades ni fijación

previa de condiciones sobre el producto objeto de consumo, es decir, el consumidor debe adherirse a las condiciones establecidas por el proveedor, o puede decidir no consumir el bien o usar el servicio, pero queda expuesto a no obtener o satisfacer lo que requiere.

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

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

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

1.3. Derecho a recibir información: Obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación, así como sobre los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización, los mecanismos de protección de sus derechos y las formas de ejercerlos.

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

Así las cosas, el presente proyecto de ley busca suministrar herramientas para que el consumo resulte informado, de manera tal que se genere la consecución de hábitos saludables y de conciencia en el autocuidado, de manera particular a los consumidores de productos alimenticios quienes a la fecha se han visto engañados respecto al contenido real de los productos procesados que ingieren en el día a día. Por tal motivo conscientes de la importancia que tienen las advertencias para alertar e informar al público en general sobre el contenido de estos, el presente proyecto de ley busca el fortalecimiento de políticas públicas en procura de avances en la garantía y goce efectivo del derecho fundamental a la salud y al bienestar en su más alto nivel contribuyendo a que los colombianos conozcan mejor lo que consumen para que de esta manera, tomen decisiones más acertadas y

conscientes al momento de escoger sus alimentos, alertándoseles del contenido de estos por medio de un símbolo octagonal de fondo color negro y borde color blanco, y en su interior el texto “ALTO EN”, seguido de: “SODIO”, “AZÚCARES”, y/o “GRASAS SATURADAS” en uno o más símbolos independientes, según corresponda.

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

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

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

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

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

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

confusas para los consumidores porque no están acompañadas de ninguna clase de advertencia que refuerce la clasificación del producto.

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

¿Por qué es importante regular la publicidad de productos comestibles procesados y ultraprocesados dirigidos a niñas, niños y adolescentes?

El proyecto de ley igualmente incluye medidas de regulación de la publicidad de estos productos cuando está dirigida a niñas, niños y adolescentes. De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), existe “suficiente evidencia sobre el impacto que el mercadeo de alimentos no saludables, de alta densidad calórica y pobre contenido nutricional, tiene sobre los niños no solo sobre su consumo al momento de la exposición a la publicidad, promoción o patrocinio, sino sobre los hábitos alimentarios en los años subsiguientes”⁹.

La publicidad de estos productos contribuye a la adopción de hábitos alimentarios no saludables, pues mientras, por un lado, promueve su consumo con alto riesgo para la salud, por otro, oculta y minimiza dicho riesgo. En este contexto, niñas, niños y adolescentes y sus padres, madres y cuidadores, a través de técnicas de persuasión específicas, son un grupo al que está dirigida gran parte de la publicidad sin que existan estrategias públicas que informen adecuadamente sobre los efectos adversos sobre su salud.

En este sentido, las Recomendaciones de la Consulta de Expertos de la OPS sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños en la Región de las Américas, de 2011¹⁰, exhorta a los Estados a

⁹ MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Resúmenes de política: intervenciones poblacionales en factores de riesgo de Enfermedades Crónicas no Transmisibles. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ENT/intervenciones-poblacionales- factores-riesgo-enfermedades-no-transmisibles.PDF> Consultado el 20 de mayo de 2017.

¹⁰ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Conjunto de recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los ni-

elaborar una política pública sobre la promoción y publicidad de alimentos dirigida a niñas, niños y adolescentes; la prohibición del uso de toda técnica de mercadotecnia por cualquier canal de comunicación para promocionar alimentos con alto contenido de grasas, azúcares o sal a niñas, niños y adolescentes a través de técnicas actuales y futuras, y la promoción de alimentos naturales a NNA.

La legislación actual (Ley 9ª de 1979, Ley 1355 de 2009, Ley 1480 de 2011 y Decreto 975 de 2014) si bien establece medidas de regulación, todavía es insuficiente para alcanzar la adecuada protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en términos de limitar su exposición a estrategias publicitarias y de mercadeo en su vida cotidiana.

¿Por qué son importantes los entornos educativos en el proyecto de ley?

Los entornos escolares son de vital importancia para este proyecto porque como lo ha señalado la OMS, este es un espacio clave donde desde tempranas edades se puede intervenir para establecer hábitos alimentarios, bien sea positivos o negativos en términos de salud. Precisamente por esa oportunidad que se tiene en la infancia de crear hábitos, es que las industrias de productos ultraprocesados ponen en ellos sus mayores esfuerzos corporativos de publicidad y mercadeo; dirigiendo extensas campañas tratando de atraer a ese cliente potencial para generarle hábito de consumo, recordación y lealtad a su marca.

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

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

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

Por las razones anteriormente expuestas este proyecto de ley en su artículo 11, trata de proteger

los entornos escolares de publicidad, promoción y patrocinio de productos comestibles y bebibles ultraprocesados; y garantiza el acceso a alimentos saludables y a información y educación nutricional adecuada.

El autocuidado y el consumo responsable

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

Entre las prácticas para el autocuidado se encuentran: alimentación adecuada a las necesidades, medidas higiénicas, manejo del estrés, habilidades para establecer relaciones sociales y resolver problemas interpersonales, ejercicio y actividad física requeridas, habilidad para controlar y reducir el consumo de medicamentos, seguimiento para prescripciones de salud, comportamientos seguros, recreación y manejo del tiempo libre, diálogo, adaptaciones favorables a los cambios en el contexto y prácticas de autocuidado en los procesos mórbidos...¹¹. “Cualquier cosa que una persona pueda aprender, conduce a cambios en uno de los tres campos siguientes del comportamiento: cognitivo, afectivo y psicomotor; todo aprendizaje equivale a obtener el desarrollo de una forma de comportamiento, bien sea porque surjan o cambien los comportamientos, los afectos o las destrezas psicomotoras en la persona”¹².

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

Bibliografía

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

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

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

¹¹ *Ibid.*; página 234.

¹² BERSH, citado por Leddy Susan Pepper, Mae. Bases conceptuales de la enfermería profesional. 1989, p. 201.

ños. 2010. Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44422/1/9789243500218_spa.pdf Consultado el 26 de mayo de 2017.

Estadística. EUROMONITOR. (2018). *Baby Food in Colombia 2017*. Passport.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

OPS. (2014). *Plan de Acción para la Prevención de la Obesidad en la Niñez y la Adolescencia*.

Washinton USA: Organización Panamericana de la Salud. Recuperado el 24 de febrero de 2016.

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

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

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

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

Yarmolinsky J., D. B. (9 de diciembre de 2015). Artificially Sweetened Beverage Consumption

Is Positively Associated with Newly Diagnosed Diabetes in Normal-Weight but Not in Overweight or Obese Brazilian Adults. *JN The Journal of Nutrition J. Nutr. jn220194*.

Cordialmente,

Nombre: José A. Gómez G
 Representante a la Cámara

Nombre: A. López

Nombre: Mauricio Toro

Nombre: Katherine Miranda R

Nombre: Juan Luis Castro Córdoba

Nombre: Aida Avella

Nombre: Bolívar

Nombre: Alfonso Castillo J.

Nombre: José Luis Polo

Nombre: Victoria S.S.
 Victoria Simón Simancón H.

Nombre: Irvin Manuella

Nombre: María Fe Zamora

Nombre: Fabian Diaz Plata
 Partido Verde

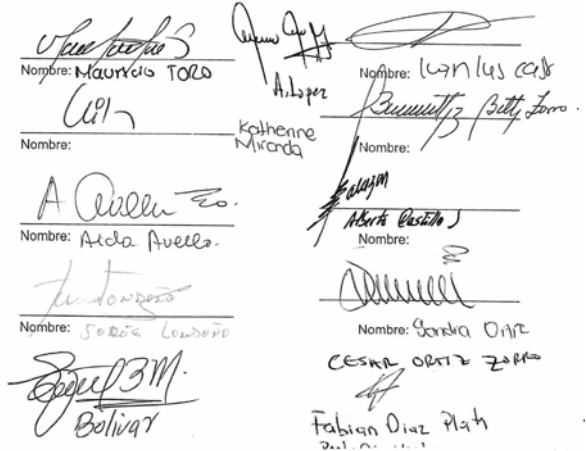
Nombre: Soledad Tamy

Nombre: Inti Aspill

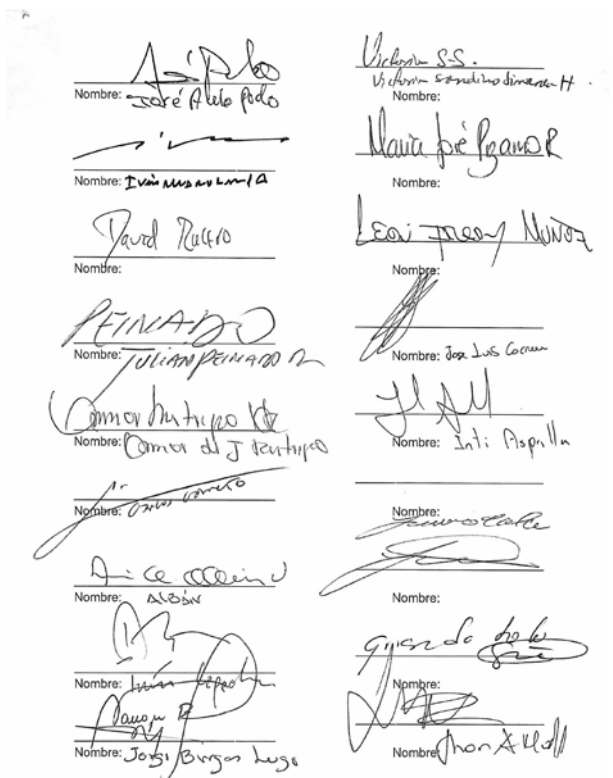
Nombre: José Luis Gómez

escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable en instituciones educativas públicas y privadas, iniciativa legislativa que cumple las disposiciones de la normatividad vigente.

Agradecemos surtir el trámite correspondiente. Atentamente.



Official stamp from the Cámara de Representantes, Secretaría General, dated August 14, 2019, regarding the presentation of a bill (Acto Legislativo No. 167).



PROYECTO DE LEY NÚMERO 168 DE 2019 CÁMARA

por la cual se adopta una estrategia para propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable en instituciones educativas públicas y privadas.

Bogotá, D. C., Doctor JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO Secretario General Cámara de Representantes

Referencia: Radicación Proyecto de ley número 168 de 2019 Cámara

Cordial saludo:

Presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de ley, por la cual se adopta una estrategia para propiciar ambientes



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 168 DE 2019
CÁMARA**

por la cual se adopta una estrategia para propiciar entornos alimentarios saludables en las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto lograr que las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media, implementen estrategias que aseguren entornos alimentarios saludables en donde se ofrezca una alimentación balanceada y saludable a los niños, niñas y adolescentes que acceden al servicio público educativo.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en esta ley están dirigidas al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, a los departamentos distritos y municipios certificados en educación, y a todas las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media.

Artículo 3°. Definiciones. Para todos los efectos los siguientes términos tendrán la definición que a continuación se refiere:

1. Alimentación saludable: es aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento. Promueve el suministro de nutrientes de la madre al feto, la práctica de la lactancia materna, incluye alimentos ricos en nutrientes en la alimentación complementaria y se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.

2. Alimentos naturales: Son aquellos que pertenecen a los siguientes grupos de alimentos y que no contienen edulcorantes, azúcar, sal ni grasa agregada: Cereales, raíces, tubérculos y plátanos, frutas (entera, en jugo o zumo), verduras, productos lácteos y derivados sin ningún tipo de adición de sal o azúcar, carnes, huevos y leguminosas secas, nueces y semillas sin ningún tipo de aditivo alimentario.

3. Ambiente obesogénico: Es el conjunto de factores externos al individuo que incentivan la apropiación de malos hábitos alimentarios favoreciendo comportamientos que conducen al exceso de peso. Los ambientes obesogénicos, se caracterizan por la disponibilidad, accesibilidad y promoción de comestibles y bebidas además de incentivar la mala alimentación incitan al sedentarismo.

4. Azúcares intrínsecos: son los que se encuentran presentes en las células de las paredes de las plantas, principalmente en frutas (fructosa) o como la lactosa en la leche.

5. Azúcares libres: incluyen los monosacáridos y los disacáridos añadidos intencionalmente a los alimentos y a las bebidas por el fabricante, el cocinero o el consumidor (sacarosa, jarabe de maíz alto en fructosa, jarabe de malta, miel y melaza) más los azúcares naturalmente presentes en la miel, los jarabes, los jugos de frutas y los concentrados de jugos de frutas.

6. Bebidas azucaradas: son todas aquellas bebidas que contienen azúcar artificial o natural que exceden el promedio de la cantidad establecida en el perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para la ingesta de niños, niñas y adolescentes. Las bebidas endulzadas con azúcar o edulcorantes naturales, artificiales o ambos abarcan las bebidas carbonatadas o gaseosas; las bebidas con sabor a frutas, al igual que las bebidas energizantes. La definición excluye a los jugos puros o naturales, de solo fruta.

7. Bebida gaseosa o carbonatada: es toda bebida alcohólica, no fermentada, elaborada por disolución de gas carbónico (CO₂) en agua tratada, lista para el consumo humano directo; con adición o no de: edulcorantes naturales, artificiales o ambos, jugos de frutas, concentrados de frutas y aditivos permitidos por la normativa vigente.

8. Calidad proteica: es una expresión de su capacidad para cubrir el requerimiento de nitrógeno y aminoácidos necesarios para el crecimiento, mantenimiento y reparación de tejidos, y comprende dos factores como son la digestibilidad y la composición de aminoácidos esenciales de la proteína.

9. Comidas rápidas: se definen como cualquier comida que se cocina fácilmente y debe ser consumida rápidamente. Estos productos son hechos, particularmente, con grasas saturadas, llamativas por el alto contenido de componentes como salsas, sal, aditivos, colorantes, entre otros.

10. Digestibilidad: índice que cuantifica el proceso de transformación que sufren los alimentos en el tracto gastrointestinal desde su ingestión hasta la excreción de los residuos de alimentos no aprovechados.

11. Enfermedades no transmisibles: relacionadas con la dieta no saludable, la nutrición y otras características del estilo de vida, como el sedentarismo, el tabaquismo y el consumo de alcohol; representan una carga importante para la salud pública, tanto en términos de costo directo para la sociedad como en términos de años de vida ajustados por discapacidad. Estas enfermedades incluyen, entre otras, la enfermedad cardiovascular, enfermedades respiratorias crónicas, obesidad, diabetes y cáncer.

12. Fibra dietaria: son carbohidratos, análogos de carbohidratos y lignina, que no son hidrolizados por las enzimas endógenas del tracto gastrointestinal de los humanos.

13. Grupo de alimentos: conjunto de alimentos con características nutricionales similares. Bajo

este criterio, el “Plato saludable de la familia colombiana” agrupa los alimentos, así: a) cereales, tubérculos, raíces, plátanos y derivados, b) frutas y verduras, c) leche y productos lácteos, d) carnes, huevos, leguminosas secas, frutos secos y semillas, e) grasas, y f) azúcares.

14. Ingredientes culinarios: Son sustancias extraídas directamente de alimentos naturales 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 naturales y crear platos recién preparados.

15. Preparaciones típicas: Se entienden como aquellos productos elaborados a partir del aprovechamiento de los recursos naturales comestibles que, a la par que preservan el patrimonio intangible e inmaterial se distinguen por su capacidad de aportar valores, sabores, modos, estilos y sazones que se materializan en un platillo o una manufactura para el paladar y la nutrición.

16. Productos de paquete: son los que se conocen como “productos empaquetados”, altos en sodio, grasa y azúcares, porque tienen exceso de aditivo, preservantes, y de nutrientes como el sodio, las grasas y los carbohidratos, los cuales pueden no ser benéficos para la salud si se consumen frecuentemente.

17. Productos procesados: Son todos aquellos productos de elaboración industrial, en la cual se añade sal, azúcar u otros ingredientes culinarios a alimentos naturales a fin de preservarlos o darles un sabor más agradable. Los productos procesados derivan directamente de alimentos naturales y se reconocen como una versión de los alimentos originales. En su mayoría tienen 2 o 3 ingredientes. Los procesos usados en la elaboración de estos pueden incluir diferentes métodos de cocción.

18. Productos ultraprocesados: Son formulaciones industriales fabricadas con varios ingredientes. Contienen algunos ingredientes culinarios como grasas, aceites, sal y azúcar. No obstante, se distinguen de los productos procesados por la presencia de otras sustancias extraídas de alimentos que no tienen ningún uso común como la caseína, el suero de leche, los aceites hidrogenados, los almidones modificados y otras sustancias que no están presentes naturalmente en los alimentos.

19. Programa de Alimentación Escolar (PAE): programa que busca suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso con permanencia en la jornada académica, de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables.

20. Tienda escolar: espacio ubicado dentro de las instituciones educativas destinado al expendio de productos para el consumo de la comunidad educativa, en particular de niños, niñas y adolescentes. Podrá ser gestionada y administrada por la propia institución educativa o por un tercero en virtud de una relación contractual.

Artículo 4°. Estrategias de promoción de una alimentación balanceada y saludable. Las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica deberán adoptar estrategias específicamente encaminadas a promover el consumo de alimentos saludables, así como a generar conciencia sobre la relación entre el consumo habitual de productos de paquete, bebidas azucaradas y comidas rápidas con la aparición de enfermedades no transmisibles.

Dichas estrategias deberán comprender cuando menos los siguientes componentes:

1. Contenido transversal sobre la importancia de una dieta equilibrada.
2. Actividades en las que participe la comunidad educativa y se promueva el entendimiento acerca de factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles.
3. Oferta de alimentos naturales en la tienda escolar y en los servicios de cafetería o restaurante escolar conforme se encuentran definidos en el Decreto 1075 de 2015, y Oferta de alimentos saludables en el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Artículo 5°. Revisión y ajuste de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Las estrategias tendientes a propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable deberán ser incorporadas en los PEI y en las actualizaciones que de los mismos se hagan, con el propósito de que la comunidad educativa las conozca y participe activamente en su continuo mejoramiento. Adicionalmente, los PEI deberán incorporar restricciones a la publicidad de bebidas azucaradas, productos de paquete, o comidas rápidas dentro de la institución educativa, o en las actividades que se promueva la institución educativa.

Las Secretarías de Educación de los departamentos, distritos o municipios certificados en educación verificarán anualmente el cumplimiento de esta medida.

Artículo 6°. Oferta de alimentos balanceados y saludables. Con el propósito de procurar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a alimentos balanceados y saludables, las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media deberán asegurar que las tiendas escolares, así como en el servicio de restaurante escolar se ofrezcan en lo posible los siguientes productos:

1. Agua potable.
2. Frutas, enteras, picadas o en jugo.
3. Barras de cereal, frutos secos, derivados de cereales.
4. Lácteos y sus derivados que no contengan azúcares libres, siempre que la tienda garantice las condiciones de refrigeración apropiadas.
5. Preparaciones típicas.

Parágrafo. Idéntica disposición aplicará al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, a los departamentos distritos y municipios certificados en educación, respecto del Programa de Alimentación Escolar.

Artículo 7°. Transición. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley no se podrán ofrecer bebidas azucaradas, productos de paquete y comidas rápidas en el PAE, en las tiendas escolares y en el servicio de restaurante escolar los días, lunes martes y miércoles.

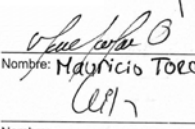
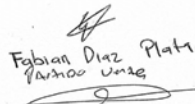
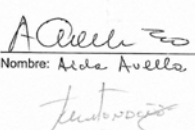

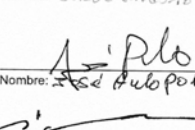

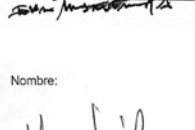
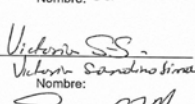
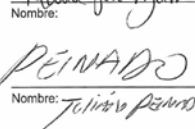
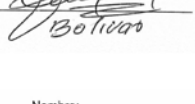
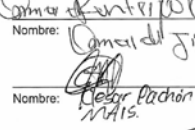
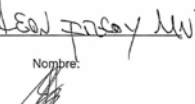
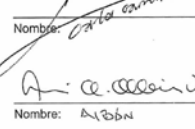
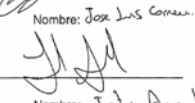
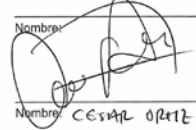
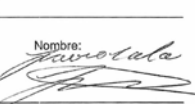

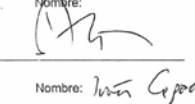
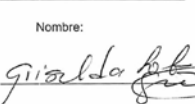

Cumplido un año de vigencia de la presente ley no se podrán ofrecer en las tiendas escolares bebidas azucaradas, productos de paquete y comidas rápidas los días, lunes martes, miércoles y jueves.

Cumplidos dos años de vigencia de la presente ley no se podrán ofrecer en las tiendas escolares bebidas azucaradas, productos de paquete y comidas rápidas ningún día de la semana.

Artículo 8°. Acompañamiento técnico por las Secretarías de Educación. Las Secretarías de Educación de los departamentos, distritos y municipios ofrecerán la asistencia técnica que requieran las instituciones educativas públicas y privadas en la puesta en marcha de las estrategias de que trata la presente ley.

Artículo 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 Nombre: Mauricio Toro	 Nombre: Fabian Diaz Plata
 Nombre: Katherne Miranda	 Nombre: Juan Carlos Barde
 Nombre: Aida Avella	 Nombre: Jhonny
 Nombre: Jairo	 Nombre: Jhonny
 Nombre: A. Pilo	 Nombre: Victoria S.S.
 Nombre: Maria del Pilar	 Nombre: Leon Jose y Munoz
 Nombre: Peinado	 Nombre: Jose Luis Gomez
 Nombre: Camilo	 Nombre: Inti Aspili
 Nombre: Cesar Pachon	 Nombre: Marcela
 Nombre: A. C. C. C. C.	 Nombre: Ivan Cepeda
 Nombre: Cesar	 Nombre: Giselda

 Nombre: Juan Carlos Barde	 Nombre: Fabian
 Nombre: Fabian	 Nombre: Fabian
 Nombre: Juan Carlos Barde	 Nombre: Fabian

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

por la cual se adopta una estrategia para propiciar entornos alimentarios saludables en las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media.

I. Objeto

La presente ley tiene por objeto lograr que las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media, implementen estrategias que aseguren entornos alimentarios saludables en donde se ofrezca una alimentación balanceada y saludable a los niños, niñas y adolescentes que acceden al servicio público educativo.

II. Marco constitucional y legal

El presente proyecto de ley se fundamenta en:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Los derechos constitucionales consagrados en la Constitución Política en armonía con los instrumentos internacionales que fijan las obligaciones del Estado y los deberes de los distintos actores económicos, políticos y sociales en materia de seguridad alimentaria y nutricional, hacen que se prioricen acciones orientadas a la implementación de esquemas intersectoriales de coordinación, para asegurar su integridad y una mayor efectividad de las acciones a desarrollar en las instituciones educativas públicas y privadas del país.

Artículo 44. Derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada (...), que gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia (...), que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos (...), y que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal

efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

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

LEGISLACIÓN NACIONAL

Ofrecer alimentación escolar sana y balanceada ha sido objeto de referencia legal en algunas normas, sin embargo, el desarrollo de la estrategia ha sido precaria en las instituciones educativas; a continuación, se enuncia la normatividad que antecede el proyecto de ley el cual busca complementar y hacer eficaz las medidas adoptadas:

- **Ley 1098 de 2006** “Código de la Infancia y la Adolescencia” Consigna en el artículo 24 que “*los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social (...)*”. Así mismo, dispone en el numeral 4 del artículo 44 que es obligación complementaria de las instituciones educativas “*garantizar a los niños, niñas y adolescentes el pleno respeto a su dignidad, vida, integridad física y moral dentro de la convivencia escolar*”.

- **Ley 115 de 1994** “Por la cual se expide la ley general de educación” consagra en el numeral 12 del artículo 5°, que uno de los fines de la educación es la “*formación para la promoción y preservación de la salud y la higiene, la prevención integral de problemas socialmente relevantes, la educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre*”.

- **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” obliga a los diferentes sectores de la sociedad a impulsar una alimentación balanceada y saludable y en particular el artículo 4° determina que “*los establecimientos educativos públicos y privados del país en donde se ofrezcan alimentos para el consumo de los estudiantes deberán garantizar la disponibilidad de frutas y verduras*” y que además “*deberán adoptar un Programa de Educación Alimentaria siguiendo los lineamientos y guías que desarrollen el Ministerio*

de la Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para promover una alimentación balanceada y saludable, de acuerdo con las características culturales de las diferentes regiones de Colombia”.

La aludida Ley 1355 de 2009 establece en el artículo 11 que las “*(...) instituciones educativas públicas y privadas deberán implementar estrategias tendientes a propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable que permitan a los estudiantes tomar decisiones adecuadas en sus hábitos de vida donde se resalte la actividad física, recreación y el deporte y se adviertan los riesgos del sedentarismo y las adicciones (...)*”.

Lo dispuesto en la Ley 1355 de 2009, en 2014 el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos las cuales señalan de manera precisa que se debe restringir la ingesta de comidas rápidas, productos de paquete, gaseosas, bebidas azucaradas y energizantes.

- **Resolución 3803 de 2016** el Ministerio de Salud y Protección Social estableció las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) para la población colombiana.

NORMAS INTERNACIONALES

- **El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales adoptado en la Asamblea General de las Naciones Unidas** el 16 de diciembre de 1966, e incorporado mediante la Ley 74 de 1968, establece, entre otras cosas el compromiso de los Estados de “*adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos*”, y de manera particular “*el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*”.

- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, también denominado **el Protocolo de San Salvador** incorporado al ordenamiento mediante la Ley 319 de 1996 prescribe que “[t]oda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social” y que “[t]oda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”.

- **La Convención sobre los Derechos del Niño incorporada al ordenamiento mediante Ley 12 de 1991** dispone que los Estados “*reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud*” y

para tal efecto deberán, entre otras, “[c]ombatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”.

• **La Observación número 15 del Comité de los Derechos del Niño** establece en sus numerales 46 y 47 establece que “[e]s deseable la alimentación escolar para garantizar a todos los alumnos acceso a una comida completa al día, algo que, además, puede elevar la atención de los niños en aras del aprendizaje y aumentar la matrícula escolar” y que “[l]os Estados también deberán hacer frente a la obesidad infantil, que se vincula con la hipertensión, indicios tempranos de enfermedades cardiovasculares, la resistencia a la insulina, efectos psicológicos, una mayor probabilidad de obesidad en la edad adulta y fallecimientos prematuros. Debe limitarse la exposición de los niños a la “comida rápida” de alto contenido en grasas, azúcar o sal, que es muy energética, pero carece de suficientes micronutrientes, y a bebidas de alto contenido en cafeína u otras sustancias de posibles efectos nocivos. Debe controlarse la comercialización de estas sustancias, especialmente cuando sus destinatarios son niños, así como su disponibilidad en las escuelas y otros lugares”.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha sugerido adoptar medidas tendientes a ofrecer alimentos balanceados y saludables en los entornos escolares, lo que además es congruente con las observaciones formuladas por el Comité de los Derechos del Niño, la Ley 1355 de 2009 y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

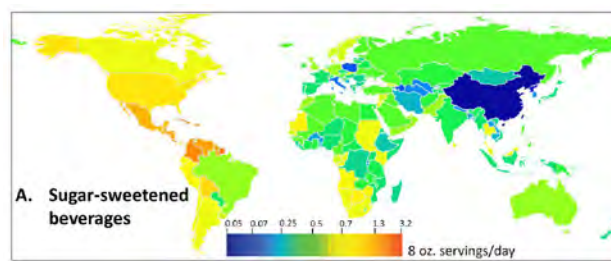
III. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

1) **Problemática actual**

En Colombia, las cifras de obesidad y sobrepeso en niñas y niños en edad escolar (5-12 años) vienen aumentando de manera vertiginosa. Mientras la Encuesta Nacional de Situación Nutricional de 2010 (ENSIN 2010) registraba que uno (1) de cada seis (6) escolares se encontraban en situación de obesidad o sobrepeso, para 2015 esta cifra había aumentado a uno (1) de cada cuatro (4).

Además, la Encuesta Nacional de Situación Escolar (ENSE) demuestra que ocho (8) de cada diez (10) escolares consumen productos de paquete, y por el contrario solo 1 de cada 10 consumen la cantidad recomendada de frutas y verduras recomendadas y cuatro (4) de cada diez (10) consumen la cantidad de lácteos que se sugieren.

A nivel global, Colombia se destaca como uno de los lugares donde se consume mayor cantidad de bebidas azucaradas, incluso supera a los Estados Unidos de América, como se indica en la siguiente gráfica:



1

Estas cifras ponen de presente un gravísimo problema de salud pública frente al que se evidencia un déficit regulatorio y de protección que amerita una urgente atención por parte de todos los órganos correspondientes del Estado. El Congreso de la República debe actuar con prontitud para enfrentar esta problemática. Se deben abordar de manera decidida los factores de riesgo que contribuyen a la obesidad y a otras enfermedades crónicas no transmisibles. De lo contrario el problema se agravará y conllevará al deterioro de las condiciones de salud de niños, niñas y adolescentes.

El principal factor de riesgo en la aparición de estas enfermedades es la alimentación. Por ello, resulta primordial limitar en el entorno escolar la disponibilidad de productos que contribuyen de manera decisiva en la aparición de estas enfermedades. Así mismo, resulta indispensable controlar la publicidad, a fin de evitar la difusión de mensajes que induzcan a engaño o confusión sobre las calidades de los productos, de manera que las decisiones de consumo no estén viciadas. Al respecto es importante anotar que del noventa y tres por ciento (93%) de los productos publicitados para niños, niñas y adolescentes, setenta y tres por ciento (73%) fueron identificados como “no permitidos” de acuerdo con el perfil de nutrientes para Europa de la Organización Mundial de la Salud². Así mismo, los productos dirigidos a niños, niñas y adolescentes son más altos en azúcar, sodio y grasas saturadas (nutrientes críticos) que los productos dirigidos al resto de la población³. De otra parte, hay evidencia que demuestra que los niños y niñas de preescolar son aún más vulnerables a consumir productos no saludables si los consumen sus compañeros, si son anunciados como productos aptos para niñas y niños, o vienen acompañados de personajes reconocidos.⁴

En consecuencia, resulta de la mayor importancia adoptar medidas efectivas para proteger a los niños, niñas y adolescentes. Uno de los ámbitos en donde resulta más apremiante esta protección es en el entorno escolar, en el que niñas, niños y adolescentes

¹ Singh GM, Micha R, Khatibzadeh S, Shi P, Lim S, Andrews KG, et al. Global, Regional, and National Consumption of Sugar-Sweetened Beverages, Fruit Juices, and Milk: A Systematic Assessment of Beverage Intake in 187 Countries. Müller M, editor. PLOS ONE. 2015 Aug 5;10(8):e0124845.

² Ver: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6566923/>

³ Ver: www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23639698

⁴ Ver: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3261590/>

permanecen parte considerable de su tiempo, donde se deben formar hábitos de vida saludables y donde se deben procurar alimentos saludables.

2. La alimentación en el entorno escolar

Antes de referir las particularidades de la alimentación escolar, resulta conveniente analizar su relevancia dentro del marco constitucional colombiano. En consecuencia, se examinará primeramente el derecho a la educación. Luego se revisarán los cuatro componentes del núcleo esencial del derecho a la educación, y se hará énfasis en la accesibilidad material al servicio educativo.

Efectuado el anterior análisis, se estudiará la alimentación escolar como estrategia para procurar la accesibilidad al servicio público educativo. En este punto se aludirá el precedente constitucional, según el cual, la alimentación escolar, además de procurar el acceso a este servicio público esencial, debe asegurar la continuidad en su prestación, atendiendo al postulado de no-regresividad.

a) Sobre el derecho a la educación

La Constitución Política de Colombia le ha atribuido una doble connotación a la educación: como servicio público, y como derecho humano.⁵

En su calidad de servicio público, la educación exige unas actuaciones concretas de parte de la familia y del Estado, relacionadas con su prestación eficiente “en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable”⁶.

En su condición de derecho, es preciso recalcar el carácter fundamental que puede ostentar, comoquiera que constituye condición “*sine qua non*” para el ejercicio de otras garantías fundamentales como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio, la participación política, entre otras⁷. Por este motivo, y a pesar de las variaciones de la jurisprudencia constitucional en torno a la justificación de la “justiciabilidad” de las prestaciones asociadas al servicio público educativo⁸, es claro que la educación se erige como pilar fundamental dentro del Estado Social de Derecho en la medida en que sirve como instrumento para la garantía de los derechos de los asociados.

La educación, concebida como el proceso de formación permanente, personal, cultural y social de la persona humana⁹, cumple un papel cardinal dentro de la organización política, toda vez que permite el pleno desarrollo de la personalidad de los

individuos sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico¹⁰. Por este motivo, la Corte Constitucional ha establecido que en el Estado social de derecho “la educación deja de ser un privilegio y se consagra como un derecho de los individuos en cuanto se predica como una necesidad inherente a la condición de dignidad que los distingue”¹¹.

En relación con el núcleo fundamental del derecho a la educación, en una primera época la Corte Constitucional estableció que comprendía el acceso y la permanencia en el sistema educativo¹². Sin embargo, con posterioridad al informe presentado por la Relatora de la Organización de las Naciones Unidas, Katarina Tomasevski, el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional adoptó los criterios establecidos por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en su Observación General número 13. De acuerdo con el Comité del PIDESC, el núcleo fundamental del derecho a la educación lo comprenden cuatro componentes esenciales, a saber: (i) asequibilidad, (ii) accesibilidad, (iii) adaptabilidad, y (iv) aceptabilidad¹³. Estos componentes han sido descritos por la Corte Constitucional con fundamento en lo establecido en la Observación número 13 del PIDESC de la siguiente manera:

*La educación vista como derecho fundamental y como servicio público, ha sido reconocida por la doctrina nacional e internacional como un derecho de contenido prestacional que comprende cuatro dimensiones: a) disponibilidad del servicio, que consiste en la obligación del Estado de proporcionar el número de instituciones educativas suficientes para todos los que soliciten el servicio; b) la accesibilidad, que consiste en la obligación que tiene que el Estado de garantizar que en condiciones de igualdad, todas las personas puedan acceder al sistema educativo, lo cual está correlacionado con la facilidad, desde el punto de vista económico y geográfico para acceder al servicio, y con la eliminación de toda discriminación al respecto; c) adaptabilidad, que consiste en el hecho de que la educación debe adecuarse a las necesidades de los demandantes del servicio y que se garantice la continuidad en su prestación, y d) aceptabilidad, que hace referencia a la calidad de la educación que debe brindarse*¹⁴.

De esta forma y siguiendo lo establecido por la jurisprudencia constitucional, cada uno de estos componentes apareja obligaciones de parte del Estado y también de la familia, a fin de que el

⁵ Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-743 de 2013 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷ [Ibíd.]

⁸ *La justiciabilidad de los derechos sociales fundamentales*, Rodolfo Arango, Revista de Derecho Público número 12, Universidad de los Andes, 2001.

⁹ Artículo 1° de la Ley 115 de 1994.

¹⁰ Numeral 1 del artículo 5° de la Ley 115 de 1994.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-743 de 2013 M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-612 de 1992 M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-533 de 2009 M. P. Humberto Sierra Porto.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-743 de 2013 M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

derecho a la educación sea real y efectivo. En lo que respecta a la asequibilidad, no solo debe el Estado garantizar la oferta pública educativa requerida para satisfacer de manera adecuada la demanda, sino que además debe asegurar que los particulares puedan fundar establecimientos educativos siempre que cumplan con los requisitos legales y reglamentarios que al efecto se establezcan. Por su parte, los padres o acudientes deben adelantar las gestiones necesarias para asegurar que sus hijos accedan al servicio educativo oficial o privado, de acuerdo con las preferencias y posibilidades de estos¹⁵.

Ahora bien, en lo que hace a la accesibilidad, el Estado no solo debe prohibir cualquier tipo de discriminación en el acceso al servicio público educativo, sino que debe adoptar las medidas conducentes para que la geografía y el ingreso no se conviertan en obstáculos para que los estudiantes accedan al sistema educativo. Por este motivo, el Estado se ha visto obligado en repetidas oportunidades a ofrecer servicio de transporte a estudiantes que se les dificulta llegar al establecimiento educativo¹⁶, o ha ordenado la reapertura de sedes educativas en lugares apartados para asegurar que los estudiantes puedan acceder al servicio educativo. Con fundamento en lo anterior, el máximo órgano de la jurisdicción constitucional ha dispuesto que la gratuidad sea garantizada en los establecimientos educativos oficiales¹⁷. También, dentro de esta misma línea, ha reconocido el derecho a que los estudiantes reciban el servicio de alimentación escolar como mecanismo para asegurar que el servicio educativo sea prestado en condiciones de dignidad¹⁸.

Frente a la adaptabilidad, la Corte Constitucional ha advertido que un aspecto connatural del sistema educativo es que debe adaptarse a las necesidades del estudiante y no viceversa. Por ello, debe concederse especial atención a las personas que padezcan cualquier tipo de discapacidad, así como a aquellas que demuestren capacidades excepcionales¹⁹.

Finalmente, en lo que toca a la aceptabilidad, el alto tribunal ha señalado que la educación

debe reunir unas condiciones específicas de calidad, esto implica que sea “impartida en las mejores condiciones, garantizando unos parámetros mínimos que permitan otorgar las herramientas necesarias para el desarrollo formativo de la comunidad”²⁰.

b) La alimentación escolar como estrategia de accesibilidad a la educación

Hechas las anteriores precisiones sobre las cuatro dimensiones que comprende el núcleo esencial del derecho a la educación, es pertinente pasar a analizar la alimentación escolar como una de las estrategias mediante las cuales se garantiza la accesibilidad a la educación.

La prestación del servicio de alimentación escolar facilita el acceso y la permanencia al sistema educativo de las personas, particularmente cuando estas se encuentran en situación de pobreza²¹. Las raciones suministradas a los estudiantes contribuyen positivamente al proceso de formación y aligeran una carga prestacional que corresponde primeramente a los padres, quienes deben procurar alimentos congruos a sus hijos, dentro de los parámetros establecidos por la ley y la jurisprudencia.

En atención a la relevancia de esta prestación, en el marco del acceso y permanencia al servicio público educativo, la Corte Constitucional ha referido que el Estado debe propender por su implementación progresiva. Así mismo, debe evitar medidas regresivas que menoscaben los derechos de quienes se encuentran gozando de esta prestación.

En una sentencia hito proferida en 2014, el alto tribunal concluyó que la interrupción del servicio de alimentación escolar en varios municipios del departamento de Casanare menoscababa el derecho fundamental a la educación de los estudiantes que venían recibiendo esta prestación. A pesar de que la interrupción se había originado por una reducción de los recursos de regalías que recibía el departamento como consecuencia de un cambio normativo en el esquema de distribución de estos recursos, la Corte observó que no había una razón válida para interrumpir la prestación de este servicio²².

Además, hizo énfasis en el carácter progresivo de su implementación y se refirió a su precedente en relación con las limitaciones a las medidas regresivas. De esta manera, la sentencia amparó el derecho a la educación y dictó lo que la propia Corte Constitucional ha dado en llamar una “orden compleja” para que las autoridades administrativas del departamento adelantaran las gestiones pertinentes con el apoyo y la orientación del Gobierno nacional para remediar la situación y garantizar la continuidad del servicio de alimentación escolar, entre otros²³.

La anterior sentencia recoge el precedente de la Corte Constitucional en esta materia. Además, reafirma la importancia de esta prestación como estrategia para asegurar la accesibilidad al servicio educativo, así como la procedencia de la tutela para

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-533 de 2009 M. P.: Humberto Sierra Porto.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-1259 de 2008 M. P.: Rodrigo Escobar Gil.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-376 de 2010 M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T- 273 de 2014 M. P.: María Victoria Calle Correa.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-592 de 2015 M. P.: Gloria Stella Díaz Delgado.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-743 de 2013 M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia T-641 de 2016 M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

²² Corte Constitucional. Sentencia T-273 de 2014 M. P.: María Victoria Calle Correa.

²³ *Ibid.*

amparar el derecho fundamental a la educación cuandoquiera que esta prestación se interrumpa²⁴.

Con fundamento en lo anterior, a continuación se revisarán las siguientes modalidades en que se ofrece la alimentación escolar, a saber: (a) el Programa de Alimentación Escolar (“PAE”); (b) el servicio de alimentación escolar como cobro periódico; (c) la tienda escolar, y (d) la lonchera, esto es, la información que los estudiantes llevan para ser consumida en la institución educativa.

(1) El Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Considerando la importancia del servicio de alimentación escolar como estrategia para garantizar el acceso al servicio público educativo, es preciso analizar el funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE). En orden a entender cabalmente el actual modelo de funcionamiento del PAE, se deben revisar los antecedentes de este programa.

1) Antecedentes

A continuación se referirán los antecedentes del actual esquema de operación del PAE. Se mencionarán los órganos competentes, las fuentes presupuestales y las determinaciones que motivaron los diferentes cambios.

2) Orígenes

Luego de que el Decreto 219 de 1936 estableciera que habría una asignación presupuestal permanente para restaurantes escolares, el Decreto 319 de 1941 introdujo el primer esquema de carácter nacional de administración del servicio de alimentación a estudiantes.

De acuerdo con el modelo establecido en la cita norma, el Ministerio de Educación Nacional debía girar un aporte de manera proporcional entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías los recursos para los restaurantes escolares. El valor del aporte variaba, tratándose de departamentos este equivalía a treinta y tres por ciento (33%) del costo, en el caso de las intendencias era del sesenta y seis por ciento (66%) y para las comisarías este aporte equivalía al cien por ciento (100%) del costo de sostenimiento. Los giros se efectuaban por trimestre anticipado y tenían como fundamento una serie de informes que presentaban los Directores de Educación de las entidades territoriales de manera periódica. En el evento en que sobraran recursos, el Ministerio de Educación Nacional podía reasignarlos a las entidades que hubieran reportado mayor movimiento²⁵.

²⁴ Conforme lo señaló la Corte Constitucional en la aludida Sentencia T-641 de 2016, “una vez se amplía el nivel de satisfacción de uno de estos derechos, la libertad de desarrollo del mismo por parte del legislador y de las demás autoridades públicas –incluyendo las autoridades de las entidades territoriales– se ve mermada, pues todo retroceso respecto de ese nivel se presume inconstitucional”.

²⁵ Ver Decreto 319 de 1941.

Adicionalmente, la norma establecía que el Ministerio de Educación Nacional debía adelantar la inspección y funcionamiento para asegurar el adecuado manejo de los recursos. En el evento en el cual se registrara cualquier tipo de irregularidad, el Ministerio podía suspender el servicio²⁶.

3) Administración por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Posteriormente, en 1968 se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el cual asumió las funciones del Instituto Nacional de Nutrición, que había sido creado mediante la Ley 44 de 1947 y que cumplía funciones de “investigación de los problemas de alimentación y nutrición del país; preparación y capacitación de personal técnico en estos campos, planeación, desarrollo y evaluación de programas de nutrición aplicada a escala nacional, en coordinación con otras entidades gubernamentales y privadas; y supervisión del programa de yodización de la sal”²⁷. En el ejercicio de estas funciones estaba previsto que el ICBF continuara dando preferencia al mejoramiento de la nutrición de los niños y de las mujeres en período de gestación y lactancia.

Luego de ser creado, el ICBF dio especial atención al desarrollo de proyectos de alimentación, los cuales para todos los efectos vinieron a reemplazar el esquema de administración de la alimentación de escolares establecido en las normas anteriormente referidas. Incluso el nombre del PAE vino a ser acuñado durante este período. Considerando el monto de los recursos que administraba el ICBF, su esquema desconcentrado y la posibilidad de contratación especial que le permitió el artículo 127 del Decreto 2388 de 1979²⁸, esta entidad adelantó directamente la contratación de la alimentación que fue provista a establecimientos educativos focalizados por el propio ICBF.

Luego, en 2006, el PAE vino a ser considerado como una herramienta para hacer frente a la deserción escolar y a mejorar el desempeño cognitivo de los estudiantes mediante la provisión de raciones alimentarias, ya fueran de tipo complemento o almuerzo²⁹.

4) Traslado de competencias al Ministerio de Educación

Atendiendo a la importancia del PAE dentro del sistema educativo, la Ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para Todos”, ordenó el traslado de la ejecución del PAE del ICBF al Ministerio de Educación Nacional. De acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 4 del artículo 136 de la citada norma:

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Ley 75 de 1968.

²⁸ Hoy incorporado en el artículo 2.4.3.2.9 del Decreto 1084 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Inclusión Social y Reconciliación. Trata sobre el contrato de aporte).

²⁹ Ministerio de Educación Nacional en: <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-349950.html>.

Con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar (PAE), el Gobierno nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN) la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales.

Para el efecto, el MEN realizará la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnico-administrativos, de los estándares y de las condiciones para la prestación del servicio para la ejecución del Programa, que serán aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores del programa. El PAE se financiará con recursos de diferentes fuentes. El MEN cofinanciará sobre la base de los estándares mínimos definidos para su prestación, para lo cual podrá celebrar contratos de aporte en los términos del artículo 127 del Decreto 2388 de 1979 y promoverá esquemas de bolsa común con los recursos de las diferentes fuentes que concurran en el financiamiento del Programa.

Las entidades territoriales podrán ampliar cupos y/o cualificar la complementación con recursos diferentes a las asignaciones del SGP. En ningún caso podrá haber ampliación de coberturas y/o cualificación del programa, mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación y/o cualificación³⁰.

En cumplimiento de lo dispuesto en la norma recién aludida, y dada la complejidad de la operación del PAE, el ICBF y el Ministerio de Educación Nacional conformaron una Mesa Técnica desde la cual se orientó el proceso de transición que tardó un poco más de dos años. Concluida la Mesa Técnica, el Ministerio de Educación Nacional inició la operación del programa el 9 de septiembre de 2013 mediante un esquema de convenio con el ICBF³¹.

Posteriormente, en 2014, el Ministerio administró el PAE de manera directa y sin mediación del ICBF. En el nuevo esquema de operación, el Ministerio de Educación Nacional buscó que las entidades territoriales aportaran recursos adicionales para así aumentar la cobertura del PAE. De esta forma, celebró convenios de asociación con aquellas entidades que estaban comprometidas a aportar recursos al PAE y les transfirió el aporte de la Nación a fin de que estas adelantaran la contratación del servicio de alimentación escolar. En el caso de las entidades territoriales que no manifestaron su voluntad para aportar recursos al PAE, el Ministerio de Educación Nacional adelantó la contratación del servicio de alimentación escolar como se describirá más adelante. Lo anterior, atendiendo al propósito de mantener la continuidad del servicio de alimentación, dada su importancia, como lo ha reconocido la propia Corte Constitucional.

5) Marco normativo vigente

A pesar de los esfuerzos adelantados por el Ministerio de Educación Nacional para que las entidades territoriales certificadas en educación cofinanciaran el PAE, la multiplicidad de fuentes que pueden ser utilizadas para la financiación del PAE y la dispersión normativa en materia de alimentación y restaurantes escolares parecía imposibilitar la consolidación de un esquema de operación articulado que aprovechara eficientemente los recursos. Por este motivo resultó necesaria la expedición de una nueva reglamentación sobre la materia.

6) La dispersión de fuentes presupuestales para la financiación del Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Uno de los principales desafíos que enfrenta el PAE –si no el más complejo– tiene que ver con la variedad de fuentes que pueden ser utilizadas para la financiación de este programa. Así mismo, existe un complejo entramado de entidades que detentan diferentes competencias en la gestión y administración de estos recursos, lo que hace sobremanera complicado el funcionamiento del PAE. A continuación se referirán las fuentes públicas que pueden utilizarse para financiar el PAE con indicación de las entidades que intervienen en su gestión:

i. Presupuesto General de la Nación (PGN)

Uno de los principales aportes que recibe el PAE –si no el más cuantioso– corresponde a los recursos de inversión que se asignan en el Presupuesto General de la Nación al Ministerio de Educación Nacional con destinación específica a alimentación escolar. Estos recursos los puede ejecutar el Ministerio de Educación Nacional mediante suscripción de convenios o transferencias directas a las entidades territoriales certificadas en educación para que sean utilizados por estas últimas en la contratación del servicio de alimentación escolar. Sin embargo, también pueden ser ejecutados en la suscripción de contratos de aporte para atender desde el nivel central la prestación del servicio de alimentación escolar³².

Durante los últimos dos años se ha observado una tendencia relevante en la medida en que los recursos de inversión del PGN han disminuido ostensiblemente y se han redirigido fundamentalmente para atender la demanda de raciones tipo almuerzo que demanda la implementación de la jornada única escolar.

ii. Sistema General de Participaciones (SGP)

De acuerdo con lo establecido en la Ley 715 de 2001, los recursos del Sistema General de Participaciones se pueden invertir en el PAE. A continuación se refieren las reglas aplicables a

³⁰ Parágrafo 4º artículo 136 de la Ley 1450 de 2011.

³¹ Ministerio de Educación Nacional en: <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-349950.html>.

³² Ver Ministerio de Educación Nacional en: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-357704_foto_portada.pdf.

recursos específicos³³ de esta fuente que admiten este uso.

Recursos Prestación del Servicio

En primer lugar, deben referirse los recursos correspondientes a la participación de educación que por disposición expresa de la norma deben invertirse en la prestación del servicio educativo. Aun cuando estos recursos se invierten mayoritariamente en el pago de la nómina docente, existe una porción denominada recursos adicionales, mediante los cuales se puede atender el servicio de alimentación escolar. La gestión y administración de estos recursos corresponde directamente a las entidades territoriales certificadas en educación³⁴.

Recursos de Calidad

Adicionalmente, dentro de la partida de educación del SGP se encuentran los denominados recursos de calidad, que son girados directamente por el Ministerio de Educación Nacional a los municipios para pago de otros conceptos distintos a los de nómina, dentro de los cuales se encuentra la alimentación escolar. El manejo de estos recursos por parte de los municipios no certificados impone retos considerables en la medida en que exige una articulación del accionar administrativo con los departamentos en lo que se encuentran³⁵.

0,5% de los Recursos del SGP

Por último lugar se encuentran los recursos correspondientes al 0,5% del SGP, que por disposición expresa del parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 deben invertirse en alimentación escolar. Estos recursos, como lo establece la citada norma y el artículo 76 numeral 17, serán asignados a los distritos y municipios. La administración de estos recursos de acuerdo con lo establecido en la citada norma debe involucrar a los rectores y directores de las instituciones educativas³⁶.

iii. Sistema General de Regalías (SGR)

Los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR) también pueden ser utilizados para financiar el PAE. En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012:

Los programas y proyectos de alimentación escolar y régimen subsidiado que en virtud de las normas sobre regalías vigentes antes de la expedición de la presente ley sean financiados con recursos de regalías directas por las entidades territoriales a que se refiere el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política serán cofinanciados por la Nación en el monto necesario para alcanzar la media nacional, y los que sean financiados con recursos de regalías por las entidades territoriales que al entrar en vigencia de la presente ley tengan cobertura por encima del promedio nacional recibirán el monto

necesario para mantener la media nacional más un cinco por ciento (5%) adicional por un periodo de diez (10) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley³⁷.

iv. Recursos propios de las entidades territoriales

Por último, pero no menos importante, son los recursos provenientes ingresos de las entidades territoriales. Aunque en algunos casos el aporte de estos recursos puede ser porcentualmente menor que las demás fuentes, algunas entidades territoriales certificadas en educación invierten ingentes recursos que incluso superan los que reciben por otras fuentes. Ese ha sido el caso del Distrito Capital de Bogotá³⁸. Ahora bien, como se aludió anteriormente, existen importantes desafíos para asegurar que los recursos que aportan los municipios no certificados sean utilizados de manera unificada y eficiente junto con los del departamento.

7) La dispersión normativa en el Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Además de la multiplicidad de fuentes que pueden ser utilizadas para financiar el PAE, la variedad de normas sobre quiénes detentan efectivamente las competencias dentro del programa generaban enorme confusión entre las entidades territoriales y la Nación. Efectivamente, mientras que la Ley 1450 de 2011 le asigna al Ministerio de Educación Nacional “la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales”³⁹, otras normas parecían conferirles el manejo de los restaurantes escolares de manera exclusiva a los distritos y municipios.

A manera de ejemplo, el numeral 17 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001 establece de manera expresa que corresponde a los distritos y municipios garantizar, directa o indirectamente, el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción y que en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar con los recursos descontados para tal fin, de conformidad con establecido en el parágrafo 2 del artículo 2° de la misma ley. Adicionalmente, dispuso que la ejecución de los recursos para restaurantes escolares se debe programar con el concurso de los rectores y directores de las instituciones educativas y que estos recursos se distribuirán conforme a la fórmula para la distribución de recursos de la participación de propósito general.

Por otro lado, la Ley 1551 de 2012, “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, prescribe en el numeral 20 del artículo 6° que es función de cada municipio ejecutar el PAE con sus propios recursos y los provenientes del Departamento y la Nación,

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.* (Artículo 15 de la Ley 715 de 2001).

³⁵ *Ibid.* (Artículo 17 de la Ley 715 de 2001).

³⁶ Artículos 2° y 76 de la Ley 715 de 2001.

³⁷ Artículo 145 de la Ley 1530 de 2012.

³⁸ Ver.

³⁹ Parágrafo 4° artículo 136 de la Ley 1450 de 2011.

los cuales podrán brindar acompañamiento técnico de acuerdo con sus competencias. La expedición de esta norma suscitó interrogantes sobre la supuesta derogatoria de la norma del Plan de Desarrollo 2010-2014. Sin embargo, la interpretación del Gobierno nacional era que ambas normas estaban vigentes y debía brindarse claridad en el reglamento sobre cómo coexistían y se articulaban las competencias de las entidades territoriales y la Nación.

8) El Decreto 1852 de 2015 y la descentralización de la administración del Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Una de las consecuencias que trajo consigo la dispersión de fuentes de financiamiento y normas sobre las competencias de las entidades en el PAE, fue el manejo desarticulado e ineficiente de los recursos de la alimentación escolar. En efecto, varias de las veintisiete entidades territoriales certificadas en educación que manifestaron su negativa a suscribir convenios de asociación con el Ministerio de Educación Nacional para cofinanciar el PAE mediante un esquema de operación unificado, utilizaron los recursos a su disposición para contratar sus propios operadores del servicio de alimentación escolar. Por este motivo en lugar de contratarse un único operador para una zona definida, se contrataban dos o más operadores que en algunas oportunidades se encontraban en la cocina de un mismo establecimiento educativo.

Frente a esta situación y otras anomalías que fueron ampliamente divulgadas, el Ministerio de Educación Nacional impulsó la expedición del Decreto 1852 de 2015, que entró en vigencia el 16 de septiembre de ese año. Por medio de esta norma se brindó claridad sobre el esquema de funcionamiento de la alimentación escolar. Para lograr el adecuado manejo de una bolsa común de recursos, la norma dispuso que el Ministerio de Educación Nacional debe girar directamente los recursos de inversión del PGN a las entidades territoriales certificadas en educación para que estas los incorporen en sus presupuestos y los aúnen a los recursos de lo que dispongan, para luego adelantar la contratación del servicio de alimentación escolar de forma unificada y eficiente⁴⁰.

Así mismo, en este esquema, las entidades territoriales certificadas en educación deben determinar, según los recursos disponibles y el valor unitario de la ración, la cobertura, el número de cupos que alcanzará el programa en su jurisdicción, teniendo en cuenta que es quien conoce las necesidades más apremiantes. De otra parte, deben cumplir con los lineamientos técnico-administrativos del PAE que fueron actualizados mediante la Resolución 16432 de octubre 2 de 2015.

9) El esfuerzo normativo por asegurar el funcionamiento de una bolsa común de recursos en el Programa de Alimentación Escolar (PAE)

El pasado 25 de mayo el Presidente de la República sancionó la Ley 1955 de 2019, que dispone en su artículo 189 la creación de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar. Esta nueva tiene dentro de sus funciones (i) fortalecer los esquemas de financiación del Programa de Alimentación Escolar; (ii) definir esquemas para promover la transparencia en la contratación del Programa de Alimentación Escolar; (iii) ampliar la cobertura y garantizar la continuidad con criterios técnicos de focalización; (iv) proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia.

La nueva entidad debe entrar en funcionamiento en el año 2020. Sin embargo, para el momento resulta incierto cuál será el esquema de operación propuesto. Si será uno que promueva la descentralización o si por el contrario promoverá la centralización del programa dentro de un único esquema de contratación.

Adicionalmente, es incierto cuáles serán los mecanismos para lograr la concentración de recursos, en la medida en que cada fuente se gobierna por sus propias normas y estas no han sido modificadas por la citada Ley 1955 de 2019.

Sin embargo, en orden a garantizar la adecuada protección del derecho de los estudiantes, resulta esencial que se provean alimentos sanos y no productos ultraprocesados, como ocurre actualmente en virtud de los Lineamientos Técnicos Administrativos actualmente vigentes.

(2) Servicio de alimentación en las instituciones educativas no oficiales

Mientras que el PAE se ofrece en un número significativo de instituciones educativas oficiales previamente focalizadas de acuerdo con otros criterios técnicos, las instituciones educativas privadas proveen comúnmente servicios de alimentación escolar a los estudiantes. Este servicio debe ser contratado por los propios estudiantes, y es por regla general voluntario. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.3.2.2.1.4 del Decreto 1075 de 2015, se considera un cobro periódico adicional a la pensión, y se define de la siguiente manera:

Cobros periódicos: son las sumas que pagan periódicamente los padres de familia o acudientes que voluntariamente lo hayan aceptado, por concepto de servicios de transporte escolar, alojamiento escolar y alimentación, prestados por el establecimiento educativo privado. Estos cobros no constituyen elemento propio de la prestación del servicio educativo, pero se originan como consecuencia del mismo.

La prestación de este servicio debe estar alineada con las regulaciones sanitarias aplicables a la preparación de alimentos. En ese orden de ideas quien los prepare, ya sea la propia institución educativa o un tercero designado, deben cumplir con las condiciones de infraestructura y de higiene en la preparación de alimentos para asegurar su inocuidad.

⁴⁰ Ver Decreto 1852 de 2015.

No obstante, resulta preciso anotar que no existe ninguna regulación específica aplicable a los alimentos que se deben ofrecer a los estudiantes. De ahí que cualquier producto (salvo que se encuentre restringido por norma a los menores de 18 años, como es el caso de las bebidas alcohólicas) siempre que cumpla las condiciones sanitarias de inocuidad puede ser ofrecido a los estudiantes. En consecuencia, no existe ninguna disposición que obligue a los establecimientos educativos a proveer alimentos reales a los estudiantes.

Con todo, es preciso anotar que los establecimientos educativos pueden asegurar a través de sus proyectos educativos institucionales (PEI) que los alimentos provistos a través de esta modalidad sean alimentos reales y saludables.

(3) Tienda escolar

Las tiendas escolares son otro de los espacios en los cuales los estudiantes acceden a los alimentos. Sobre estas vale anotar que no existen normas nacionales que les obliguen a los establecimientos educativos a cumplir con estándares específicos. Por norma general, deben ofrecer alimentos vigentes con registro sanitario o preparados de acuerdo con las normas sanitarias aplicables.

El Distrito de Bogotá es la única entidad territorial certificada en educación que a la fecha ha impartido una regulación específica aplicable a las tiendas escolares de las instituciones educativas oficiales. Esta regulación contenida en la Resolución Distrital 2092 de 2015 busca eliminar de manera gradual la oferta de productos fritos, empaquetados, comidas rápidas y bebidas azucaradas. El año en que se espera que las tiendas escolares de las instituciones educativas oficiales hayan eliminado por completo estos productos es 2023, por lo que ha habido solicitudes de la sociedad civil para agilizar este proceso.

De otra parte, se registran algunas iniciativas tendientes a procurar alimentos sanos a los estudiantes en las tiendas escolares de los establecimientos educativos de las siguientes entidades territoriales: (i) Cali; (ii) Valle del Cauca; (iii) Cundinamarca; (iv) Medellín.

Adicionalmente, es preciso observar que los establecimientos educativos pueden asegurar a través de sus PEI que los alimentos provistos a través de esta modalidad sean alimentos reales y saludables.

3) Medidas que se pretenden implementar para hacer frente a la problemática

La alimentación de niñas, niños y adolescentes debe ser equilibrada y nutritiva a fin de procurar el mejor nivel de salud y de prevenir la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles. Considerando que uno de los ámbitos en los que niños, niñas y adolescentes se alimentan es en el entorno escolar, se debe asegurar que este sea el más adecuado para procurar los mejores alimentos posibles que contribuyan de la mejor forma a la

adecuada alimentación de estos sujetos de especial protección constitucional.

En ese orden de ideas y atendiendo a la estructura administrativa relacionada con la provisión de alimentos en el entorno escolar, específicamente en las instituciones educativas oficiales y no oficiales de preescolar, básica y media, el proyecto de ley introduce una serie de medidas orientadas a restringir la provisión de productos ultraprocesados y otros que estén fuertemente correlacionados con la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles y dar paso a la oferta de alimentos saludables que en lo posible correspondan a la producción local de alimentos y que sean respetuosos de las tradiciones gastronómicas de la población.

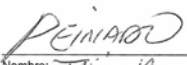
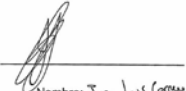
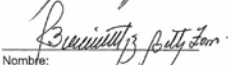
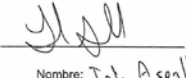
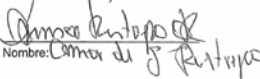
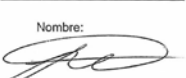
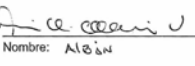
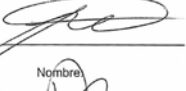
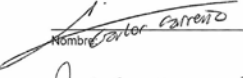

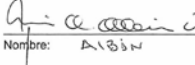

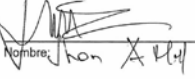
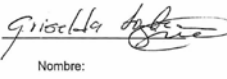

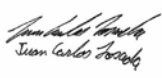
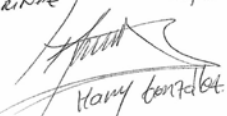
Para lograr este objetivo, el proyecto establece un período de transición para que los alimentos que son provistos por las instituciones educativas como por terceros (como es el caso del PAE) cumplan las calidades que la propuesta normativa define y que tiene como objetivo asegurar la alimentación saludable de los estudiantes. El proceso establece unas condiciones uniformes para efectos de que las autoridades competentes puedan adelantar el control correspondiente.

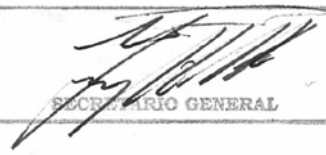
Así mismo, el proyecto normativo buscar hacer frente a la publicidad de estos productos ultraprocesados para efectos de prevenir el consumo por otras vías y en otros escenarios. De igual forma, brinda coherencia a la acción que adelantan las instituciones educativas.

Por lo expuesto, ponemos en consideración de la Cámara de Representantes el presente proyecto de ley, por la cual se adopta una estrategia para propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable en instituciones educativas públicas y privadas.

Cordialmente,

Nombre: Mauricio Toledo
 Nombre: Sandra Ortiz
 Nombre: Adela Avella
 Nombre: Jorge Londoño
 Nombre: Victoria Sandoval Simón
 Nombre: Bolívar
 Nombre: Fabian Diaz Plata
 Nombre: Iván Mesa
 Nombre: María del Rosario
 Nombre: Leon Freddy

 Nombre: Juan Antonio Peña	 Nombre: José Luis Coarax
 Nombre: Brucini	 Nombre: Int. A spalle
 Nombre: Carlos de la Riva	 Nombre:
 Nombre: Alon	 Nombre:
 Nombre: Estor Carreño	 Nombre: Iván López
 Nombre: Alon	 Nombre: Carlos Fariña
 Nombre: Juan X. Luján	 Nombre: Griselda
 Nombre: Juan Antonio	 Nombre: Esteban
 Nombre: Juan Carlos	 Nombre: Harry

.N. A. V. CAMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL
 El día 14 de Agosto del año 2019
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo
 No. 168 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito por Hs. Juan Luis Castro
 Hs. Fabian Diaz Plata, Hs. Alexander Lopez

 SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 169 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se crean oportunidades laborales a los jóvenes del país y se dictan otras disposiciones.

**El Congreso de la República
DECRETA:**

Artículo 1º. Objeto. Créese un régimen especial en materia tributaria en ciudades y municipios, para atraer inversión nacional y extranjera, y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo juvenil.

Artículo 2º. Ciudades y municipios con régimen especial en materia tributaria. El régimen especial se otorgará a las sociedades comerciales que se constituyan dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente, que tengan como domicilio principal las ciudades o municipios cuyos índices de desempleo juvenil durante los cinco (5) últimos

años anteriores a la constitución de la sociedad hayan sido superiores al 18%.

Parágrafo 1º. Las sociedades comerciales que se constituyan dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán garantizar que al menos el 20% de los empleos directos generados sea para la población joven entre los 18 y 28 años.

Parágrafo 2º. Podrán acceder al régimen aquellas sociedades comerciales ya existentes, cuya actividad económica principal sea el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias o comerciales; que tengan como domicilio principal los municipios o ciudades cuyos índices de desempleo juvenil durante los cinco (5) últimos años anteriores a la expedición de la ley hayan sido superiores al 18%; y que demuestren un aumento del 5% del empleo directo generado para la población joven entre los 18 y 28 años, para lo cual se debe tomar como base, el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos (2) últimos años, el cual debe mantenerse durante el período de vigencia del beneficio.

Artículo 3º. Régimen especial en materia tributaria. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios será del 0% durante los primeros cinco (5) años, contados a partir de la constitución de la sociedad; y del 50% de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años.

Cuando se efectúen pagos o abonos en cuenta a un beneficiario de la tarifa de retención en la fuente se calculará en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios del beneficiario.

Parágrafo 1º. Durante los diez (10) años siguientes los beneficiarios de enviarán antes del 30 de marzo del año siguiente gravable a la Dirección Seccional respectiva o la que haga sus veces de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), los siguientes documentos, los cuales esta entidad verificará con la declaración de impuesto sobre la renta correspondiente.

1. Declaración juramentada del beneficiario ante notario público, en la cual conste que se encuentra instalado físicamente en la jurisdicción de cualquiera de las ciudades o municipios a los que se refiere el artículo 2º y que se acoge al régimen.
2. Certificado de Existencia y Representación Legal.
3. Las sociedades constituidas a la entrada en vigencia de la presente ley, además deben acreditar el incremento en el empleo directo generado, mediante certificación de revisor fiscal o contador público, según corresponda, en la cual conste el promedio de empleos generados durante los dos últimos años y las planillas de pago de seguridad social respectivas.

Parágrafo 2º. El Gobierno nacional reglamentará cualquiera de los asuntos y materias objeto para facilitar su aplicación y eventualmente su entendimiento, y podrá imponer las sanciones

administrativas, penales, disciplinarias, comerciales y civiles aplicables y vigentes tanto a las sociedades como a sus representantes en caso de que se compruebe que incumplen las disposiciones aquí previstas.

Parágrafo 3°. El presente artículo no es aplicable a las empresas dedicadas a la actividad portuaria o a las actividades de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos.

Parágrafo 4°. El presente artículo no es aplicable a las sociedades comerciales existentes que trasladen su domicilio fiscal a cualquiera de los municipios o ciudades que establece el artículo 2° de esta ley.

Artículo 4°. Beneficios tributarios para sucursales nuevas. Las sociedades comerciales ya existentes en el país, que establezcan una sucursal dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley podrán descontar del impuesto de renta durante diez (10) años los aportes realizados por concepto de parafiscales de los empleos directos generados en las ciudades y municipios que se establecen en el artículo 2°.

Parágrafo 1°. Para acceder a este beneficio, las sociedades establecidas en este artículo deberán garantizar que al menos el 20% de los empleos directos generados, sea para la población joven entre los 18 y 28 años.

Artículo 5°. Garantía de formalización laboral. Las empresas que quieran acceder a los beneficios tributarios estipulados en esta ley, deben garantizar que los empleos nuevos directos generados, sean para la población que, en el último año, no tenga reportes de pagos al sistema de seguridad social integral.

Artículo 6°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 169 DE 2019
CÁMARA

por medio del cual se crean oportunidades laborales a los jóvenes del país y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley se radica en la Secretaría, por la Bancada del Partido MIRA por el honorable Senador Carlos Eduardo Guevara Villabón, honorable Senadora Ana Paola Agudelo García, honorable Senadora Aydeé Lizarazo Cubillos y la honorable Representante Irma Luz Herrera Rodríguez.

Sobre el tema, Ley de Formalización y Generación de Empleo en el marco del sistema de relaciones laborales colombiano, el instrumento de intervención normativo es la Ley 1429 de 2010, sobre formalización y generación de empleo, la cual contiene las normas que articulan el conjunto de incentivos a la contratación y el emprendimiento juvenil. Las medidas contenidas en esta ley se

orientan a incentivar la formalización empresarial y laboral mediante mecanismos heterogéneos que no integran una estrategia específica de primer empleo como respuesta al desempleo juvenil.

En este grupo de medidas se agrupan las disposiciones orientadas a la promoción del emprendimiento juvenil mediante incentivos de cobro progresivo del impuesto de renta y de aportes patronales al sistema integral de seguridad social. Los beneficios contenidos en la ley se dirigen a pequeñas empresas, definidas como aquellas cuyo personal sea superior a cincuenta trabajadores y cuyos activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

El beneficio de reducción de aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) fue extendido por conducto de la reforma tributaria establecida por la Ley 1607 de 2012, de forma que el incentivo se refiere a los aportes a las cajas de compensación familiar. En este sentido, el artículo 25 de la ley establece: A partir del momento en que el Gobierno nacional implemente el sistema de retenciones en la fuente para el recaudo del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), y en todo caso antes del 1° de julio de 2013, estarán exoneradas del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, correspondientes a los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, hasta diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Asimismo, las personas naturales empleadoras estarán exoneradas de la obligación de pago de los aportes parafiscales al Sena, al ICBF y al Sistema de Seguridad Social en Salud por los empleados que devenguen menos de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Lo anterior no aplicará para personas naturales que empleen menos de dos trabajadores, los cuales seguirán obligados a efectuar los aportes de que trata este inciso.

Así, los beneficios previstos en la Ley 1429 como fórmula de incentivo a la formalización empresarial se neutralizan en cuanto al pago de los aportes al Sena, el ICBF y el sistema de salud, manteniendo el beneficio solo en materia de aportes a las cajas de compensación familiar.

La tabla siguiente demuestra el bajo impacto de las medidas de reducción de aportes al sistema de seguridad social como estímulo a la formalización: su efectividad se circunscribió a 3,1% de empresas que manifestaron a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) su intención de acogerse a los beneficios previstos en la Ley 1429. Aunado a lo anterior, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 1° del artículo 65 de la misma, los beneficios respecto de la reducción de aportes parafiscales y matrícula mercantil tuvieron vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014.

Tipo beneficiario	Personas jurídicas	Personas naturales	Total general
Nueva pequeña empresa	7.000	274	7.274
Pequeña empresa preexistente	54	17	71
Total beneficiarios ley 1429 de 2010	7.054	291	7.345
Empresas creadas en 2011	57.710	179.437	237.147

2. NECESIDAD Y OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La crisis del empleo de los jóvenes y las proporciones sin precedentes que ha adquirido fue lo que indujo al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, en su reunión de marzo de 2011, a inscribir este tema en el Orden del Día de la 101ª reunión (2012) de la Conferencia Internacional del Trabajo para una discusión general. Aunque existe un amplio consenso en que la Resolución relativa al empleo de los jóvenes adoptada por la Conferencia en 2005 conserva su plena vigencia, la necesidad de tomar medidas ha vuelto a adquirir un carácter urgente. En los países gravemente afectados por la crisis financiera mundial, el desempleo de los jóvenes ha alcanzado dimensiones asombrosas. El hecho de que cuatro de cada diez jóvenes carezcan de empleo constituye una catástrofe social y económica. La crisis financiera mundial ha empeorado la situación de “crisis antes de la crisis” que ya existía. En todo el mundo, los jóvenes de ambos sexos tropiezan con dificultades reales y crecientes para encontrar un trabajo decente. En los últimos 20 años, el número de jóvenes desempleados ha triplicado, en promedio, el de los adultos en esa situación y, en la actualidad, hay regiones en que llega a ser cinco veces mayor que la tasa de desempleo de los adultos.

A pesar de que en los últimos años ha habido un aumento relativo en la calidad de los empleos, el Índice nos muestra que la diferencia generacional en los países de América Latina se ha incrementado ligeramente. Además de enfrentar mayores tasas de **desempleo** y **rotación laboral**, los jóvenes suelen percibir salarios más bajos que los de los adultos. Ante este panorama, es imperativo desarrollar políticas integrales de empleo que contemplen programas para ayudar a los jóvenes a sortear los obstáculos que les impiden encontrar trabajos de calidad. Se necesitan más esfuerzos para suavizar la transición a un primer empleo, asegurando que los jóvenes cuenten con las habilidades demandadas por los **empleadores**. Los programas de aprendices son una opción que ha mostrado resultados positivos para apoyar esta transición de la escuela al trabajo (como demuestran este estudio de Fazio y otros y este de Novella y Pérez-Dávila).

2.1 Empleo e Informalidad en Colombia

Por su parte la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reporta que la informalidad laboral en Colombia es la más alta del mundo: 61,3%. Para Stefano Farné, director del Observatorio de Mercado de Trabajo, de la Universidad Externado de Colombia, una de las razones principales de la informalidad es la baja productividad del grueso

de personas que están en la informalidad “La gente poco productiva, entendida como la de bajos ingresos, no logra financiar los costos que se derivan de la formalización”.

En la última Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Mercado laboral que realizó el DANE, estableció que la Informalidad total de las 13 áreas metropolitanas fue de 48,1% y para las 23 ciudades capitales fue 46,9%.

Para el período marzo-mayo 2019, de las 23 ciudades y áreas metropolitanas, las que presentaron mayor proporción de informalidad fueron: Cúcuta A. M. (70,3%), Riohacha (64,1%) y Sincelejo (63,8%). Las ciudades con menor proporción de informalidad fueron: Manizales A. M. (39,8%), Bogotá D. C. (42,2%) y Medellín A. M. (42,9%).

El 91,1% de los ocupados en las 13 ciudades y áreas metropolitanas en el período marzo-mayo 2019 reportaron estar afiliados a seguridad social en salud, lo que significó una disminución de 1,3 puntos porcentuales frente al mismo período del año anterior (92,4%).

En cuanto a pensiones, la proporción de ocupados cotizantes fue 50,5% para el trimestre móvil marzo-mayo 2019. Para el trimestre móvil marzo-mayo 2018 esta proporción fue 50,1%.

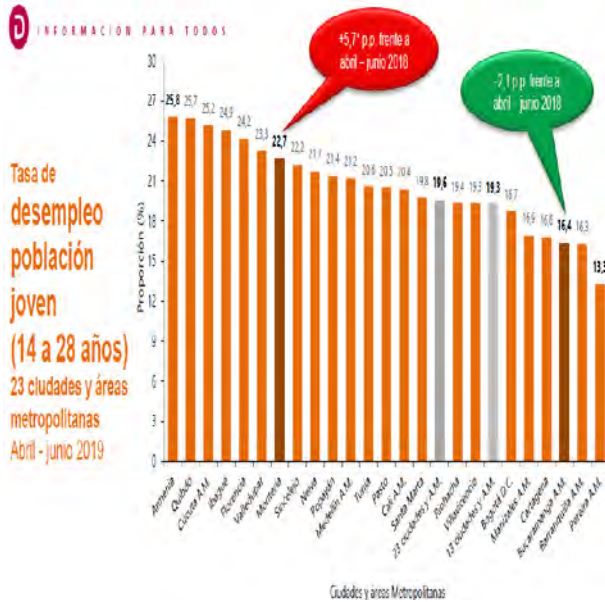
Para las 13 ciudades y áreas metropolitanas, en el trimestre móvil marzo-mayo 2019, el 57,4% del total de la población ocupada pertenecía al régimen contributivo o especial como aportante. El 10,5% del total de la población ocupada pertenecía al régimen contributivo o especial como beneficiario y el 22,7% de los ocupados pertenecía al régimen subsidiado.

2.1 Indicadores y comportamiento de mercado laboral de la juventud (14 a 28 años) para el total nacional

La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) determinó durante el trimestre abril-junio 2019, que la Tasa Global de Participación (TGP) de la población joven en el total nacional fue 55,8%, lo cual significó una disminución de 2,0 p. p. respecto al mismo periodo del año anterior (57,8%). Para los hombres, esta tasa se ubicó en 63,2%, disminuyendo 2,4 p. p. frente al trimestre abril-junio 2018 (65,6%); mientras que para las mujeres, la TGP fue 48,4%. La Tasa de Ocupación (TO) para el total de personas entre 14 y 28 años fue 46,2%, lo que representó una disminución de 2,3 puntos porcentuales respecto al mismo periodo de 2018 (48,5%). La tasa de ocupación de los hombres fue 54,5%, presentando una disminución de 2,7 puntos porcentuales frente al trimestre abril-junio 2018 (57,2%). Para las mujeres esta tasa se ubicó en 37,9%, presentando una disminución de 1,7 p. p. respecto al mismo trimestre de 2018. La tasa de desempleo de la población joven se ubicó en 17,2%. En el mismo trimestre del año anterior esta tasa fue 16,1%. Para los hombres, la tasa de desempleo fue 13,8% y para las mujeres fue 21,7%. En el trimestre abril-junio 2018 estas tasas se ubicaron en 12,7% y 20,6%, respectivamente.

Tasa de ocupación y desempleo de la población joven según sexo. Respecto a las tasas de ocupación y desempleo de hombres y mujeres, se destaca que en el trimestre, abril-junio 2019, la Tasa de Ocupación (TO) de los hombres (54,5%) fue mayor que la TO de las mujeres (37,9%) en 16,6 puntos porcentuales, esta diferencia se redujo 1,0 p. p. respecto al trimestre abril-junio 2018. Entre tanto, la Tasa de Desempleo (TD) de los hombres (13,8%) fue menor que la TD de las mujeres (21,7%) en 7,9 puntos porcentuales, disminuyendo esta brecha en 0,1 p. p. frente al mismo periodo del año anterior.

Población ocupada joven según ramas de actividad. En el trimestre abril-junio 2019, la rama de actividad económica que concentró el mayor número de ocupados jóvenes fue comercio, hoteles y restaurantes (29,3%), seguida por servicios comunales, sociales y personales (18,6%) y agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (15,1%). Industria manufacturera fue la rama de actividad económica que más contribuyó de forma negativa a la variación total de la población ocupada joven, con 1,8 puntos porcentuales; seguida de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con una contribución negativa de 1,3 puntos porcentuales. Por su parte, construcción fue la rama de actividad que contribuyó de forma positiva con 0,5 p. p.



3. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO

Encontramos que la iniciativa legislativa se ciñe a la Constitución Política, la cual, entre otros aspectos, regula:

Trámite legislativo: Según el artículo 150 de la Constitución Política, es facultad del Congreso hacer las leyes, por lo tanto, es competencia del ente legislativo atender asuntos como el propuesto en el proyecto de ley en desarrollo. Cumple, además, con el artículo 154, referentes a su origen y formalidades de unidad de materia, de esta manera encontramos que la competencia para este trámite es del Congreso de la República.

Legalidad del proyecto: El proyecto objeto de ponencia cumple con los requisitos preceptuados en la Ley 5ª de 1992, así:

Iniciativa legislativa: El artículo 140.1 de la norma precitada, otorga la facultad a “Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

Contenido constitucional: El proyecto se ajusta al Capítulo III de la Constitución Política de Colombia que trata “De las leyes”, comprendido desde el artículo 150 y subsiguientes.

3.1. Las normas nacionales del trabajo relativas al empleo juvenil

Ley de Primer Empleo, Ley 1429 de 2010

También conocida como Ley de Primer Empleo, tuvo como objetivo “formalizar y generar 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 disminuya el costo de formalizarse”, por un período de cuatro (4) años.

Documento Conpes 173

Lineamientos. Cuatro años después de la Ley 1429 se formuló este documento de política, la cual, recopilando la experiencia de iniciativas de empleabilidad juvenil, como la anteriormente mencionada, desarrolla los lineamientos y considerados pertinentes para la ejecución de estrategias enfocadas a la mitigación del desempleo juvenil. Estos se basan en el empoderamiento del joven como agente de desarrollo económico en su comunidad, mediante la inclusión de estos dentro de las discusiones de política pública y promoción de iniciativas de impacto social juveniles.

Talentos para el Empleo

A diferencia de la norma anterior, y a pesar de que no tenga la jerarquía jurídica de las anteriores, el Convenio Interadministrativo 442, del 20 de diciembre de 2013, también conocido como Talentos para el Empleo, está enfocado a jóvenes mayores de 18 años y adultos con 45 años o menos, con el fin de mejorar las habilidades necesarias para el empleo, las cuales son, según Icetex y el Ministerio de Trabajo, las competencias claves y transversales, la inteligencia financiera y el manejo de sistemas computacionales y tecnologías de la información. Por lo que con estas mejoras puedan ser más productivos, ser más eficientes y se permitan tener un mayor salario.

Transfórmate

Al igual que en Talentos para el Empleo, el Ministerio de Trabajo e Icetex se unen para llevar a cabo el programa Transfórmate, el cual consiste en formar a los jóvenes, entre 16 y 28 años, que han sido víctimas del conflicto, para facilitar su proceso de reparación e inserción en el mercado laboral colombiano. La formación recibida es del nivel técnico laboral y se le otorga al joven el 100% de la matrícula para programas que duren alrededor de dos años, además de un apoyo económico.

Jóvenes en Acción y Ser Pilo Paga

Jóvenes en Acción y Ser Pilo Paga es muy similar al anterior programa, sin embargo, la diferencia es que TransFórmate también se enfoca en la etapa de inserción laboral de los jóvenes; en cambio, los dos programas mencionados buscan netamente la formación técnica, tecnológica y profesional de los jóvenes mediante un subsidio, una transferencia monetaria, por lo que no se podría considerar propiamente una política de empleabilidad, pero dada la relevancia y acogida que han tenido en Colombia se realiza esta mención. (Departamento de Prosperidad Social, 2017) (Ministerio de Educación Nacional, 2018).

Programa 40 Mil Primeros Empleos

Por otro lado, en contexto con el marco normativo expuesto, se expide la Resolución 347 de 2015 y se crea el programa 40 Mil Primeros Empleos, el cual es una alternativa que ha diseñado el Ministerio de Trabajo para reducir el desempleo juvenil en el país. El programa busca facilitarles a los jóvenes, entre 18 y 28 años, que no tengan experiencia laboral, la transición de su proceso de formación a la inserción en el mundo profesional, mediante la construcción de una experiencia laboral de calidad.

Estado Joven

La cara opuesta de 40 Mil Primeros Empleos es la última intervención por comentar. La Ley 1780 de 2016, conocida como Ley Pro Joven o Estado Joven, la cual busca fomentar la experiencia laboral de los jóvenes mediante prácticas en el sector público, lo cual la difiere principalmente de 40 Mil Primeros Empleos, pero su fundamentación es la misma. Los incentivos que este ofrece son prácticas remuneradas en el sector público; en caso tal de ser tiempo completo la pasantía se le paga 1 SMMLV y 0.5 SMMLV si trabaja medio tiempo, además, garantiza el aseguramiento de los subsistemas de seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales.

3.2 Las normas internacionales del trabajo relativas al empleo juvenil

La legislación laboral y los reglamentos basados en Normas Internacionales del Trabajo (NIT) son fundamentales para señalar vías hacia el trabajo decente para los jóvenes. En 2005 y 2012, la Conferencia Internacional del Trabajo reconoció que, si bien la mayoría de las Normas Internacionales del Trabajo son aplicables a las personas jóvenes, algunas son particularmente importantes. Esto se debe a que las condiciones básicas necesarias para la creación de empleos de buena calidad son presentes, o porque contienen disposiciones específicas a los jóvenes. Las NIT cubren como temas centrales la capacidad educativa, la mejora de la empleabilidad, el espíritu empresarial y la creación de empleos productivos para jóvenes. También establecen disposiciones importantes sobre cómo los jóvenes ingresan a la fuerza laboral y las condiciones de empleo como la edad mínima de admisión, la remuneración, el tiempo, el trabajo nocturno y los exámenes médicos,

la seguridad y la salud ocupacional, y la inspección del trabajo de trabajo.

Las Normas Internacionales del Trabajo incluyen convenios y recomendaciones. En conjunto, estos instrumentos proporcionan una guía práctica para los países que tratan de facilitar la integración plena y productiva de los jóvenes al mercado laboral. Los convenios internacionales del trabajo son tratados internacionales sujetos a ratificación por parte de los Estados Miembros de la OIT. Las Recomendaciones son instrumentos no vinculantes que establecen directrices que ayudan a orientar la política nacional.

Los países que han ratificado los convenios informan periódicamente sobre los progresos realizados. El mecanismo de control de la OIT examina estos informes e identifica áreas de mejora, si es necesario. A través de la cooperación técnica, la OIT apoya a los países a fortalecer sus capacidades en este sentido.

4. OBJETIVOS DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa busca:

Artículo 1°. Objeto. Créese un régimen especial en materia tributaria en ciudades y municipios, para atraer inversión nacional y extranjera, y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo juvenil.

Artículo 2°. Ciudades y municipios con régimen especial en materia tributaria. El régimen especial se otorgará a las sociedades de las ciudades o municipios cuyos índices de desempleo juvenil durante los cinco (5) últimos años anteriores a la constitución de la sociedad hayan sido superiores al 18%.

Artículo 3°. Régimen especial en materia tributaria. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios será del 0% durante los primeros cinco (5) años, contados a partir de la constitución de la sociedad; y del 50% de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años.

Artículo 4°. Beneficios tributarios para sucursales nuevas. Las sociedades comerciales ya existentes en el país, que establezcan una sucursal en las ciudades y municipios que se establecen en el artículo 2°.

Artículo 5°. Garantía de formalización laboral. Para la población que, en el último año, no tenga reportes de pagos al sistema de seguridad social integral.

Artículo 6°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

5. IMPACTO FISCAL

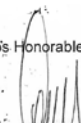
De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente. Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que no obstante lo anterior, tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte

Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

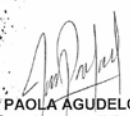
Es por todo lo anteriormente expuesto que los Congresistas abajo firmantes nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso de la República el presente texto, y le solicitamos tramitar y aprobar el proyecto de ley “por medio de la cual se crean reglas de protección a las personas naturales que ejecuten contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión y se dictan otras disposiciones”.

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,



CARLOS EDUARDO GUEVARA V.
Senador de la República
Partido Político MIRA



ANA PAOLA AGUDELO GARCIA
Senador de la República
Partido Político MIRA



AYDEE LIZARAZO CUBILLOS
Senadora de la República
Partido Político MIRA



IRMA LUZ HERRERA R.
Representante a la Cámara
Partido Político MIRA

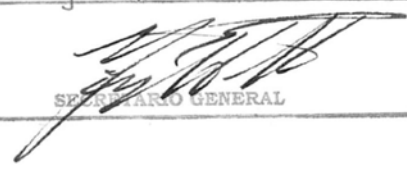
CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 14 de Agosto del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____

No. 169 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

HS Carlos E. Guevara, HS Aydee Lizarazo
HS Ana Paola Agudelo, HP Irma Luz Herrera



SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 760 - viernes 16 de agosto de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 167 de 2019 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles y se adoptan otras disposiciones” (Entornos Alimentarios Saludables). 1

Proyecto de ley número 168 de 2019 Cámara, por la cual se adopta una estrategia para propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable en instituciones educativas públicas y privadas..... 18

Proyecto de ley número 168 de 2019 Cámara, por la cual se adopta una estrategia para propiciar entornos alimentarios saludables en las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media..... 19

Proyecto de ley número 169 de 2019 Cámara, por medio del cual se crean oportunidades laborales a los jóvenes del país y se dictan otras disposiciones..... 31