



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 112

Bogotá, D. C., jueves, 19 de febrero de 2026

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 485 DE
2025 CÁMARA

por medio del cual se establece el etiquetado frontal de advertencia obligatorio en productos lácteos que contengan lactosuero, sucedáneos u otros insumos que reduzcan su calidad nutricional o puedan afectar la salud pública, y se dictan otras disposiciones para la protección de la niñez, la soberanía alimentaria, el derecho a la alimentación y la competencia leal.

Bogotá, D. C., noviembre de 2025

Doctor

SECRETARIO GENERAL

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Radicación proyecto de ley

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente **Proyecto de Ley número 485 de 2025 Cámara**, por medio del cual se establece el etiquetado frontal de advertencia obligatorio en productos lácteos que contengan lactosuero, sucedáneos u otros insumos que reduzcan su calidad nutricional o puedan afectar la salud pública, y se dictan otras disposiciones para la protección de la niñez, la soberanía alimentaria, el derecho a la alimentación y la competencia leal.

Cordialmente,

EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO

 Leider Alexandra Vásquez Ochoa Representante a la Cámara por Cundinamarca	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 485 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se establece el etiquetado frontal de advertencia obligatorio en productos lácteos que contengan lactosuero, sucedáneos u otros insumos que reduzcan su calidad nutricional o puedan afectar la salud pública, y se dictan otras disposiciones para la protección de la niñez, la soberanía alimentaria, el derecho a la alimentación y la competencia leal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer las medidas regulatorias necesarias para garantizar la información clara, veraz y visible al consumidor sobre la composición de los productos lácteos, mediante la implementación de un etiquetado frontal de advertencia obligatorio cuando dichos productos contengan lactosuero, sucedáneos u otros insumos que disminuyen su calidad nutricional o puedan afectar la salud pública. Así mismo, la ley busca proteger los derechos de los consumidores, en especial de los niños, niñas y adolescentes, promover la competencia leal en el mercado de alimentos lácteos y contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria del país, de conformidad con los principios constitucionales y las normas vigentes en materia sanitaria, alimentaria y de defensa del consumidor.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley aplican a todos los alimentos lácteos y productos análogos de los alimentos lácteos destinados al consumo humano que se comercialicen en el territorio nacional, ya sean de producción nacional o importados, envasados o a granel, incluyendo entre otros: leche líquida en todas sus formas, leche en polvo y recombinada, bebidas lácteas, productos lácteos mezclados con otros ingredientes, quesos y sucedáneos de queso, crema de leche y análogos, yogurt y productos lácteos fermentados con adiciones, helados y postres lácteos, y cualquier otro producto alimenticio en cuya composición se utilice total o parcialmente leche de origen animal o sus componentes.

Parágrafo 1°. Se exceptúan del ámbito de esta ley los alimentos lácteos destinados a exportación que se registrarán por los requisitos del país de destino y los preparados lácteos no destinados al consumidor final; no obstante, si tales productos son finalmente envasados para consumo final en Colombia, deberán cumplir con lo aquí dispuesto.

Artículo 3°. Definiciones. Para la interpretación y aplicación de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

- a) **Leche:** Se entiende por leche el producto íntegro del ordeño de animales lecheros sanos (vaca u otras especies autorizadas), sin adición ni extracción de componentes, que ha sido obtenida, manipulada, pasteurizada, ultrapasteurizada, esterilizada, deshidratada o sometida a otros tratamientos autorizados conforme a la normativa sanitaria vigente. Cuando en esta ley se use el término “leche” sin especificadores, se refiere exclusivamente a la leche de vaca u otras especies autorizadas de consumo humano. Cualquier otro producto deberá denominarse según lo dispuesto en la presente ley para no inducir a error respecto de su naturaleza.
- b) **Producto lácteo:** Aquel alimento elaborado exclusivamente con leche o derivados de la leche como materia prima base, pudiendo incluir fermentos u otras sustancias permitidas siempre que no alteren la proporción predominante de componentes lácteos. Se consideran productos lácteos, entre otros: queso, yogurt, kumis, mantequilla, crema de leche, leche evaporada, leche condensada, helados de crema, etc., siempre y cuando cumplan que su fase grasa y proteínica proviene únicamente de la leche. La adición de pequeñas cantidades de aditivos, coadyuvantes o saborizantes no descalifica al producto como lácteo, pero sí lo hará la sustitución de ingredientes lácteos por no lácteos en proporción significativa.
- c) **Lactosuero:** Es el suero de leche o suero lácteo, líquido residual obtenido de la coagulación de la leche en el proceso de elaboración de queso o caseína, y que contiene principalmente lactosa, proteínas del suero (albúminas, globulinas) y minerales en solución acuosa. Para efectos de esta ley se incluyen bajo el término lactosuero sus diversas presentaciones industriales: lactosuero líquido, lactosuero en polvo, concentrados o aislados de proteína de suero, y mezclas que los contengan. En caso de duda, se considerará lactosuero cualquier ingrediente declarado como “suero lácteo”, “suero de leche”, “whey” o denominaciones equivalentes en el etiquetado del producto.
- d) **Sucedáneos lácteos:** Son ingredientes o productos alimenticios que pueden cumplir funciones similares a las de la leche o componentes de la leche en un alimento, sustituyéndolos total o parcialmente, pero que no provienen de la leche animal. En esta categoría se incluyen: grasas de origen no lácteo, por ejemplo, aceites o grasas vegetales, utilizadas en lugar de la grasa butírica de la leche, proteínas de origen no lácteo como la proteína de soya u otras leguminosas, colágeno u otras proteínas animales distintas de la leche, y otras sustancias que reemplazan características de la leche. No se consideran sucedáneos los aditivos permitidos como estabilizantes, emulsificantes, etc., que no busquen suplantar macronutrientes lácteos sino preservar el alimento.
- e) **Mezcla láctea:** Para fines de esta ley, se define mezcla láctea como todo producto alimenticio en el que coexisten componentes lácteos y no lácteos cumpliendo ambos una función sustancial en la composición. Son mezclas lácteas, entre otros: las bebidas lácteas saborizadas que contienen leche y otras sustancias en proporciones significativas; los productos lácteos a los que se les ha adicionado lactosuero en cualquier proporción; las combinaciones de leche con bebidas vegetales; y, en general, cualquier alimento en que la leche o derivado lácteo original ha sido parcialmente reemplazada por sucedáneos. Las mezclas lácteas no se

considerarán “productos lácteos” puros y por tanto estarán sujetas a las obligaciones de etiquetado de advertencia y denominación especial establecidas en esta ley.

- f) **Análogo lácteo:** Es aquel alimento que imita en apariencia y uso a un determinado producto lácteo tradicional, pero en el cual se ha sustituido total o parcialmente un componente lácteo fundamental por un sucedáneo. Por ejemplo, un “queso análogo” donde se sustituye parte de la grasa láctea por grasa vegetal, o una “crema análoga” donde la grasa proviene de aceite de palma en lugar de crema de leche. También se consideran análogos lácteos los productos en los cuales la totalidad de la proteína proviene de fuente no láctea pero se presentan como sucedáneo de un lácteo por ejemplo, “bebida de soya” comparada con leche. Los análogos lácteos no podrán usar la denominación del producto lácteo que imitan sin la palabra “análogo” u otra descriptor aprobada.
- g) **Producto lácteo combinado:** Término genérico para referirse a cualquier producto alimenticio derivado de la leche que contenga además ingredientes o adiciones no lácteas, incluyendo tanto mezclas lácteas como análogos. Este término podrá usarse en regulación y para registro sanitario, pero no necesariamente como denominación comercial; su importancia radica en que abarca el total de productos objeto de esta ley que no sean 100% lácteos.
- h) **Etiquetado frontal de advertencia:** Es la información gráfica, simbólica o textual que se ubica en la cara frontal del empaque de un alimento, diseñada para advertir al consumidor de forma clara y destacada sobre alguna característica del producto que pueda ser perjudicial o relevante para decisiones informadas para el consumidor final. En el contexto de esta ley, se refiere específicamente a los sellos o símbolos exigidos en productos lácteos o combinados que contienen lactosuero o sucedáneos, conforme a los parámetros del Título II. Estos sellos se consideran complementarios al etiquetado nutricional y a la denominación del producto, y de cumplimiento obligatorio.
- i) **Publicidad o promoción dirigida a población infantil:** Cualquier forma de comunicación comercial de un producto regulado por esta ley que, por su contenido, diseño, personajes, horario, medio de difusión o circunstancia de entrega, esté principalmente destinada a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. Incluye publicidad en televisión en horarios infantiles, anuncios en plataformas digitales orientadas a jóvenes, uso de personajes de caricaturas, entregas de productos en escuelas, patrocinios de eventos escolares,

entre otros. La determinación de si una publicidad se considera dirigida a población infantil se hará atendiendo a las directrices de la Autoridad Nacional de Televisión, la Superintendencia de Industria y Comercio y lineamientos internacionales al respecto.

- j) **Consumidor final:** Para efectos de esta ley, se entiende por consumidor toda persona natural que, como destinatario final, adquiere o utiliza productos lácteos o alimentos con contenido lácteo. Se incluye de manera especial dentro de esta categoría a los padres, madres y cuidadores que compran alimentos para niños, quienes deben recibir protección reforzada en lo relativo a información para poder salvaguardar la salud de los menores a su cargo.

Parágrafo. Las definiciones no incluidas expresamente en este artículo que sean utilizadas en la presente ley deberán interpretarse conforme a la normatividad sanitaria vigente del Ministerio de Salud, del Invima y demás instituciones relacionadas y los términos técnicos empleados en la industria alimentaria, prevaleciendo siempre la interpretación que mejor proteja el derecho a la información, el Derecho Humano a la alimentación y a la salud del consumidor.

TÍTULO II

DEL ETIQUETADO FRONTAL DE ADVERTENCIA EN PRODUCTOS LÁCTEOS CON LACTOSUERO O SUCEDÁNEOS

Artículo 4°. Obligatoriedad de sellos de advertencia. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y cumplidos los plazos de transición previstos, todos los productos alimenticios comprendidos en el artículo 2° de esta ley que contengan lactosuero o sucedáneos lácteos añadidos deberán exhibir, de forma obligatoria, un Sello de Advertencia en su envase, alertando al consumidor sobre dichos productos o circunstancia.

Se entenderá que un producto contiene lactosuero o sucedáneos añadidos cuando en su formulación se use cualquiera de las sustancias definidas en el artículo 3° literales c) o d) en cantidades mayores a 0% (cero por ciento) de la porción del producto final, excluyendo lo que sea componente natural de la leche utilizada. También deberán llevar sello los productos definidos como mezcla láctea o análogo lácteo en el artículo 3° literales e) y f), independientemente de la proporción de reemplazo, salvo disposiciones en contrario de la reglamentación técnica expedida por las autoridades encargadas.

Parágrafo 1°. Estarán exentos de portar el sello de advertencia aquellos alimentos en los cuales la utilización de ingredientes no lácteos no tenga por finalidad ni efecto reducir la calidad nutricional láctea, circunstancia que deberá ser evaluada por la autoridad sanitaria caso a caso, los productos que, aun conteniendo sustancias listadas como sucedáneos, demuestren aportar igual o mayor valor nutricional que su equivalente lácteo tradicional.

Estas exenciones deberán ser reglamentadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, con criterios objetivos, técnicos y científicos, y en ningún caso se aplicarán si el ingrediente añadido es lactosuero en cualquier cantidad.

Parágrafo 2º. Cuando un mismo producto deba exhibir sellos de advertencia por nutrientes críticos según la Ley 2120 de 2021 y demás normas relacionadas, además el sello por contener lactosuero o sucedáneos establecido en esta ley, deberá incorporar todos los sellos que correspondan. La presencia de uno no excluye los otros. Las autoridades reglamentarán la priorización en el diseño, asegurando que todos sean claramente visibles.

Artículo 5º. Diseño y contenido de los sellos.

El etiquetado frontal de advertencia a que hace referencia el artículo anterior consistirá en uno o varios sellos con las siguientes características mínimas:

- a) **Forma y color:** Se adopta como forma base el octógono regular de fondo negro y borde y texto de color blanco, tal como el implementado por la regulación de etiquetado nutricional frontal vigente, para mantener coherencia visual. En caso de que técnicamente se justifique otra forma, la reglamentación técnica podrá ajustarlo, pero deberá ser una forma geométrica de alto contraste, de tal manera que llame la atención inmediatamente al observar el empaque.
- b) **Texto del sello:** El interior del sello contendrá, en mayúsculas y en letra de imprenta de alto peso (negrita), una leyenda breve según la situación del producto: - Si el producto contiene cualquier cantidad de lactosuero añadido: el texto será “CONT LACTOSUERO”. (La palabra “CONT” corresponde a la abreviatura de “CONTIENTE” para caber legiblemente, aunque podrá utilizarse la palabra completa “CONT LACTOSUERO” en productos de: suficiente espacio). - Si el producto es una mezcla láctea con otros ingredientes no lácteos (ej. bebidas saborizadas, fórmulas lácteas con vegetales): el texto principal será “MEZCLA LÁCTEA”. Adicionalmente, debajo de esa leyenda o en un sello separado complementario se incluirá la frase “NO ES 100% LECHE” si también se presenta como leche pero tiene una concentración de caseinomacropéptido (CMP) hasta 30 mg/l.- Si el producto es un análogo lácteo en que se sustituyó grasa o proteína de la leche: el texto combinará la denominación genérica y el sucedáneo, así: “ANÁLOGO - GRASA VEGETAL” o “ANÁLOGO - PROTEÍNA NO LÁCTEA”, según corresponda el caso principal de sustitución. - En productos que combinen varias de las anteriores condiciones como una bebida láctea que tiene lactosuero y grasa vegetal: se colocarán

múltiples sellos, o un solo sello de mayor tamaño con leyendas separadas por una línea. La reglamentación definirá el formato óptimo para no saturar visualmente, pero sí informar todos los aspectos relevantes. En todos los casos, la frase “No es 100% leche” deberá incluirse al menos en uno de los sellos o como parte de uno cuando aplique, a fin de reforzar el mensaje central al consumidor.

- c) **Tamaño:** El área de cada sello deberá ser al menos equivalente al 5% (cinco por ciento) de la superficie de la cara frontal del envase donde se coloque, asegurando una dimensión suficiente para su lectura a simple vista. Para envases muy pequeños, superficie frontal menor a 30 cm², la autoridad competente podrá autorizar proporcionalmente un tamaño menor siempre que se garantice legibilidad. En envases retornables o presentaciones donde no sea viable imprimir el sello, se podrán utilizar etiquetas adhesivas con el sello de tamaño equivalente.
- d) **Ubicación:** El sello o sellos de advertencia deberán ubicarse en la parte superior derecha de la cara frontal de exhibición del producto, entendida esta como la cara del envase que mira al consumidor en el anaquel o la que contiene la denominación del producto. Si por diseño del empaque no existiese una parte frontal clara por ejemplo, bolsas transparentes sin impresiones, se deberá igualmente adherir o imprimir en una zona visible sin voltearlo. El sello no deberá quedar oculto por algún elemento del empaque, ni tapado por etiquetas de precio u otros elementos añadidos en punto de venta. La Superintendencia de Industria y Comercio vigilará que los establecimientos no obstruyan deliberadamente la visibilidad de los sellos en el exhibir los productos.
- e) **Idioma:** La leyenda de los sellos estará en idioma español. En caso de productos importados que traigan advertencias en otro idioma, el importador deberá adicionar el sello en español conforme a estas especificaciones, sin perjuicio de poder conservar el original si así lo exige el país de origen.
- f) **Tipografía:** Se usará una tipografía de palo seco de trazo grueso, por ejemplo Arial Black u otra fuente legible aprobada en la reglamentación, de manera que las letras ocupen al menos el 40% del interior del octógono y puedan leerse a distancia corta.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Salud expedirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley una norma técnica que precise los detalles gráficos definitivos de los sellos, incluidos los colores exactos, tipografías, tamaños para distintas dimensiones de envase, y cualquier otro aspecto de diseño necesario para su correcta

implementación. Dicha reglamentación se basará en pruebas de percepción visual y comprensibilidad por parte de consumidores finales, pudiendo apoyarse en estudios o pilotos. En su elaboración se tendrá en cuenta la armonización con el sistema de sellos existente para nutrientes críticos, a fin de que no generen confusión y puedan incluso presentarse de manera conjunta ordenada.

Parágrafo 2º. Los mensajes de los sellos definidos en este artículo podrán ser modificados o ampliados por el Ministerio de Salud mediante resolución, si posteriores evaluaciones indican que otro texto podría ser más efectivo. Cualquier cambio deberá conservar el propósito de advertencia y sencillez, y será socializado con las partes interesadas y basado en evidencia en salud pública o comprensión lectora.

Artículo 6º. Condiciones de uso de los sellos. Los fabricantes, importadores, fraccionadores o envasadores de productos sujetos a esta ley deberán estampar los sellos que correspondan antes de su comercialización al consumidor final. Es obligatorio que el sello forme parte del diseño gráfico impreso del envase o etiqueta; solo en casos excepcionales, como productos artesanales o importados con stock existente, se permitirá la colocación de adhesivos con los sellos, siempre que estos cumplan igual función.

Está prohibido a los productores o comercializadores realizar cualquier acción tendiente a ocultar, disimular o minimizar la visibilidad de los sellos. Esto incluye emplear envases retractilados, fundas, cubiertas, etiquetas de promoción o cualquier elemento que tape el sello; imprimir el sello en una zona plegable o removible del empaque; o usar colores de fondo similares para restarle contraste. Cualquier incumplimiento en esta materia se considerará como infracción grave de las obligaciones de información y será sancionable por la autoridad competente.

Así mismo, se prohíbe usar diseños, imágenes o frases en el empaque que contradigan o mitiguen el mensaje del sello. Por ejemplo, no se podrá incluir en un producto con sello la frase “con los mismos nutrientes de la leche” o “enriquecido con proteína extra” de manera destacada que pueda confundir al consumidor. Tampoco se podrá, en el entorno gráfico inmediato al sello, añadir leyendas aclaratorias del tipo “pero sigue siendo nutritivo” u otras que busquen neutralizar el efecto de la advertencia. El sello debe conservar su integridad comunicativa sin añadidos por parte del fabricante.

Parágrafo 1º. En productos a granel o dispensados sin envase de fábrica, los responsables de la venta deberán informar al consumidor de forma equivalente a través de letreros o rótulos en el punto de expendio. Para tal efecto: Si se exhibe el producto a granel en vitrina o dispensador, deberá colocarse un rótulo cercano con el nombre del producto y, de ser aplicable, la leyenda “Contiene lactosuero” u otra que corresponda según este capítulo, en caracteres no inferiores a 1 cm de alto. Si el producto es empacado frente al cliente, el vendedor deberá adherirle una etiqueta con la denominación del producto y la advertencia escrita.

parágrafo 2º. El Invima reglamentará estos requisitos específicos, buscando no imponer cargas excesivas a pequeños comercios, pero garantizando que también en la venta no preempacada el comprador o consumidor final esté advertido.

TÍTULO III

DENOMINACIÓN Y PRESENTACIÓN DE PRODUCTOS LÁCTEOS Y SUS SUCEDÁNEOS

Artículo 7º. Protección de la denominación “Leche” y nombres lácteos. Solo podrán utilizar la denominación de venta “Leche” aquellos productos que se ajusten estrictamente a la definición de leche establecida en el artículo 3º literal a) de la presente ley, es decir, que sean 100% leche de origen animal, líquida o reconstituida a partir de leche en polvo sin otros ingredientes añadidos salvo agua.

Queda prohibido rotular, etiquetar, publicitar o anunciar con la palabra “leche” productos que contengan lactosuero, grasas no lácteas u otros sucedáneos en su composición, salvo que simultáneamente cumplan con las siguientes condiciones:

1. La palabra “leche” haga parte de una denominación compuesta aprobada por la autoridad sanitaria que refleje la naturaleza real del producto. Por ejemplo, “Bebida Láctea”, “Mezcla Láctea”, “Alimento Lácteo”, seguido de una indicación complementaria (v. gr. “con lactosuero”, “con grasa vegetal añadida”, “sabor chocolate”, etc., según corresponda). Estas denominaciones compuestas deberán ser autorizadas explícitamente por el Invima al momento del registro sanitario, evaluando que no induzcan a error.

2. La palabra “leche” no aparezca sola ni destaque tipográficamente sobre el resto de la denominación compuesta, de forma que el consumidor no confunda el producto con leche pura. Las palabras deben tener igual tamaño, no pudiendo “LÁCTEA” o “LECHE” ser mucho más grandes que “Bebida”.

3. En todos los casos, el envase o etiqueta cumpla con lo dispuesto en el Título II respecto a los sellos de advertencia, cuando aplique, y con la información de ingredientes conforme al Título IV.

Parágrafo. Se extiende la protección de denominación a los siguientes términos asociados a productos lácteos, de modo que no podrán emplearse como nombre del producto, marca o publicidad de un alimento que no cumpla la definición del producto lácteo correspondiente.

Artículo 8º. Protección de la denominación “Leche” y nombres lácteos. Solo podrán utilizar las siguientes denominaciones:

1. **Queso:** reservado para productos obtenidos de la coagulación de la leche y separación del suero, con contenido únicamente de ingredientes lácteos (salvo aditivos permitidos). Si un producto tiene apariencia de queso pero contiene aceites vegetales u otras sustituciones, no podrá denominarse “queso” sino “Análogo de queso” o “Producto tipo queso” seguido de la aclaración (“con grasa vegetal”, etc.), y además deberá sujetarse al etiquetado de advertencia.

2. **Yogur o yogurt:** reservado para productos resultantes de la fermentación láctica de la leche con cultivos específicos (*Streptococcus thermophilus* y *Lactobacillus bulgaricus* principalmente), pudiendo tener adiciones como frutas, azúcar, etc., pero sin sustitución de la leche base. Cualquier alimento fermentado similar que use sustitutos de leche en su base deberá llamarse de otra forma aprobada (ej.: “postre lácteo fermentado con soya”).
3. **Mantequilla:** reservada para el producto plástico obtenido de la crema de leche (grasa láctea batida). Untable sólidos de origen vegetal no deberán llamarse mantequilla tal como hoy no se permite llamar “mantequilla” a la margarina. Si mezclan grasa láctea con vegetal, usar denominaciones tipo “mezcla para untar con grasa vegetal” y llevar sello.
4. **Crema de leche o nata:** reservada a la parte grasosa de la leche obtenida por separación física o por recombinación de leche en polvo con su grasa natural. Si un producto para cocinar o montar contiene aceites en lugar de grasa láctea, no podrá llamarse crema, sino “preparado para cocinar a base de...”.
5. **Leche condensada o leche evaporada:** reservadas a las definidas por Codex; reducción de agua de la leche con o sin azúcar añadida. Un producto que sea mezcla de leche en polvo con agua y azúcar no puede venderse como leche condensada a menos que se ajuste a lo autorizado; en caso de duda, el Invima no lo registrará como tal denominación.

Otros nombres asociados a lácteos como “suero costeño” para cierto queso, “kumis”, etc. también deberán ser aplicados solo a productos genuinos. El Invima y el Ministerio de Salud establecerán en reglamentación o guía cuáles denominaciones de productos lácteos tradicionales quedan protegidas, evitando su uso engañoso en productos adulterados.

Parágrafo. Las bebidas de origen vegetal como soya, almendras, avena, coco u otras no son objeto directo de la presente ley, salvo que se mezclen con leche; sin embargo, para coherencia con la protección de denominaciones lácteas: ninguna bebida puramente vegetal podrá usar legalmente la palabra “leche” en su denominación de venta en Colombia. Deberán nombrarse como “Bebida de soya”, “Bebida vegetal de almendra”, etc., conforme a la regulación vigente y las normas del Ministerio de Salud y Protección Social, Invima y demás entidades relacionadas.

Artículo 9°. Indicaciones obligatorias en la denominación del producto. Además de las restricciones del artículo anterior, todo producto alimenticio en que se haya empleado leche reconstituida o recombinada deberá incluir junto a su denominación la palabra “reconstituido(a)” o “elaborado con leche en polvo”, según el caso, a

menos que se trate de un producto tradicionalmente elaborado así y que tenga nombre propio reconocido. Esta indicación permitirá al consumidor final distinguir si la leche utilizada en el producto proviene directamente de ordeño del animal o de polvo importado u otra fuente. La falta de esta indicación cuando corresponda se considerará información insuficiente al consumidor final. Igualmente, si en la elaboración de un producto lácteo se empleó leche de especie diferente a la bovina, deberá indicarse en la denominación o cerca de ella la especie de origen. Esto para garantizar transparencia, a menos que la denominación tradicional ya lo implique.

La lista de menciones obligatorias junto a la denominación podrá ampliarse por la autoridad sanitaria, por ejemplo, exigiendo “deslactosado” si se ha añadido lactasa para descomponer la lactosa, u otras que se consideren pertinentes para la correcta información, la cual podrá ser reglamentada por el Invima.

Artículo 10. Presentación y empaque: prohibiciones de caracteres engañosos. Queda prohibido a los productores y comercializadores de alimentos regulados por la presente ley el utilizar presentaciones, empaques, envases o elementos de marketing que puedan inducir a confusión al consumidor respecto de la naturaleza láctea real del producto. Respecto a esta prohibición:

- a) Un producto que no sea 100% leche no podrá emplear imágenes predominantes de vacas, ordeñadores, praderas lecheras, ni de vasos o gotas de leche líquida blanca en su envase, ya que dichos recursos gráficos típicamente evocan leche pura. Tampoco podrá usar expresiones como “100% vaca” o “leche de la mejor calidad” si no cumple la condición.
- b) Las marcas o nombres comerciales de productos sucedáneos no deberán contener la palabra “leche” ni derivados que lleven a pensar en leche. Si una marca registrada antigua existiera con ese nombre, la empresa deberá al menos complementar en el empaque con una aclaración visible tipo bebida a base de leche y soya u similares, cerca del nombre, para no engañar. El Invima negará nuevos registros sanitarios cuyos nombres induzcan a error en este sentido.
- c) En los puntos de venta para el consumidor final, los establecimientos deberán abstenerse de colocar los productos con sellos de advertencia mezclados en la misma fila inmediatamente contigua a los productos lácteos 100% sin sello, sin una diferenciación visible. Se recomienda, para buena práctica comercial, ubicar las mezclas lácteas en secciones separadas rotuladas como tal. La Superintendencia de Industria y Comercio podrá expedir guías o instrucciones a los establecimientos para que la exhibición favorezca la identificación clara por parte del comprador o consumidor final.

- d) Cualquier material promocional, empaque secundario o presentación temporal que involucre productos con lactosuero deberá respetar igualmente la visibilidad de los sellos y no presentarlos como si fueran leche pura. Si se empaqa conjuntamente con otros productos, el sello no debe quedar oculto.
- e) Para el caso de ventas a distancia o virtuales: las plataformas deberán desplegar la imagen del producto que incluya los sellos de advertencia tal como aparecen en el empaque físico, y en la descripción escrita del producto deberán incorporar la denominación completa incluyendo la indicación de mezcla o análogo si la hubiere, para reproducir la información clave al consumidor digital.

Parágrafo. El incumplimiento de las disposiciones de este artículo se considerará publicidad o información engañosa según el caso, y dará lugar a las sanciones correspondientes por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, sin perjuicio de medidas preventivas que esta u otras autoridades puedan tomar.

Artículo 11. Declaración de porcentajes de ingredientes lácteos. En complemento a lo previsto en el artículo 9º sobre denominación, todos los alimentos que contengan leche o derivados lácteos entre sus ingredientes deberán indicar en el rotulado, en forma porcentual, la proporción de los ingredientes lácteos principales utilizados con relación al producto final. Esta declaración se hará en la lista de ingredientes inmediatamente tras el nombre del ingrediente lácteo, entre paréntesis. Cuando la leche o derivado lácteo sea el ingrediente principal del producto, se entiende que el porcentaje declarado representa el contenido de sólidos lácteos totales respecto al peso. La sumatoria de porcentajes declarados debe ser coherente y no exceder 100%.

Esta medida permitirá al consumidor comparar cuánto “de leche” real tiene un producto versus otro. En caso de que, por razones técnicas, no sea posible un cálculo exacto, el fabricante podrá declarar porcentajes aproximados con rango, bajo su responsabilidad de veracidad.

Parágrafo. Si un producto no contiene ningún ingrediente lácteo, no aplicará esta declaración. Sin embargo, en tal caso se recomienda al fabricante declarar claramente “No contiene leche” en algún lugar del empaque para evitar cualquier percepción engañosa. De hecho, si pese a no contener leche el producto se presenta en forma de derivado lácteo, la autoridad podría requerir que incluya la frase “No contiene leche” en caracteres visibles, para mayor claridad al consumidor final.

TÍTULO IV

PUBLICIDAD, PROMOCIÓN Y PATROCINIO

Artículo 12. Restricciones a la publicidad de productos con sellos. La publicidad, comunicación comercial y actividades de promoción de los productos sujetos a los requisitos de etiquetado frontal de la presente ley deberá ajustarse a las siguientes

condiciones especiales, con el fin de proteger a los consumidores finales de informaciones engañosas y, particularmente, resguardar a la población infantil de influencias alimentarias indebidas:

- a) **Prohibición de dirigirse a menores:** Queda prohibido realizar publicidad dirigida específicamente a niños, niñas o adolescentes menores de 18 años de productos que estén obligados a llevar los sellos de advertencia “Contiene lactosuero”, “Mezcla Láctea” u otros contemplados en la presente ley. Se considerará que la publicidad está dirigida a menores, entre otras, si utiliza personajes de caricaturas o animaciones infantiles, celebridades o influenciadores digitales conocidos principalmente por niños, juguetes, canciones infantiles, o si se difunde en medios o espacios con audiencia mayoritariamente infantil. Esta prohibición se extiende a toda forma de publicidad; televisión, radio, cine, prensa, eventos, activaciones, digital, en punto de venta, etc. Los anunciantes deberán centrar la publicidad de estos productos exclusivamente hacia público adulto, evitando elementos de atracción infantil.
- b) **Contenido de la publicidad:** Toda comunicación comercial de los productos regulados que se difunda deberá ser clara respecto a la verdadera naturaleza del producto. En particular, no podrá afirmar ni insinuar que el producto es equivalente nutricionalmente a la leche o al producto lácteo que imita, ni podrá hacer creer que su consumo aporta los mismos beneficios. Cualquier comparación implícita o explícita con la leche deberá ser objetiva y veraz. En caso de mencionar nutrientes, la publicidad deberá atenerse a los parámetros de declaraciones nutricionales permitidas y no confundir sobre el origen de esos nutrientes.
- c) **Advertencia en la publicidad audiovisual:** En toda publicidad audiovisual de los productos con sellos, el anunciante deberá incluir un mensaje sonoro de advertencia al final del anuncio, indicando: “*Denominación del producto, contiene lactosuero u otros ingredientes no lácteos. No es leche 100%*”. En medios visuales, este mensaje aparecerá en texto fácilmente legible sobre fondo contrastante, ocupando al menos el 15% del espacio de pantalla durante los últimos 3 segundos del anuncio, o a lo largo de todo el anuncio en caso de pauta estática. En radio o audio digital, se locutará claramente la frase al final con velocidad moderada. Esta exigencia busca trasladar la advertencia también a la publicidad, de modo que el público general, incluso si no ve el envase, reciba la información.
- d) **Promociones y regalos:** Se prohíbe que los productos sujetos a sellos de advertencia

sean ofrecidos o promocionados mediante la entrega de juguetes, juegos, adhesivos, cupones de concursos, coleccionables, figuritas o cualquier otro incentivo dirigido a atraer la atención de menores de edad. Asimismo, no podrán usarse estrategias promocionales del tipo “2x1” o “muestre este anuncio y reciba muestra gratis” específicamente en entornos o eventos infantiles. Las degustaciones o muestras gratis de estos productos no podrán realizarse en colegios, parques infantiles o sitios predominantemente frecuentados por niños.

- e) **Patrocinios y responsabilidad social:** Las empresas que fabriquen o comercialicen productos con lactosuero podrán patrocinar eventos deportivos, culturales u otros, pero no podrán emplear la imagen del producto específico con sellos en tales patrocinios dirigidos a público infantil. Tampoco podrán auspiciar programas de educación nutricional en escuelas con marcas de esos productos. Si la empresa desea apoyar causas de infancia, deberá hacerlo a través de su marca o productos sin sellos.
- f) **Internet y redes sociales:** En los medios digitales, las pautas de productos con sellos deberán contar con mecanismos de segmentación que procuren excluir audiencias menores de 18 años. Las páginas web oficiales de estos productos deberán incluir claramente la información de que se trata de mezclas lácteas, y preferiblemente incluir una imagen del empaque con su sello frontal visible. Influenciadores o promotores pagos deberán seguir las mismas reglas: no usar tono infantil, no dirigirse a niños, y ser transparentes sobre la naturaleza del producto.

Parágrafo 1º. Las disposiciones anteriores se suman a lo ya establecido en la Ley 2120 de 2021 y normatividad concordante sobre publicidad de alimentos dirigida a niños. En caso de conflicto de interpretaciones, prevalecerá aquella que brinde mayor protección al menor y mejor información al consumidor según el principio pro consumidor.

Parágrafo 2º. La Superintendencia de Industria y Comercio será la encargada de vigilar y sancionar el incumplimiento de estas normas de publicidad bajo el marco del Estatuto del Consumidor, aplicando multas o medidas administrativas a los infractores, incluyendo la orden de cesar la publicidad y publicar rectificaciones cuando fuere procedente. La Comisión de Regulación de Comunicaciones y la Autoridad Nacional de Televisión cooperarán en sus ámbitos para asegurar el cumplimiento en medios.

Artículo 13. Promoción en entornos educativos alimentarios y de salud. En concordancia con la protección de población sensible, se establecen las siguientes prohibiciones específicas:

- a) **Entornos educativos:** Se prohíbe la venta, ofrecimiento o publicidad de productos que deban portar sellos de “Contiene lactosuero” u otros, dentro de las instituciones de educación preescolar, básica y media, tanto públicas como privadas. Las tiendas escolares, cafeterías y expendios en dichos planteles no podrán ofrecer estos productos a los estudiantes. Las instituciones educativas deberán, en cambio, fomentar el consumo de leche pasteurizada.
- b) **Programas de alimentación institucional:** Los programas públicos como el Programa de Alimentación Escolar (PAE), programas de canastas nutricionales del ICBF, comedores comunitarios financiados con recursos públicos y otros similares, no incluirán dentro de sus menús productos con sellos de advertencia regulados por esta ley, salvo autorización expresa del Ministerio de Salud y Protección Social en casos excepcionales donde no haya alternativa disponible. En su lugar, estos programas deben cumplir con la meta de suministrar lácteos 100% o fuentes proteicas equivalentes de alta calidad a los beneficiarios.
- c) **Instituciones de salud:** En hospitales, clínicas, centros de salud y entornos sanitarios, no se podrán distribuir a pacientes ni visitantes, como parte de planes nutricionales o cortesía, productos con lactosuero. Las instituciones de salud deberán ceñirse a usar en dietas de pacientes aquellos alimentos que aporten mayor calidad nutritiva, a menos que una consideración médica particular indique lo contrario.

TÍTULO V

VIGILANCIA, CONTROL Y RÉGIMEN SANCIONATORIO

Artículo 14. Autoridades competentes. Son autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de la presente ley y ejercer las acciones sancionatorias y preventivas pertinentes:

1. **El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima):** En su calidad de autoridad sanitaria nacional, respecto de los aspectos técnicos y sanitarios del etiquetado en la fábrica o importación. El Invima verificará en los procesos de registro sanitario de alimentos el adecuado rotulado conforme a la presente ley, realizará inspecciones en plantas de producción y puntos de entrada de importaciones para constatar la presencia de los sellos y denominaciones correctas, tomará muestras de productos para analizar su composición y comprobar la veracidad de la, y aplicará medidas sanitarias de seguridad cuando detecte riesgos o incumplimientos
2. **Las Secretarías de Salud Departamentales, Distritales y Municipales:** Dentro del

ámbito de su jurisdicción, como autoridades sanitarias locales, apoyarán al Invima en las actividades de inspección, vigilancia y control sobre establecimientos que procesen, envasen o expendan productos alimenticios sujetos a esta ley. Tendrán potestad para imponer medidas sanitarias inmediatas ante hallazgos de infracción, informando al Invima para el seguimiento administrativo sancionatorio.

3. La Superintendencia de Industria y Comercio

(SIC): En su calidad de autoridad nacional de protección al consumidor y de control de prácticas comerciales, será competente para conocer e investigar presuntas infracciones relacionadas con información engañosa, publicidad irregular, falta de información, y en general violaciones a los derechos del consumidor consagrados en la Ley 1480 de 2011 que se deriven del incumplimiento de esta ley. La SIC podrá sancionar administrativamente a los responsables; productores, importadores, distribuidores e incluso establecimientos comerciales cuando ofertaren productos sin los sellos requeridos o con presentaciones prohibidas, o hicieren publicidad contraria a lo dispuesto, igualmente en su función de autoridad de competencia, vigilará que la implementación de esta ley no sea utilizada para prácticas restrictivas de la competencia. Podrá también imponer sanciones por actos de competencia desleal tipificados en la Ley 256 de 1996, en particular los de engaño y violación de normas, a quienes incumplan esta ley obteniendo ventaja competitiva significativa.

4. La Policía Nacional y autoridades de policía locales:

En apoyo a las autoridades sanitarias, podrán participar en operativos de control de alimentos adulterados o mal rotulados en mercados, plazas y comercios, de conformidad con Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, que faculta la incautación de productos alimenticios en mal estado o que infrinjan disposiciones sanitarias. La Policía prestará asistencia para garantizar el acceso y seguridad en diligencias de control de las Secretarías de Salud o Invima.

Parágrafo. Las autoridades competentes mencionadas actuarán de manera coordinada, evitando duplicidad de actuaciones e intercambio constante de información relevante. Para ello, el Gobierno nacional conformará un Grupo Interinstitucional de Seguimiento al Etiquetado de Productos Lácteos integrado por delegados del Ministerio de Salud y Protección Social, Invima, Superintendencia de Industria y Comercio, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el cual se reunirá periódicamente para evaluar el

estado de cumplimiento de la ley, unificar criterios interpretativos y recomendar acciones de mejora. Este grupo presentará informes anuales al Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) o instancia equivalente, sobre avances y retos.

Artículo 15. Régimen sancionatorio. El incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones establecidas en la presente ley acarreará las sanciones previstas en la normatividad vigente de la materia correspondiente, en particular: En materia sanitaria, se aplicará lo dispuesto en la Ley 9ª de 1979, Decreto número 0675 de 2013 y demás normas relacionadas que regulan las sanciones sanitarias: multas sanitarias hasta por 10.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), decomiso o destrucción de alimentos, clausura temporal o definitiva de establecimientos, suspensión de registros sanitarios, etc., según la gravedad de la infracción.

El Invima o Secretarías de Salud, según el caso, graduarán la sanción teniendo en cuenta si se trató de una omisión del sello, alteración maliciosa del empaque para esconderlo, reincidencia, volumen de producto comprometido, daño potencial a la salud, entre otros criterios.

En materia de protección al consumidor, la SIC podrá imponer las sanciones de la Ley 1480 de 2011: multas hasta por 2.000 SMLMV a personas jurídicas (o 300 SMLMV a personas naturales), órdenes de hacer o no hacer, medidas como clausura del establecimiento hasta por 180 días, y en casos extremos la suspensión o cancelación de la actividad comercial del Infractor habitual.

En materia de competencia desleal, se aplicarán las previsiones de la Ley 256 de 1996, pudiendo los afectados acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo o civil, o la SIC en sede administrativa si la conducta afecta el interés general del mercado.

Parágrafo 1º. El Gobierno nacional por intermedio de la Superintendencia de Industria y Comercio en coordinación con el Invima, reglamentará la clasificación de las infracciones, las cuales se regirán con base en la siguiente clasificación de infracciones. Para orientar la proporcionalidad, se consideran infracciones leves: errores mínimos de diseño del sello; el retraso voluntario en la implementación dentro plazos, si se demuestra buena fe; la falta de porcentaje exacto en ingredientes cuando igualmente se indica de otra forma. Se consideran infracciones graves: la ausencia total del sello de advertencia en un producto que debía llevarlo; el uso de denominación prohibida; la repetición de elementos gráficos engañosos; la venta deliberada en entornos escolares contraviniendo la ley; la reincidencia de una leve no corregida. Son muy graves: la alteración dolosa de etiquetas para suprimir el sello tras supervisión; la adulteración generalizada de productos valiéndose de vacíos; la publicidad masiva engañosa a sabiendas.

Artículo 16. Medidas administrativas y correctivas especiales. Sin perjuicio de las sanciones pecuniarias, las autoridades competentes podrán imponer las siguientes medidas con el fin de corregir o detener la infracción:

1. **Suspensión inmediata de ventas:** El Invima o Secretaría de Salud podrá ordenar el retiro del mercado de un lote o referencia de producto que se encuentre incumpliendo las normas de etiquetado aquí previstas, hasta tanto el responsable acredite la subsanación. Esta suspensión se comunicará a los establecimientos distribuidores, los cuales deberán acatar la orden, so pena de sanciones adicionales.
2. **Decomiso o destrucción de productos:** En casos de gravedad o reincidencia, las autoridades sanitarias podrán decomisar los productos infractores. Si se trata solo de empaque incorrecto pero el contenido es apto, se dará opción al responsable de reetiquetar conforme a la presente ley dentro de un plazo breve, tras lo cual, si no lo hace, se podrá ordenar la destrucción controlada del producto especialmente si hay riesgo de que siga en circulación.
3. **Orden de hacer publicidad aclaratoria:** La SIC, cuando encuentre que un productor no informó adecuadamente y ello pudo inducir a error a los consumidores de forma masiva, podrá ordenar al infractor que difunda, por los mismos medios en que publicitó el producto, un mensaje aclarando las verdaderas características.
4. **Amonestación pública:** En casos donde se requiera, las autoridades pueden optar por sanciones pedagógicas, como la amonestación por escrito con publicación en la página web oficial de la entidad, informando el nombre del infractor y la falta cometida.

Parágrafo. En todos los procedimientos sancionatorios se garantizará el debido proceso y el derecho de defensa del presunto infractor, siguiendo las normas y procedimientos de la entidad competente. No obstante, la imposición de medidas preventivas de seguridad podrá ser inmediata para prevenir daños a consumidores, dada la primacía del interés público en salud.

TÍTULO VI

FOMENTO Y DISPOSICIONES FINALES

Artículo 18. Programas de apoyo a pequeños productores y microempresas lácteas. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y otras entidades afines, desarrollará e implementará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley un Programa Especial de Asistencia Técnica dirigido a productores artesanales de lácteos, micro y pequeños empresarios del sector lácteo, con los siguientes componentes:

1. **Capacitación y difusión:** Jornadas de capacitación gratuitas sobre las nuevas disposiciones de etiquetado, rotulado y denominación, explicando de manera sencilla qué deben hacer para cumplir. Se brindarán guías ilustrativas, plantillas de sellos imprimibles, instructivos de cómo recalcular sus ingredientes para poner porcentajes, etc. Estas capacitaciones se llevarán a cabo en distintas regiones y podrán apoyarse en universidades o gremios locales.
2. **Asesoría técnica personalizada:** Se conformará un grupo itinerante de profesionales que presten asesoría a microempresas en la adaptación de sus etiquetas. Esto incluye, por ejemplo, rediseñar su etiqueta para incluir el sello sin que pierda estética, o ajustar sus recetarios para posiblemente eliminar lactosuero si quieren evitar el sello.
3. **Investigación y desarrollo:** Se incentivará a centros de investigación y universidades a desarrollar alternativas para que los pequeños productores puedan mejorar la calidad de sus productos en vez de usar sucedáneos. Por ejemplo, métodos de enriquecimiento proteico de la leche campesina para evitar necesidad de suero, u optimización de costos sin sacrificar calidad. Estos resultados se transferirán a los productores beneficiarios.

Artículo 19. Vigencia y Régimen de Transición.

Esta ley rige a partir de los 6 meses de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

Esta iniciativa legislativa tiene por objeto establecer las medidas regulatorias necesarias para garantizar la información clara, veraz y visible al consumidor sobre la composición de los productos lácteos, mediante la implementación de un etiquetado frontal de advertencia obligatorio cuando dichos productos contengan lactosuero, sucedáneos u otros insumos que disminuyen su calidad nutricional o puedan afectar la salud pública. Así mismo, busca proteger los derechos de los consumidores, en especial de los niños, niñas y adolescentes, promover la competencia leal en el mercado de alimentos lácteos y contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria del país, en articulación con el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia y demás normas vigentes en materia sanitaria, alimentaria y de defensa del consumidor.

II. NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY JUSTIFICACIÓN

Ante el panorama descrito, se justifica un desarrollo normativo y legislativo que ataque el problema en su raíz: la falta de transparencia en el etiquetado frontal de los productos lácteos que contienen lactosuero u otros sucedáneos. En lugar de recurrir exclusivamente a medidas represivas como sanciones posfacto, decomisos o a prolongar campañas informativas generales, este proyecto de ley propone empoderar al consumidor en el punto de compra mediante sellos de advertencia claros, sencillos y obligatorios que alerten cuando un producto “no es 100% leche”. La hipótesis central es que la información es poder: si los compradores pueden diferenciar fácilmente un producto lácteo puro de uno rendido o análogo, estarán en capacidad de tomar decisiones conscientes, sea para elegir uno u otro según sus preferencias y presupuesto, lo que a su vez obligará a los oferentes a competir en términos más transparentes y justos.

La medida propuesta se alinea con el principio de precaución en salud pública: dado que existen indicios suficientes de que el consumo habitual de sucedáneos lácteos en reemplazo de leche de alta calidad podría contribuir a malnutrición o a desequilibrios dietarios, se prefiere advertir e intervenir antes de que se generen daños mayores, aún en ausencia de una certeza científica absoluta sobre todos los efectos de esas prácticas (principio consagrado en la Declaración de Río de 1992 e incorporado en la jurisprudencia colombiana para la protección del interés público). Asimismo, responde al principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes del país, pues ellos son los más afectados por estrategias de marketing de alimentos no saludables y por la carencia de un etiquetado comprensible; corresponde al Estado brindar un entorno alimentario seguro para la niñez, lo cual incluye entornos escolares libres de productos engañosos y con fácil identificación de opciones saludables.

III. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

Objetivo general del proyecto:

Garantizar el derecho a la información clara, veraz y oportuna de los consumidores de productos lácteos en Colombia, a fin de proteger la salud pública y especialmente la nutrición infantil, mediante la implementación de un sistema obligatorio de etiquetado frontal de advertencia en productos lácteos que contengan lactosuero, sucedáneos u otros insumos que alteren su composición láctea original, complementado con medidas para prevenir la publicidad engañosa y fomentar prácticas leales en el mercado lácteo, esto en armonía con lo establecido en el artículo 65 de la Constitución Política, especialmente respecto a las distintas formas de malnutrición.

Objetivos específicos:

- **Informar al consumidor en el punto de venta:** Introducir sellos o símbolos de advertencia visibles en la cara frontal de los empaques de productos lácteos o análogos, con

leyendas estandarizadas (p. ej. “CONTIENTE LACTOSUERO” o “MEZCLA LÁCTEA - NO ES 100% LECHE”) que permitan identificar inmediatamente productos que no son leche pura, reduciendo la confusión terminológica entre “leche”, “bebida láctea”, “alimento lácteo compuesto”, etc.

- **Proteger a la población infantil y otros grupos vulnerables:** Establecer restricciones y controles adicionales en la comercialización y publicidad de los productos lácteos que deban portar sellos de advertencia, especialmente prohibiendo prácticas dirigidas a niños (uso de personajes infantiles, anuncios durante programación infantil, entrega de muestras en escuelas, etc.), de modo que se limite la influencia comercial sobre las preferencias de los menores hacia opciones menos nutritivas.
- **Promover la lealtad de competencia y la producción nacional:** Implementar normas sobre denominación, presentación e ingredientes que impidan que los sucedáneos lácteos se presenten como si fueran leche o derivados lácteos auténticos, eliminando ventajas injustas. Esto incluye exigir la declaración porcentual de contenido lácteo, prohibir envases o marcas confusamente similares a productos lácteos tradicionales, y adoptar medidas que incentiven a la industria a reformular sus productos para mejorar su calidad (por ejemplo, estimular que ofrezcan productos 100% leche o fortificados, o que bajen contenido de azúcares añadidos para evitar otros sellos nutricionales, en concordancia con la Ley 2120 de 2021 de comida saludable).
- **Fortalecer la vigilancia sanitaria y de mercado:** Dotar a las entidades competentes como el Invima, SIC, ICBF en lo relativo a alimentos infantiles, entre otros de un marco legal más claro para actuar preventivamente: facultarlas para verificar *in situ* el cumplimiento del etiquetado frontal y la correcta denominación de productos; establecer sanciones proporcionales y ejemplares en caso de incumplimiento; y crear mecanismos de coordinación institucional para el monitoreo continuo de la calidad de los lácteos.

En definitiva, el proyecto pretende empoderar al consumidor colombiano, proteger especialmente a los niños, reivindicar el derecho a la alimentación adecuada y promover una competencia más justa. Se trata de una intervención integral pero proporcional: no se prohíbe la venta de mezclas lácteas o lactosuero (excepto en la leche misma, como ya está prohibido), sino que se las visibiliza y regula. Así, quien desee comercializar estos productos podrá seguir haciéndolo, pero bajo condiciones de transparencia y responsabilidad hacia el consumidor. De este modo, el proyecto equilibra tanto la libertad de empresa y comercio que establece el artículo 333

de la Constitución Política con la función social de la empresa y la prevalencia del bienestar general, como el mismo artículo que señala la obligación de evitar prácticas anticompetitivas y la posibilidad de intervención del Estado en la explotación de recursos, bienes y servicios, por motivos de utilidad pública o interés social, dentro de los cuales se incluye la salud y la protección del consumidor.

IV. MARCO JURÍDICO NACIONAL: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

El presente proyecto encuentra sustento en diversos **mandatos constitucionales** y se articula con la legislación vigente en materia sanitaria, de protección al consumidor y de alimentación saludable:

Constitución Política (1991):

- El **artículo 44** consagra los derechos fundamentales de los niños, incluyendo *la vida, la salud, la alimentación equilibrada*, y establece que sus derechos prevalecen sobre los de los demás. El Estado, la sociedad y la familia deben asistir y proteger al niño, lo cual habilita claramente medidas especiales de protección en el ámbito alimentario, como advertir cuando un producto no es lo que aparenta ser, en aras de garantizar su salud y una nutrición adecuada.
- El **artículo 49** establece que la atención en salud es un servicio público a cargo del Estado y señala la obligación estatal de *organizar, dirigir y reglamentar* la prestación de servicios de salud, ejerciendo vigilancia y control. Aunque el etiquetado de alimentos es una medida de salud preventiva más que un servicio asistencial, la base de este artículo avala la intervención del Estado para prevenir daños a la salud por consumo de productos no saludables o engañosos, en línea con la promoción de la salud.
- El **artículo 65**, por otra parte, proclama que *“la producción y acceso a los alimentos gozará de la especial protección del Estado”* y ordena otorgar prioridad al desarrollo de las actividades agropecuarias, promoviendo la investigación y la productividad en el sector. Al proteger a los productores lecheros frente a la competencia desleal de sucedáneos e impulsar que se valore la leche 100% nacional, este proyecto efectiviza esa protección constitucional al sector agroalimentario. Adicionalmente establece que el Estado garantizará el derecho humano a la alimentación *“adecuada”* y a proteger a los colombianos de *“las distintas formas de malnutrición”*, con esta medida se busca exponer a los colombianos los componentes reales de los alimentos, buscando así que decidan sobre las sustancias externas y que pueden afectar a largo plazo la salud de los mismos.
- El **artículo 78** de la Constitución impone que *“la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización”*, y advierte que quienes atenten contra la salud y seguridad de los consumidores serán responsables conforme a la ley. Este artículo es el pilar constitucional del Estatuto del Consumidor; este proyecto, al crear obligaciones de información mediante sellos frontales y controles de calidad en rotulado, se inscribe directamente en su cumplimiento. De hecho, se puede afirmar que actualmente la información provista en productos lácteos con sucedáneos no es suficiente ni eficaz, incumplándose el mandato del artículo 78, por lo que esta ley vendría a desarrollar y hacer exigible dicho precepto.

Leyes:

- **Ley 9ª de 1979 - Código Sanitario Nacional:** Es la ley marco en materia de salud pública. Además de la disposición mencionada (artículo 304 sobre alimentos no aptos cuando son alterados, adulterados, falsificados, contaminados o los que por otras características anormales puedan afectar la salud del consumidor), la Ley 9ª faculta a las autoridades sanitarias para expedir reglamentos técnicos y medidas de control de alimentos. Nuestro proyecto complementa esta ley al concretar una medida de control (etiquetado de advertencia) para un caso específico de alteración de alimentos.
- **Ley 1480 de 2011 - Estatuto del Consumidor:** Esta ley desarrolla el artículo 78 constitucional y establece los derechos básicos de los consumidores colombianos, entre ellos el derecho a recibir 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 (artículo 3º numeral 1). Igualmente prohíbe la publicidad engañosa (artículo 30) y señala que la información o publicidad que induzca al error sobre la naturaleza, origen, calidad o cualquier característica esencial del producto será sancionada. En términos de etiquetado, el Estatuto indica que todo producto alimenticio debe ostentar un rotulado con información en español sobre su composición e ingredientes (artículos 25 y 26, sobre información mínima). Sin embargo, hasta la fecha la regulación de etiquetado frontal específico había sido delegada a normas reglamentarias de carácter técnico (resoluciones del Ministerio de Salud). Con la Ley 2120 de 2021 (ver siguiente punto) se dio un paso adelante al

exigir un etiquetado frontal en alimentos con exceso de nutrientes críticos (azúcar, sodio, grasas), pero no se cubrió el aspecto de la presencia de sucedáneos lácteos como lo son los lactosueros. El presente proyecto complementa el Estatuto del Consumidor y la Ley 2120 en este aspecto, estableciendo por vía legal la obligación de información frontal cuando se trate de productos lácteos alterados. En concordancia con la Ley 1480, nuestro proyecto también propone que las prácticas de presentar un sucedáneo como equivalente a leche sean consideradas actos de engaño sancionables. De hecho, la SIC basó su sanción de 2025 en la cláusula general de engaño del Estatuto, demostrando cómo la ausencia de claridad en la etiqueta resultó en infracción. Dotar de una etiqueta obligatoria reducirá casos de este tipo e invertirá la carga, haciendo que el mercado sea más transparente desde el principio.

- **Ley 2120 de 2021:** Esta es la conocida “Ley de Comida Chatarra” o Ley de promoción de entornos alimentarios saludables. Su objeto es adoptar medidas para prevenir la malnutrición y las enfermedades no transmisibles mediante acceso a información clara, veraz y oportuna sobre los alimentos. En particular, el artículo 5° de la Ley 2120 ordenó implementar un etiquetado nutricional frontal de advertencia para todos los productos comestibles ultraprocesados altos en nutrientes críticos, conforme a parámetros técnicos basados en evidencia científica. En cumplimiento de esa ley, el Ministerio de Salud expidió la Resolución número 810 de 2021 (Reglamento Técnico de Etiquetado Nutricional) y luego la Resolución número 2492 de 2022 que la ajustó, definiendo los famosos sellos octagonales negros “Alto en” azúcar, sodio, grasas o calorías que empezaron a aparecer en productos desde 2023. Si bien esa regulación constituye un avance enorme para guiar al consumidor sobre excesos nutricionales, no aborda el asunto de la adulteración con lactosuero ni de la calidad láctea. De hecho, un producto “bebida láctea azucarada con lactosuero” podría terminar teniendo dos sellos: uno de “Alto en Azúcares” (por el azúcar añadida) y quizá “Alto en Grasas Saturadas” si usó grasa de coco, por ejemplo. Pero en ninguna parte le indicaría al consumidor que ese producto no es leche 100%. El presente proyecto de ley es complementario a la Ley 2120: ambos buscan mejorar la información alimentaria al público, pero mientras aquella se enfocó en nutrientes críticos y prevención de obesidad, esta se enfoca en la composición láctea y la prevención del engaño por sustitución de ingredientes base. Vale la pena señalar que la Ley 2120 también introdujo restricciones a la publicidad de alimentos no saludables dirigida

a niños. Nuestro proyecto refuerza ese marco incluyendo los productos lácteos sucedáneos bajo restricciones similares, coherentemente con el espíritu de proteger a los menores de mensajes comerciales que puedan inducir hábitos nocivos.

Otras normas relevantes:

- **Decreto número 616 de 2006:** Es un decreto expedido con base en la Ley 9ª de 1979 que funge como Reglamento Técnico para la leche líquida destinada a consumo humano. Define características fisicoquímicas y sanitarias de la leche, y en su artículo 14, numeral 1, consagra: *“Se prohíbe adicionar lactosueros a la leche en todas las etapas de la cadena productiva”*. Este decreto fue notificado como reglamento técnico ante la OMC por versar sobre requisitos de calidad (Obstáculo Técnico al Comercio, OTC). Aunque el Decreto número 616 de 2006 prohíbe la práctica que nos ocupa, su enfoque es “blanco y negro”: prohíbe absolutamente añadir lactosuero a leche -lo cual aplica a lo vendido como “leche”- pero no regula las situaciones intermedias, como productos que no se llaman “leche” sino “bebida láctea” o “producto lácteo combinado” que sí lo contienen. Es en esos productos donde se ha desplazado el problema: las empresas (para no violar literalmente el decreto) no adicionan lactosuero a la leche pasteurizada bolsa o a la UHT que etiquetan como leche, pero crean nuevas categorías de productos lácteos con leche parcialmente reemplazada por lactosuero u otros ingredientes, amparándose en que no están usando el nombre simple de “leche”. Así, la práctica nociva persiste en presentaciones diversas (malteadas lácteas, bebidas lácteas saborizadas, preparados lácteos, etc.) que el Decreto 616 no alcanza a cubrir plenamente. Por ende, se requiere una ley que aborde expresamente esas presentaciones comerciales y les imponga requisitos de advertencia e información.
- **Normatividad del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima):** El Invima, en su rol de autoridad sanitaria, ha emitido lineamientos y alertas sobre el control a la leche adulterada. Recientemente, el Ministerio de Salud, en coordinación con Invima, expidió la Resolución número 2270 de 2023, cuyo objeto es precisamente establecer criterios para que el Invima ejerza inspección, vigilancia y control respecto de la prohibición de adicionar lactosuero a la leche. Dicha resolución fija un parámetro técnico de detección: el nivel de Caseinomacropéptido (CMP) de 30 mg/L como indicador de adición de suero. En pocas palabras, si Invima analiza una muestra de “leche” y encuentra CMP por encima de ese umbral, presume adulteración. Esta medida es útil para control sanitario de la leche líquida,

pero de nuevo, se circunscribe a la categoría “leche” y su adulteración fraudulenta. Los productos lácteos compuestos que legalmente pueden contener suero no están sujetos a este análisis porque en ellos no es ilegal tenerlo, siempre y cuando lo declaren en ingredientes. Por tanto, sigue habiendo un vacío en cuanto a *cómo se le comunica esa realidad al consumidor*. La Resolución número 2270 de 2023 evidencia la voluntad estatal de atajar el lactosuero en leche y un reconocimiento de los riesgos que conlleva; nuestro proyecto, al proponer sellos “Contiene lactosuero” para otros alimentos lácteos, va un paso más allá en la transparencia hacia el público. Adicionalmente, Invima tiene competencias para reglamentar rotulados y nombres de alimentos, en el marco de normas andinas o Mercosur que Colombia adopta (p. ej. denominaciones lácteas estándar como “Queso fresco”, “Leche en polvo”, etc.). Este proyecto de ley prevé armonizar con esas definiciones internacionales pero introduciendo la exigencia local de destacar cuando un producto sea un “análogo” (ejemplo: si es un queso hecho con grasas vegetales, no podrá simplemente denominarse queso, sino “análogo de queso” y llevar la advertencia correspondiente).

- **El Estatuto de Protección de la Competencia (Ley 256 de 1996)** tipifica como actos desleales, entre otros, la publicidad engañosa y la violación de normas (esto último quedó evidenciado en la sanción a empresas lecheras, donde además de engaño al consumidor se configuró un acto contrario a la normatividad sectorial). Sin embargo, la Ley 256 actúa *ex post* cuando la conducta ya ocurrió. Nuestro proyecto se orienta a prevenir estos actos desleales mediante regulación *ex ante* de empaque y rotulación, removiendo incentivos para incurrir en ellos. Por otra parte, la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) incluyó en su artículo 242 mandatos para el Gobierno en materia de seguridad alimentaria y nutricional, enfatizando la necesidad de mejorar la nutrición de la población colombiana; en ese sentido, se puede enmarcar esta iniciativa como parte de las acciones de política pública para dar cumplimiento a dichas metas del Plan Nacional (que trascienden períodos de gobierno).

En conclusión, el proyecto de ley se apoya en una robusta base jurídica nacional: desarrolla preceptos constitucionales de protección al consumidor y a la niñez, complementa leyes existentes de salud y consumo, y llena vacíos identificados en la regulación secundaria (decretos y resoluciones). No deroga normas vigentes, sino que las fortalece y articula bajo un mismo objetivo: asegurar la veracidad en la información alimentaria para productos lácteos.

Bloque de constitucionalidad y estándares internacionales

Colombia, como Estado Social de Derecho comprometido con los derechos humanos, debe observar en su legislación interna no solo la Constitución y las leyes nacionales, sino también los tratados internacionales y lineamientos que conforman el llamado bloque de constitucionalidad (en los términos de los artículos 93 y 94 de la Constitución Política). Entre esos instrumentos son pertinentes mencionar los siguientes para efectos de esta iniciativa:

- **Derecho Humano a la Alimentación Adecuada:** Reconocido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), este derecho implica que toda persona tenga acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. La Observación General 12 del Comité DESC de la ONU (1999) estableció que para cumplir con ese derecho, los alimentos deben ser no solo disponibles y accesibles, sino también *satisfacer requisitos de calidad y seguridad, y los consumidores deben tener información que les permita elegir adecuadamente*. En 2004, la FAO aprobó las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, en las cuales se insta a los Estados a proteger a los consumidores mediante medidas de regulación de la calidad de los alimentos y la información alimentaria (Directriz 9). En particular, la Directriz 9.6 recomienda “adoptar medidas para prevenir prácticas comerciales fraudulentas y engañosas, y para asegurar que los consumidores dispongan de información adecuada para hacer elecciones informadas”. Este proyecto de ley es una respuesta concreta a esa recomendación: al imponer obligaciones de etiquetado claro “información adecuada” y evitar que sucedáneos se vendan como leche “práctica engañosa”, estamos contribuyendo a la vigencia del derecho a la alimentación en términos de adecuación (calidad nutricional) y accesibilidad informativa.
- **Principio del Interés Superior del Niño (Convención sobre los Derechos del Niño, 1989):** La Convención, de la cual Colombia es Estado Parte, consagra en su artículo 24 el derecho del niño al disfrute del más alto nivel de salud y a una nutrición adecuada, instando a los Estados a combatir la malnutrición mediante la provisión de alimentos nutritivos adecuados y educación sobre nutrición. Además, el artículo 17 de la Convención sobre los Derechos de los Niños señala la función de los Estados en asegurar que los niños reciban información y material de diversas fuentes, especialmente información

que promueva su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Esto se ha interpretado también en el sentido de proteger a la niñez de información perniciosa o engañosa, incluyendo la publicidad no ética de alimentos poco saludables. La OMS ha emitido recomendaciones globales sobre la comercialización de alimentos y bebidas no saludables dirigidos a niños (2010), pidiendo regulaciones que reduzcan la exposición de niños a *marketing* de alimentos ricos en grasas, azúcar o sal. Países como Chile y México han implementado restricciones (prohibición de personajes infantiles en empaques con sellos, prohibición de anuncios en horarios infantiles, etc.). Nuestro proyecto, alineado con dichas recomendaciones, limita la promoción de sucedáneos lácteos hacia el público infantil y exige que la información en el empaque sea clara, de manera que un niño alfabetizado también pueda entender (ej. un sello octagonal negro con la frase “Contiene lactosuero” es simple y directo incluso para adolescentes). De esta forma se respeta el interés superior y se procura entornos informativos saludables para los menores.

- **Codex Alimentarius:** Si bien el Codex (conjunto de normas alimentarias internacionales FAO y OMS) no es un tratado vinculante, sí constituye la referencia técnica por excelencia en materia de inocuidad y etiquetado a nivel mundial, y sus estándares suelen guiar la regulación interna y facilitar el comercio justo. Tres tipos de normas Codex son relevantes: (1) las normas de identidad de productos lácteos, (2) las directrices sobre uso de términos lecheros, y (3) las directrices sobre etiquetado nutricional frontal. En cuanto a identidad, el Codex Stan 206-1999 (Norma General para el Uso de Términos Lácteos) establece que la palabra “leche”, sin calificativos, se refiere exclusivamente al producto del ordeño de animales lecheros, sin adición ni extracción (salvo normalizaciones permitidas). La norma permite ciertos derivados como “leche reconstituida” (si es polvo más agua) o “bebida láctea” cuando hay mezcla, pero exige que se nombren de forma que no induzcan a confusión con la leche pura. Esto va en línea con la propuesta de este proyecto de diferenciar denominaciones. Por otro lado, el Codex Stan 1-1985 (Norma General de Etiquetado de Alimentos Preenvasados) dicta que las etiquetas no deben ser falsas, equívocas o engañosas respecto a la naturaleza del alimento, y que si se ha sustituido un ingrediente esperado por otro, esto debe indicarse claramente en la denominación o muy cerca de ella. El proyecto de ley incorpora este principio al exigir expresamente rotular, por ejemplo,

“Mezcla Láctea” cuando se sustituye parte de la leche por lactosuero o grasas no lácteas, y colocar la advertencia frontal para mayor claridad. Respecto al etiquetado frontal nutricional, el Codex recientemente aprobó (CAC, 2022) unas Directrices sobre el Etiquetado Nutricional Frontal que sirven de orientación a los países que implementan sistemas de advertencias, semáforos u otros. Dichas directrices reconocen la eficacia de los sistemas sencillos, interpretativos, y complementarios al etiquetado nutricional tradicional. El modelo de sellos que plantea este proyecto de ley “Contiene lactosuero” puede considerarse un tipo particular de etiquetado frontal de advertencia, orientado a la calidad del alimento más que a su contenido en azúcar y sal, pero análogo en filosofía: proveer al consumidor una interpretación rápida sobre la composición. No contradice los lineamientos Codex, puesto que estos dejan a cada país la facultad de definir los parámetros según sus necesidades de salud pública. Cabe anotar que, para garantizar el cumplimiento de acuerdos internacionales (Acuerdo OTC de la OMC, etc.), al establecer este requisito de etiquetado frontal, Colombia lo notificaría a la OMC como medida técnica, argumentando su necesidad para la protección de la salud y prevención del engaño (justificaciones válidas en OTC). Países vecinos han hecho notificaciones similares con sus leyes de etiquetado frontal sin objeciones significativas, dado el soporte científico.

- **Organización Mundial de la Salud (OMS) y Organización Panamericana de la Salud (OPS):** En documentos técnicos y resoluciones se ha instado a implementar etiquetados frontales de advertencia y otras políticas regulatorias para mejorar la alimentación. La OPS emitió en 2020 un informe titulado “El etiquetado frontal como herramienta de salud pública”, concluyendo que el sistema de sellos octagonales negros es el más efectivo para ayudar a los consumidores a identificar productos no saludables e influir positivamente en sus decisiones, superando a otros modelos como el GDA o NutriScore. Asimismo, tanto la OPS como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU han reconocido que estos etiquetados son medidas necesarias para cumplir las obligaciones de derechos humanos de los Estados. En octubre de 2022, un reporte conjunto FAO/OPS elogió las experiencias de Chile, Perú, México y Uruguay con etiquetados de advertencia, señalando disminuciones en la compra de bebidas azucaradas y productos altos en sodio tras la implementación de los sellos. Un estudio en Chile (Taillie *et al.*, 2020) encontró una

reducción de alrededor de 23.7% en las compras de bebidas azucaradas después de 18 meses de la Ley de Etiquetado, y otro análisis econométrico mostró una caída de 9% en el consumo de azúcares y 7% en calorías por dólar gastado en alimentos después de 3 años de la entrada en vigor de los sellos en Chile. Esto refleja el poder de este tipo de intervenciones. Si bien en nuestro caso el sello “Contiene lactosuero” no apunta directamente a reducir azúcar o grasa, sí apunta a disminuir el consumo inadvertido de productos de bajo valor proteico (lo cual podría en cambio aumentar el consumo de leche de calidad). Por analogía, se espera que los consumidores colombianos, al verse frente a un producto con la advertencia, evalúen otras opciones (por ejemplo, preferir leche pasteurizada sin sello en lugar de una bebida láctea con sello). La evidencia de Chile indica que los consumidores efectivamente modifican sus hábitos buscando productos con menos sellos, a la vez que la industria tiende a reformular para evitar obtener sellos (efecto positivo de oferta). Eso respalda la lógica de nuestra propuesta: podría incentivar a algunos fabricantes a disminuir o eliminar el uso de lactosuero para poder comercializar sin la etiqueta de advertencia y así posicionarse mejor en el mercado.

- **FIAN Internacional y Sociedad Civil:** FIAN, organización internacional de derecho a la alimentación, y redes de sociedad civil en Latinoamérica han sido promotoras activas de este tipo de políticas. En la “Declaración de organizaciones de la sociedad civil para la implementación de un etiquetado frontal de advertencias” (2020), firmada por decenas de ONG (incluyendo FIAN Colombia), se resalta la doble carga de malnutrición en la región y se exhorta a los gobiernos a adoptar sistemas de advertencia para garantizar los derechos humanos a la información, la salud y la alimentación adecuada. La declaración también denuncia cómo la industria de alimentos ultraprocesados suele oponerse a estas medidas con argumentos dilatorios y solicita a los Estados que basen sus políticas en evidencia libre de conflictos de interés. Esta iniciativa legislativa responde a ese llamado, poniendo por encima el interés público y fundamentándose en estudios independientes sobre el impacto de la mala información alimentaria. Además, la sociedad civil colombiana (incluyendo asociaciones de consumidores, asociaciones de ganaderos, federaciones de productores lecheros) ha manifestado reiteradamente su preocupación por la adulteración de la leche y la necesidad de proteger la lechería nacional. Este proyecto recoge esas inquietudes en una propuesta concreta.

En resumen, al analizar el contexto internacional, se encuentra un amplio respaldo conceptual y empírico para las medidas propuestas. Ninguno de los compromisos comerciales internacionales de Colombia impide establecer requisitos de etiquetado con fines legítimos de salud pública y prevención del fraude, siempre que se apliquen de manera no discriminatoria (lo cual será el caso, pues la norma aplicará por igual a productos nacionales e importados). Por el contrario, los estándares globales de derechos humanos y salud avalan e incluso urgen la adopción de herramientas normativas como esta. Lejos de aislarnos, esta ley nos pondría a la vanguardia regional en la protección integral del consumidor de alimentos, complementando lo ya hecho en etiquetado nutricional.

V. ANÁLISIS COMPARADO: EXPERIENCIAS EN OTROS PAÍSES

Muchos países han enfrentado problemáticas similares en el sector lácteo (adulteración, importaciones de sucedáneos, desprotección al productor local) y han respondido con reformas legislativas o regulatorias de las cuales podemos extraer lecciones útiles. A continuación, se presentan algunas experiencias relevantes en América Latina y otras regiones:

- **Perú:** Además del caso “Pura Vida” antes mencionado, Perú emprendió en 2017-2022 una serie de cambios normativos en favor de la transparencia en lácteos. En 2017, se modificó el Reglamento de Leche y Productos Lácteos (Decreto Supremo número 007-2017-MINAGRI) para prohibir el uso de expresiones e imágenes que sugirieran leche en etiquetas de productos que no fueran 100% leche. Se creó la categoría “mezcla láctea” como se observa en el artículo 48 del mencionado decreto y se ordenó que los tarros de leche evaporada que usaran leche en polvo reconstituida lo indicaran claramente. No obstante, persistía la práctica de elaborar leche evaporada con una proporción alta de leche en polvo importada. Por presión del gremio ganadero, en 2022 el gobierno peruano dio un paso más: mediante Decreto Suprema número 004-2022-MIDAGRI se prohibió definitivamente utilizar leche en polvo para elaborar leche evaporada, exigiendo que esta se fabrique solo con leche fresca nacional. Como resultado, desde octubre de 2022, *solo los productos que sean 100% leche pueden etiquetarse y venderse como leche* en Perú, mientras que cualquier otro debe denominarse “bebida láctea” u otro nombre distinto. Adicionalmente, el programa social “Vaso de Leche” (que distribuye alimentos a poblaciones vulnerables) estuvo en debate parlamentario: inicialmente se aprobó permitir mezclas lácteas fortificadas en lugar de leche, pero tras la polémica se reconoció

la importancia de priorizar la leche fresca para niños pequeños.

De esta experiencia internacional podemos concluir que la denominación precisa (“bebida láctea”, “mezcla láctea”) y la prohibición de usar la palabra leche en productos que no lo son al 100%, resultaron fundamentales para evitar engaños. Esta iniciativa legislativa adopta ese enfoque: no se podrá llamar “leche” a nada que no lo sea completamente, y las mezclas deberán llevar su propio nombre y advertencia. Asimismo, en Perú las empresas tuvieron que lanzar nuevas líneas de leche evaporada 100% pura (por ej., Gloria lanzó tarro con etiqueta morada “Leche Entera Evaporada Pura”) y reformular etiquetas de otros productos, sin que ello ocasionara escasez ni alza significativa de precios al consumidor. Se comprobó que el precio de la nueva leche pura se mantuvo similar al de la anterior mezcla, por lo que el cambio normativo no castigó al consumidor económicamente, pero sí benefició a los ganaderos locales con mayor demanda de leche cruda. Esto sugiere que en Colombia también es factible implementar estos cambios sin impacto inflacionario notable en lácteos, dado que la materia prima nacional está disponible.

- **Chile:** Chile ha sido pionero en etiquetado frontal de advertencia (Ley 20.606 de 2012, implementada desde 2016) y es un referente importante. En cuanto a lácteos, Chile vivió por años un problema de importaciones de leche en polvo y su reconstitución para vender como leche fluida, lo que generó protestas de ganaderos.

En 2018 se discutió una ley de etiquetado de origen de la leche: finalmente se aprobó la Ley 21.179 de 2020, que introduce modificaciones en el Código Sanitario, contenido en el decreto con fuerza de Ley 725, de 1967, del Ministerio de Salud Pública y obliga a que en la cara frontal de los envases de leche (líquida, en polvo o reconvertida) se indique el país de ordeña y si el producto fue reconstituido. Por ejemplo, las bolsas o cajas deben decir “Leche recombinada con leche en polvo, origen: X”. Esto empoderó al consumidor chileno para preferir leche local fresca, no prohibiendo la venta pero sí otorgando la posibilidad de que el consumidor final tome la decisión de elegir lo que quiere consumir. Sumado a otras políticas (control a prácticas desleales), Chile logró que su sector lácteo se fortaleciera; de hecho, entre 2014 y 2020, la relación de precio al productor vs. costo de producción mejoró significativamente, lo cual voceros atribuyen en parte a las regulaciones que transparentaron el mercado. En nuestro proyecto incluimos la exigencia de declarar el porcentaje de leche y de otros ingredientes en la etiqueta frontal o principal, lo que sigue esta línea de origen y composición. En cuanto al etiquetado nutricional, Chile adoptó los octágonos “ALTO EN...”, que sirvieron de modelo a otros países. Evaluaciones muestran importantes reducciones en compras de productos altos en azúcar, cambios en comportamientos de niños y padres buscando

opciones con menos sellos y reformulación de más del 20% de productos para bajar nutrientes críticos. Una situación particular surgió con los productos lácteos en Chile: muchos quesos y lácteos saludables recibieron sellos por su grasa natural, lo que inicialmente afectó sus ventas. Tras evidencia científica, en 2023 la autoridad chilena ajustó la normativa excluyendo parte de la grasa natural de los lácteos del cómputo para sellos, reconociendo que la leche tiene nutrientes beneficiosos.

Esta flexibilidad regulatoria muestra que se puede calibrar la norma para no penalizar alimentos intrínsecamente nutritivos. En el caso del presente proyecto de ley, precisamente queremos distinguir los lácteos verdaderos (nutritivos) de los que no lo son tanto. Es decir, dar un sello “de advertencia” a lo menos nutritivo dentro de la categoría lácteos que son las mezclas adulteradas y, por contraste, casi “premiar” al producto lácteo 100% que no llevará sello. De hecho, contemplamos que la autoridad pueda autorizar un sello voluntario “100% leche” para quienes cumplan, a manera de incentivo reputacional.

- **México:** México implementó en 2020 un etiquetado frontal muy similar al chileno con la modificación a Norma Oficial NOM-051 “Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados Información comercial y sanitaria”. Adicionalmente, prohibió incluir personajes infantiles, celebridades, regalos o promociones en los empaques de productos con algún sello, para desalentar la mercadotecnia hacia niños. En el ámbito lácteo, PROFECO (agencia de protección al consumidor) ha realizado investigaciones y retiros de producto por etiquetado engañoso -por ejemplo, en 2021 detectó quesos denominados “100% leche” que contenían grasas vegetales, ordenando su retiro del mercado por infringir la NOM de queso-. Esto demuestra la importancia de tener normas claras: la NOM-223 en México define que el queso debe ser de leche; si tiene aceites vegetales no puede llamarse queso. Nuestro proyecto igualmente propone proteger las denominaciones lácteas tradicionales (leche, queso, yogurt, mantequilla) de usos indebidos cuando hay sustitución de ingredientes esenciales. Tomamos la experiencia mexicana en cuanto a sancionar al infractor pero vamos un paso más al visibilizar con sellos al propio producto para que ni siquiera llegue a confundir al consumidor.
- **Uruguay:** Uruguay adoptó en 2018 la regulación de etiquetado frontal (Decreto número 272 de 2018) con octógonos de advertencia, siendo de los primeros en seguir a Chile. En la industria láctea, Uruguay también enfrentó excedentes de lactosuero y exploró su aprovechamiento; sin embargo, mantiene un estricto control de calidad: la

adición de cualquier componente no lácteo a la leche de consumo está prohibida. Las normas del Mercosur (que Uruguay integra y Colombia suele tomar como referencia andina) permiten algunas categorías como “preparados lácteos” pero obligan a declarar cuando hay ingredientes no lácteos. Uruguay no ha reportado grandes escándalos de adulteración de leche recientemente, quizás por la fuerte integración vertical de su industria lechera y el cooperativismo (Conaprole). Aun así, su ejemplo sirve para resaltar que aplicar etiquetas de advertencia no destruyó su industria, al contrario, la ha incentivado a resaltar los atributos beneficiosos de los lácteos. Un informe argentino notó que con ajustes en el etiquetado, los lácteos pudieron incluso comunicar mejor sus propiedades (calcio, proteínas) sin dejar de cumplir la ley. Esto derriba uno de los argumentos opositores que a veces se oyen: que los sellos espantarían a los consumidores de todos los lácteos. La realidad comparada sugiere que los sellos bien diseñados hacen que se reduzca lo *no saludable* (ej. yogures muy azucarados) pero no disminuyen el consumo de leche o lácteos saludables en general. En Colombia, encuestas muestran que el consumo de leche ha venido cayendo (9% menos en 2022, y otro 6% menos en 2023 según Asoleche) debido a factores económicos y de precios. Un etiquetado honesto puede contribuir a recuperar la confianza del consumidor en los lácteos nacionales de calidad, lo cual podría incluso revertir la tendencia de caída, al diferenciar mejor el mercado.

- **Unión Europea:** La UE tiene una regulación estricta en lo referente a denominaciones lácteas. El Reglamento (UE) 1308/2013 del Parlamento Europeo “*por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) no 922/72, (CEE) no 234/79, (CE) no 1037/2001 y (CE) no 1234/2007*” reconoce entre productos agrarios, la leche y productos lácteos, por lo tanto, prohíbe usar la palabra “leche” o denominaciones lácteas (queso, mantequilla, yogur) para productos que no sean exclusivamente derivados de la leche animal. Esto incluso impide llamar “leche de soya” a la bebida vegetal, que legalmente debe denominarse “bebida de soya” (excepción: “leche de almendras” es aceptado por tradición en España, pero en general, nombres lácteos están protegidos). Asimismo, la UE requiere que si un producto lácteo ha sido reconstituido a partir de polvo o concentrado, se indique junto al nombre (por ej., “leche reconstituida”). Estas normas han hecho que en Europa el consumidor promedio no confunda, por ejemplo, margarina con mantequilla, ni sucedáneos con queso auténtico, porque no

comparten nombre ni apariencia. Siguiendo este modelo, nuestro proyecto legisla en el mismo sentido: proteger la denominación “Leche” y derivados para que solo puedan usarla productos 100% lácteos, y forzar a que cualquier producto lácteo modificado lleve una descripción veraz de su naturaleza (mezcla láctea, análogo, etc.). Incluso en ausencia de un sistema de sellos obligatorio en la Unión Europea, esta protección de nombres ha sido eficaz. Colombia, al no estar atada a normas del Mercosur ni de la Unión Europea, puede innovar agregando los sellos, sumando así una capa visual que en Europa no utilizan por confiar en la denominación; pero vale recordar que aún en la UE hay discusiones sobre mejorar el etiquetado frontal (la Comisión Europea evalúa implementar un sistema unificado de FOPL para 2024, posiblemente el NutriScore o similar). Es decir, globalmente la tendencia es a más información frontal, no menos.

- **Otras experiencias de países latinoamericanos:** En países como Ecuador se estableció un etiquetado tipo “semáforo” en 2014 y ahora transitan a octágonos; no obstante, Ecuador también reportó en 2020 un caso de sanción por su Agencia de Regulación (ARCSA) a varios productos lácteos por incumplir composición. Implementar etiquetados nuevos viene siendo una constante en la región (Argentina promulgó su Ley 27.642 de Etiquetado en 2021; Brasil discute un modelo octagonal). En Centroamérica, Costa Rica y Panamá mantienen fuertes controles lácteos: Panamá demostró su rigor al vetar productos como “Pura Vida” por etiquetado engañoso, acción que motivó mejora regional.

En general, podemos concluir que Colombia se encuentra ante la oportunidad de liderar con una medida innovadora: ser el primer país en establecer un sello frontal específico para lactosuero y sucedáneos lácteos. Esto complementaría las políticas de etiquetado ya adoptadas y representaría una buena práctica que otros países podrían seguir, de la misma forma en que nosotros hemos aprendido de Chile o Perú.

VI. IMPACTO SOCIOECONÓMICO: SALUD PÚBLICA, CONSUMIDORES Y SECTOR PRODUCTIVO

Impacto en Salud Pública y Nutrición: La adopción de etiquetados frontales de advertencia está estrechamente vinculada con la mejora de la salud pública a mediano y largo plazo, a través de la modificación de patrones de consumo. En nuestro caso particular, los resultados esperados incluyen: Una disminución en el consumo inadvertido de productos lácteos de bajo valor nutricional y un posible aumento en la preferencia por leche y lácteos de mayor calidad, lo cual es deseable en un país donde el consumo de leche aún está por debajo de

la recomendación. Esto podría traducirse en mejora de indicadores nutricionales, como mayor ingesta de proteínas de alto valor biológico, calcio biodisponible y vitaminas A, D, B12, especialmente en población infantil y adolescente, de igual manera, podría ayudar a reducir la prevalencia de obesidad infantil asociada a bebidas lácteas azucaradas: muchos niños consumen malteadas lácteas o “leches sabor chocolate” que en realidad son básicamente azúcar y suero; al llevar varios sellos (uno de azúcar por la Res. 810/2021 y otro de “no es 100% leche” por esta ley), los padres estarían doblemente advertidos y quizás opten más por leche pura que no tiene sello de lactosuero y no tiene azúcar añadida. Una mejor nutrición infantil tiene efectos multiplicadores en la sociedad, mejorando el desempeño educativo, reduciendo morbilidades, etc.

Con respecto a la seguridad alimentaria, al promover una mayor demanda de leche natural, se puede incentivar la producción local y mejorar la disponibilidad per cápita. La leche es un alimento de alta densidad nutritiva; aumentar su consumo contribuye a la seguridad alimentaria nacional en términos de calidad de la dieta.

Impacto en los consumidores, derechos y economía familiar: Desde la perspectiva del consumidor individual, el efecto directo es empoderamiento y protección de su derecho a la información. Esto tiene un valor en sí mismo: las personas podrán hacer elecciones alineadas con sus valores y necesidades, por ejemplo, un padre de familia puede decidir pagar un poco más por leche pura sabiendo que rinde nutricionalmente más que una mezcla más barata.

Cabe notar que actualmente a veces el consumidor paga casi lo mismo por un producto inferior creyendo que es equivalente. Con la nueva regulación, nadie pagará “gato por liebre” sin saberlo; si paga por un producto con lactosuero será con conocimiento de causa, y el mercado ajustará precios de forma más transparente de acuerdo a la calidad real de los productos. En términos de gasto de los hogares, no se espera un impacto negativo: como se evidenció en otros países, el precio de los lácteos 100% y de los sucedáneos tiende a equipararse, por lo que la libertad de elegir no implicará necesariamente un golpe al bolsillo. Incluso, puede haber ahorros en salud a futuro para las familias, al prevenir sobrepeso o deficiencias que resultarían en gastos médicos ocasionados por el consumo de productos de menor calidad nutricional.

Un mejor etiquetado también reduce la probabilidad de prácticas engañosas comerciales que pudiesen causar pérdidas económicas a consumidores (por ejemplo, casos en que un producto análogo se daña antes de tiempo por su composición distinta, etc.).

Impacto en campesinos, productores agropecuarios y economía rural: Probablemente uno de los mayores beneficios de esta ley será para los campesinos ganaderos lecheros y pequeñas

agroindustrias lácteas que sí producen y comercializan leche 100%.

En Colombia más de 500.000 familias dependen de la ganadería de leche, muchas en condición de pequeña escala y en zonas rurales de economías campesinas¹. Ellos han enfrentado históricamente dificultades por precios bajos de compra y competencia de leches importadas o sustitutos. Al segmentar claramente el mercado (lácteos puros vs. mezclas), se espera que haya una revalorización del producto lácteo auténtico.

Es decir, el consumidor podría estar dispuesto a reconocer un valor justo por la leche 100% dado su aporte nutricional superior, generando una mayor demanda de leche cruda nacional. Esto puede reflejarse en mejora de ingresos para los pequeños campesinos ganaderos, reducción de prácticas como venta informal pues convendrá más entregar a planta si se paga mejor calidad e incluso en un incentivo para mejorar la calidad higiénica de la leche cruda, ya que las industrias pondrán foco en ofrecer lácteos diferenciados de calidad.

En cuanto a los transformadores lácteos (empresas), aquellas que ya vienen cumpliendo con ofrecer productos lácteos genuinos se verán beneficiadas porque sus competidores que antes los socavaban con productos baratos pero de menor calidad ahora deberán mostrar su verdadera naturaleza, compitiendo en terreno nivelado. Por el contrario, las empresas que basaban su modelo en “rendir” la leche con suero y otros insumos quizás perciban una disminución en ventas de sus líneas adulteradas si el consumidor se aleja de ellas. No obstante, estas empresas tienen la opción de reconvertir su portafolio, sea mejorando la composición para evitar el sello o enfatizando el posicionamiento de esos productos a menor precio, pero con la advertencia. En cualquier caso, se trata de una transición del mercado hacia mayor valor agregado local: la leche nacional en lugar del lactosuero como ingrediente principal.

Es importante mencionar que Colombia importa toneladas de lactosuero en polvo económico subproducto de la producción internacional de queso, a veces usado en alimentos balanceados o industria de panadería. Parte de ese lactosuero importado podría estar terminando en alimentos aquí. Al reducir la demanda por suero por la desincentivación de su uso indiscriminado, la balanza comercial podría mejorar levemente al disminuir importaciones de ese insumo. También importamos leche en polvo en ciertas épocas para la industria; si la industria, ante la obligación de declarar recombinado y temor a la reacción del consumidor, decide usar más leche fresca local en vez de polvo importado, eso igualmente favorece la producción interna y mejora soberanía alimentaria.

¹ Stephania Aldana Cabas. (2023, 1° de junio). Más de 500.000 familias viven del sector lechero y producen 7.211 millones de litros. Agronegocios. <https://www.agronegocios.co/mercados/mas-de-500-000-familias-viven-del-sector-lechero-y-producen-7-211-millones-de-litros-3627938>.

Impacto en la competencia y mercado: Esta ley va a transparentar la competencia. A corto plazo, los productos con lactosuero podrían verse obligados a bajar algo sus precios para seguir siendo atractivos frente a los sin lactosuero, puesto que ya no pueden aparentar equivalencia. Eso es beneficioso para el consumidor económicamente (obtendrá precio más acorde al contenido real) pero también forzaría a las empresas a evaluar si les sigue siendo rentable esa línea de negocio adulterada o si es mejor competir por calidad. Eventualmente, podríamos ver una reformulación de productos: algunas bebidas lácteas podrían eliminar suero o reducirlo para así quitarse el sello y apelar a un segmento de mercado de mayor valor.

Esa reformulación significa más compra de leche nacional, nuevamente beneficio a productores locales. En cuanto a Mipymes lácteas y productores artesanales, es cierto que algunos queseros artesanales a veces mezclan leche con grasa vegetal para abaratar costos (lo cual es irregular). Pero la mayoría de pequeños queseros campesinos producen queso puro; sus competidores suelen ser quesos industriales más baratos a base de combinados. Con un etiquetado adecuado, los quesos artesanales 100% leche podrán destacarse (podrían voluntariamente exhibir “100% leche” en ferias, etc.), mientras que un queso industrial análogo tendría que decir “producto alimenticio a base de grasa vegetal y leche” y no podrá usar la palabra queso. Esto favorecerá la preferencia del consumidor informado hacia los auténticos y podría dar espacio para precios justos. No se pretende dañar a ninguna empresa, sino reorientar la competencia hacia la veracidad: que compita el que ofrece mejor calidad o mejor precio a conciencia del cliente, no el que engaña en la etiqueta.

Impacto en los costos de implementación: Analizando los costos asociados, las empresas deberán incurrir en ajustes de diseño de empaque para incorporar los sellos, lo cual tiene un costo marginal comparado con sus operaciones. Gracias a la Ley 2120, en 2022-2023 todas las industrias alimentarias (incluyendo lácteas) ya realizaron un cambio de etiquetas para adicionar los sellos “Alto en...”, lo que demuestra que son capaces de adaptarse y asimilar esos costos sin repercusiones graves. De hecho, la Resolución número 810 de 2021 dio un plazo de transición que culminó en 2023 para que agotaran existencias de empaques e imprimieran nuevos con los sellos octagonales.

Muchas empresas lácteas ya incluyeron los octágonos, incluir ahora un sello adicional de “Contiene lactosuero” implicaría una modificación gráfica relativamente sencilla y que podría coordinarse para que entre en vigor junto con alguna nueva orden de impresión, minimizando costos, de igual manera se propone en las disposiciones transitorias un plazo razonable, para la implementación.

Para Mipymes que usan etiquetas sencillas, se ofrecerá asistencia en diseño e impresión, incluso el Gobierno podría subsidiar o proveer plantillas gratuitas de sellos. El Estado incurrirá en costos de

capacitación de inspectores y vigilancia; sin embargo, estas funciones pueden integrarse a las rutinarias de Invima y SIC. Una inversión importante será en campañas pedagógicas para explicar al público qué significan los sellos, pero aquí se puede aprovechar la plataforma ya creada para los octágonos nutricionales: es complementar el mensaje, indicando que además de “exceso de X nutriente”, ahora verán “contiene lactosuero” en ciertos productos, y qué implica eso, menor calidad láctea. Se estima que estos costos de divulgación son modestos en comparación a los beneficios por cada peso invertido en educación alimentaria, se ahorran varios en salud a largo plazo.

VII. IMPACTO FISCAL

Respecto al impacto fiscal que podría tener la presente iniciativa legislativa, es preciso indicar que de acuerdo con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y el artículo 334 de la Constitución Política, todo proyecto de ley que genere un impacto fiscal debe estar acompañado de una estimación de ese impacto y debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En el caso concreto de este proyecto de ley, luego de un cuidadoso análisis se concluye que su implementación no generaría un impacto fiscal adverso, por cuanto no plantea la creación o aumento de obligaciones específicas de gasto público para el Estado ni tampoco la reducción de sus ingresos.

Por el contrario, el proyecto de ley no generaría impacto fiscal porque no implica la creación de nuevas instituciones, cargos o estructuras administrativas que demanden recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación. Sus medidas se ejecutan a través de las competencias ya asignadas a entidades existentes como el Ministerio de Salud, el Invima, la Superintendencia de Industria y Comercio y demás entidades o instancias que tiene que ver con temas de competencia desleal y demás funciones de salud o similares, utilizando la infraestructura física y administrativa ya existente.

Además, la aplicación de sanciones previstas en el proyecto de ley buscan proteger la salud pública, por el contrario, la imposición de multas por este tipo de conductas podría significar un rubro presupuestal adicional para el patrimonio del Estado colombiano. Es por esto que se concluye con que, no solo se evita un gasto adicional, sino que se incentiva la recuperación de recursos públicos y el fortalecimiento de la planeación territorial sin afectar las finanzas estatales.

VIII. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los Congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

1. Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
2. Que el Congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
3. Que el Congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
4. Que el Congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
5. Que la participación del Congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del Congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como *“una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen”* y como *“el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el Congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo a la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el Congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo a las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

“El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el Congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el Congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la Ley 5ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los Congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del Congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del Congresista y los suyos (...)”.

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de

forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación a un nuevo sistema de etiquetado frontal para los productos lácteos, lo que se sí se puede determinar es que el beneficio es para la protección de la salud y una adecuada nutrición para los colombianos.

En el presente proyecto de ley se pueden llegar a presentar conflictos de interés cuando los Congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan investigaciones por beneficiarse por la alteración fraudulenta a favor propio o de terceros.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Congreso de la República de Colombia. (1979). Ley 9ª de 1979. *Código Sanitario Nacional*. Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.

Congreso de la República de Colombia. (1992). Ley 5ª de 1992. *Reglamento del Congreso*.

Congreso de la República de Colombia. (1996). Ley 256 de 1996. *Por la cual se dictan normas sobre competencia desleal*.

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1480 de 2011. *Estatuto del Consumidor*.

Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1801 de 2016. *Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*.

Congreso de la República de Colombia. (2019a). Ley 1955 de 2019. *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*.

Congreso de la República de Colombia. (2019b). Ley 2003 de 2019, *por la cual se modifican disposiciones de la Ley 5ª de 1992*.

Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2120 de 2021. *Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles*.

Ministerio de la Protección Social. (2006). Decreto número 616 de 2006, *por el cual se expide el reglamento técnico sobre los requisitos que debe cumplir la leche para el consumo humano*.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2013). Decreto número 675 de 2013.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2021). Resolución número 810 de 2021, *por la cual se establece el reglamento técnico de etiquetado nutricional de alimentos envasados para consumo humano*.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2022). Resolución número 2492 de 2022, *por la cual se modifica la Resolución número 810 de 2021*.

Ministerio de Salud y Protección Social & Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos. (2023). Resolución número 2270 de 2023, *por la cual se establecen criterios para la inspección, vigilancia y control de la adición de lactosuero a la leche*.

Comisión del Codex Alimentarius. (1985). *Norma general para el etiquetado de los alimentos preenvasados (Codex Stan 1-1985)*.

Comisión del Codex Alimentarius. (1999). *Norma general para el uso de términos lecheros (Codex Stan 206-1999)*.

Comisión del Codex Alimentarius. (2022). *Directrices sobre el etiquetado nutricional frontal*.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). *Observación General número 12: El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*.

Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*.

Naciones Unidas. (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2004). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*.

Organización Mundial de la Salud. (2010). *Conjunto de recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños*.

Organización Panamericana de la Salud. (2020). *El etiquetado frontal como herramienta de salud pública*.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura & Organización Panamericana de la Salud. (2022). *Informe conjunto sobre experiencias de etiquetado frontal de advertencia en Chile, Perú, México y Uruguay*.

De los honorables Congresistas,

EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO

Alejandro Ocampo

Leider Alexandra Vásquez Ochoa Representante a la Cámara por Cundinamarca	Susana Gama C. Representante Ant. PH
--	---

Mario Corrales	J. Dignos
DUARDO	
26 de Noviembre del 2025	
Acto Legislativo 485	
Edgard Sarmiento Hidalgo	
SECRETARÍA GENERAL	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 490 DE 2025
CÁMARA

“LEY PATRICIA TEHERÁN”

por medio de la cual se establecen medidas para promover la participación y el reconocimiento de las mujeres artistas del vallenato en eventos culturales, folclóricos y artísticos financiados con recursos públicos y se dictan otras disposiciones para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial y la equidad de género.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción

El presente proyecto de ley tiene como finalidad garantizar, promover y fortalecer la participación activa y equitativa de las mujeres artistas del vallenato en los eventos culturales, folclóricos y artísticos, dentro del territorio nacional, financiados con recursos públicos, contribuyendo así, al fortalecimiento de los procesos del Plan Especial de Salvaguardia de la Música Vallenata Tradicional en lo relacionado con la visibilización y participación de las mujeres. Esta participación se fundamenta en el reconocimiento de las mujeres no solo como artistas, sino como creadoras, portadoras y salvaguardas vivas del vallenato, patrimonio cultural inmaterial de la Nación.

Han surgido mujeres de diversos territorios de Colombia que hoy se destacan como salvaguardas de este legado, aportando nuevas miradas, sonoridades y prácticas culturales que enriquecen la tradición y fortalecen la transmisión intergeneracional del folclor que hoy es reconocido como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad.

Esta iniciativa responde a los mandatos constitucionales de igualdad real y efectiva (artículo 13) y de promoción de la cultura (artículos 70 y 71), y se enmarca en los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano ante la Unesco, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención de 2003 para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.

El proyecto lleva el nombre de Patricia Teherán Romero en homenaje a la voz femenina más representativa en la historia del vallenato, símbolo de lucha, resiliencia y talento. Su legado no solo marcó un hito artístico, sino que abrió las puertas a una transformación cultural profunda en un género históricamente dominado por hombres.

Asimismo, el texto recoge aportes y reflexiones de colectivos y redes de mujeres artistas, entre ellas principalmente la Red Nacional de Mujeres Artistas del Vallenato (ValleMPaz), la cual es pionera en la defensa y promoción de los derechos culturales y artísticos de las mujeres artistas del vallenato, impulsando su reconocimiento y participación en igualdad dentro de este folclor, en coherencia con los estándares internacionales de la Unesco y las Naciones Unidas sobre el disfrute de los derechos culturales de las mujeres en condiciones de igualdad.

2. Fundamentación de la necesidad de la iniciativa

2.1. Brecha estructural de género en el ámbito cultural vallenato

Pese a que el vallenato fue declarado por la Unesco (2015) como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, las mujeres continúan enfrentando una exclusión estructural en los espacios de creación, interpretación, dirección y evaluación dentro de los festivales culturales.

Datos del Ministerio de Cultura y observatorios culturales regionales indican que menos del 20% de los participantes en festivales vallenatos son mujeres y que solo el 10% de los jurados o directores artísticos son de género femenino.

Esta desigualdad se refleja también en la distribución de oportunidades: pocas mujeres logran acceder a los escenarios principales o recibir estímulos culturales, y la mayoría se mantiene en espacios de formación o acompañamiento, sin reconocimiento institucional.

El Informe de la Unesco sobre Música y Mujeres (2022) advierte que la falta de visibilidad femenina en las tradiciones musicales locales no solo constituye una forma de discriminación, sino también una pérdida de diversidad cultural, pues excluye perspectivas, estilos y saberes que enriquecen el patrimonio común.

2.2. Patrimonio cultural y enfoque de género

El Plan Especial de Salvaguardia del Vallenato Tradicional establece que la sostenibilidad de este patrimonio depende de la participación activa de las comunidades portadoras y del fortalecimiento de

la transmisión intergeneracional. En este sentido, las mujeres cumplen un papel insustituible como transmisoras del conocimiento oral, guardianas de la memoria musical y creadoras de nuevas expresiones contemporáneas.

Sin embargo, su papel ha sido invisibilizado en la historia oficial del vallenato, que tradicionalmente ha priorizado la figura masculina del juglar, del compositor o del intérprete. Esta exclusión histórica exige la adopción de medidas de acción afirmativa, orientadas a garantizar el acceso equitativo a la vida cultural y la protección de las expresiones femeninas dentro de este género.

Por tanto, la presente iniciativa no crea un privilegio, sino que corrige una desigualdad histórica, en armonía con el principio de equidad sustantiva de género y las recomendaciones de la Corte Constitucional (Sentencias C-371/00, C-103/15, C-671/15), que avalan la implementación de medidas diferenciales para promover la igualdad real.

2.3. Enfoque territorial y comunitario

El vallenato constituye una expresión viva del Caribe colombiano, enraizada en la identidad cultural de departamentos como Cesar, La Guajira, Magdalena y Bolívar. En estas regiones, las mujeres desempeñan múltiples roles como compositoras, intérpretes, docentes, productoras, organizadoras de eventos y gestoras culturales, pero enfrentan limitaciones derivadas de la falta de apoyo estatal, financiación y reconocimiento institucional.

Esta ley busca cerrar esas brechas territoriales y de género, promoviendo que los festivales, ferias y eventos folclóricos incluyan de manera progresiva criterios de equidad e inclusión, así como incentivos dirigidos a las organizaciones locales que promuevan la participación de mujeres artistas del vallenato y de aquellas vinculadas al clúster cultural del vallenato.

2.4. Pertinencia social y cultural

El reconocimiento de las mujeres en el vallenato no es solo un acto de justicia, sino una estrategia de fortalecimiento cultural, social y económico. Diversos estudios sobre la economía cultural indican que la inclusión de mujeres en los circuitos artísticos genera mayor diversidad creativa, cohesión social y crecimiento económico local, al ampliar los públicos y promover nuevos liderazgos.

Además, la implementación de medidas que garanticen la participación femenina en el folclor vallenato contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 5 y 11), relacionados con la igualdad de género y la protección del patrimonio cultural, en coherencia con la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

3. Justificación y alcances

El Proyecto de Ley “Patricia Teherán” busca revertir las desigualdades históricas mediante acciones concretas que promuevan la participación y el reconocimiento de las mujeres en el ámbito del vallenato, tales como:

- Una participación mínima del 30% de mujeres en tarimas, jurados y comités organizadores de festivales.
- La creación de becas, estímulos y reconocimientos especiales para intérpretes, compositoras, instrumentistas y gestoras culturales, del género vallenato.
- La reparación simbólica de las mujeres que han contribuido al folclor vallenato y cuyo legado ha sido omitido en la historia oficial.
- La promoción de la investigación y formación con enfoque de género en el sector cultural.
- La interacción con las distintas redes y asociaciones de mujeres artistas del vallenato legalmente reconocidas, para el enriquecimiento de los procesos de seguimiento y evaluación del Plan Especial de Salvaguardia (PES) de la Música Vallenata Tradicional, con el fin de garantizar su reconocimiento, inclusión y participación.

Con estas medidas, la ley no solo busca promover la equidad, sino fortalecer el tejido cultural y social de las regiones vallenatas y de todo el territorio colombiano, reconociendo el aporte invaluable de las mujeres a la identidad musical y cultural de Colombia.

El Proyecto de Ley “Patricia Teherán” se ajusta plenamente a la Constitución, la Ley de Cultura y los tratados internacionales sobre igualdad y patrimonio cultural. Representa una medida de justicia histórica y acción afirmativa progresiva que permitirá fortalecer la equidad de género en el sector cultural.

Su aprobación simbolizará un paso decisivo hacia una Colombia que reconoce, protege y visibiliza el talento de las mujeres que mantienen viva la esencia del vallenato, honrando la memoria de Patricia Teherán y el trabajo de tantas mujeres que, desde sus comunidades y redes culturales, han sostenido con dignidad la voz femenina del Caribe colombiano y que hoy, en toda Colombia, continúan fortaleciendo y expandiendo esa herencia musical con su talento y compromiso.

4. Impacto fiscal

El proyecto tiene un enfoque que persigue garantizar la participación y reconocimiento de las mujeres artistas del vallenato en las ferias, festivales y cualquier evento cultural de este género en Colombia financiado con recursos públicos. Sus medidas se concentran en:

- La inclusión de un mínimo del 30% de participación femenina en tarimas, jurados y comités organizadores.
- La creación de estímulos, becas y reconocimientos dirigidos a mujeres artistas del vallenato.
- La promoción de investigación, formación y visibilización del rol femenino en el vallenato.

- La participación de redes y asociaciones de mujeres en procesos de seguimiento y evaluación.

Ninguna disposición implica la creación de una nueva entidad ni el establecimiento de tributos o transferencias adicionales, lo cual limita el impacto fiscal directo. No obstante, las medidas sí generan obligaciones presupuestales en materia de estímulos culturales, formación e investigación, que deben financiarse con recursos existentes del sector cultural.

4.1 Impacto fiscal directo
4.1. Fuentes de gasto público potencial

Para que el proyecto cumpla con su finalidad, es necesario se cumplan las siguientes acciones:

- Estímulos y becas: financiación a través del Programa Nacional de Estímulos y del Fondo Nacional de Cultura (Foncultura).
- Reparación simbólica y reconocimiento: bajo costo, asociado a producción de material audiovisual, exposiciones o actos públicos.
- Formación e investigación con enfoque de género: podría implementarse mediante convenios interinstitucionales con universidades, sin requerir nuevas apropiaciones.
- Seguimiento y evaluación: ejecutable a través de la Dirección de Poblaciones del Ministerio de Cultura, con recursos del presupuesto de inversión vigente.

4.1.2. Estimación preliminar de costos de acciones a realizar:

CONCEPTO	FUENTE PRESUPUESTAL	COSTO ESTIMADO (MILLONES COP)
Estímulos y becas con enfoque de género	Programa Nacional de Estímulos	500 – 800
Programas de formación e	Convenios con entidades académicas	200 – 300
Acciones de visibilización y reparación simbólica	Comunicaciones patrimonio inmaterial	100 – 200
Seguimiento y evaluación	Dirección de Poblaciones	100
Total, estimado anual		900 – 1.400 millones COP

Este rango representa menos del 0,01% del presupuesto anual del Ministerio de Cultura, por lo que el impacto fiscal es marginal y sostenible dentro del marco actual.

4.2. Impacto fiscal indirecto y beneficios económicos

- Efecto multiplicador cultural: mayor participación femenina en festivales y circuitos musicales dinamiza el empleo cultural y el turismo regional.
- Incremento de ingresos locales: la inclusión de artistas mujeres amplía públicos y mercados, lo que puede traducirse en mayor recaudo indirecto por IVA e impuesto al consumo en eventos.
- Fortalecimiento institucional: la visibilidad de redes de mujeres y colectivos culturales reduce litigios por discriminación, lo que evita costos judiciales al Estado.

4.3 [Compatibilidad con el marco jurídico y sentencias vigentes

Aun presentando esas erogaciones: el proyecto se ajusta a los precedentes constitucionales que autorizan acciones afirmativas de carácter temporal para corregir desigualdades estructurales y a la jurisprudencia actual que permite este impacto fiscal, entre ellas tenemos las siguientes:

- Sentencia C-371 de 2000: avala medidas de trato preferente a grupos discriminados, siempre que sean razonables y proporcionales.
- Sentencia C-103 de 2015: reconoce la legitimidad de acciones afirmativas en materia de género en sectores con subrepresentación femenina.
- Sentencia C-671 de 2015: ordena la adopción de políticas culturales con enfoque diferencial para mujeres como mecanismo de equidad real.

5. Conflicto de intereses y criterios guía sobre impedimentos

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), el conflicto de intereses se configura únicamente cuando la participación del Congresista en la discusión o votación de un proyecto pueda derivar en un beneficio particular, actual y directo a su favor.

El Proyecto de Ley “Patricia Teherán” no se enmarca dentro de tal supuesto, en tanto sus disposiciones no generan beneficios individuales ni crean ventajas económicas, contractuales o de otra índole a favor de un Congresista o de un grupo particular, sino que establecen medidas de carácter general orientadas a promover la equidad de género y la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial del país.

En consecuencia, el proyecto corresponde a una de las situaciones expresamente excluidas de impedimento, según el literal a) del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, que señala:

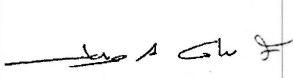
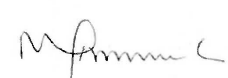
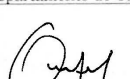
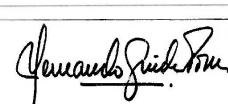
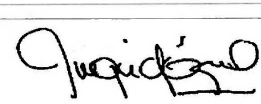
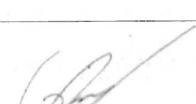
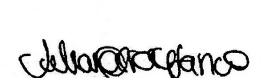
“No constituye impedimento cuando el Congresista participe, discuta o vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del Congresista coincida o se fusione con los intereses de los electores”.

Dado que la ley “Patricia Teherán” persigue fines de interés público, cultural y social, y sus efectos benefician a la colectividad -particularmente a las mujeres artistas del género vallenato y a las comunidades portadoras del patrimonio cultural-, no se configura conflicto de interés alguno que impida la participación de los Congresistas en su debate y votación.

Así mismo, el proyecto no implica asignación de recursos individualizados, designación de cargos ni adjudicación de contratos a personas determinadas, por lo cual no genera beneficio personal, directo o actual que vulnere el principio de imparcialidad legislativa.

En virtud de lo anterior, y d conformidad con las normas vigentes y la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional sobre el alcance del conflicto de intereses, se concluye que los Congresistas podrán participar en la discusión y votación del Proyecto de Ley “Patricia Teherán” sin que exista causal de impedimento.

De los honorables Congresistas,

 JORGE ALBERTO CECHIARO FIGUEROA Representante a la Cámara Departamento de la Guajira	 ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO Representante a la Cámara Departamento de Risaralda
 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara Departamento de Caldas	 DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO Representante a la Cámara por Bolívar - Pacto Histórico -PDA
 LUIS DAVID SUÁREZ CHADID Representante a la Cámara Departamento de Sucre	 JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ Representante a la Cámara Departamento del Cesar
 HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	 INGRID JOHANA AGUIRRE JUVINAO Representante a la Cámara por el Departamento del Magdalena Movimiento Político Fuerza Ciudadana
 GERSEL LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 JULIANA ARAY FRANCO Representante a la Cámara Departamento del Bolívar

PROYECTO DE LEY NÚMERO 490 DE 2025
CÁMARA

“LEY PATRICIA TEHERÁN”

por medio de la cual se establecen medidas para promover la participación y el reconocimiento de las mujeres artistas del vallenato en eventos culturales, folclóricos y artísticos financiados con recursos públicos y se dictan otras disposiciones para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial y la equidad de género.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TÍTULO I

OBJETO, FINALIDAD Y PRINCIPIOS

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto promover la participación, visibilización y fortalecimiento de las mujeres artistas del género vallenato, en los ámbitos de interpretación, composición, producción, gestión cultural y demás

expresiones relacionadas con este patrimonio cultural, garantizando su inclusión en condiciones de equidad y respeto a la diversidad.

Artículo 2°. Finalidad. La ley busca:

- a) Contribuir al cumplimiento de los compromisos de Colombia en materia de igualdad de género y protección del patrimonio cultural inmaterial.
- b) Impulsar medidas de acción afirmativa que promuevan la presencia femenina en eventos culturales, folclóricos y artísticos financiados con recursos públicos y procesos de formación del vallenato, dentro del territorio nacional.
- c) Garantizar el enfoque diferencial y territorial en el desarrollo cultural.

Artículo 3°. Principios. Las medidas se regirán por los principios de equidad, progresividad, participación comunitaria, autonomía cultural, sostenibilidad, enfoque diferencial y respeto por la diversidad étnica y de género.

TÍTULO II

PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN FEMENINA

Artículo 4°. Participación mínima. Los eventos culturales, artísticos y/ o folclóricos vallenatos que reciban apoyo financiero o institucional del Gobierno nacional o entidades territoriales, deberán garantizar, un mínimo del treinta por ciento (30%) de participación de mujeres en tarimas, jurados, comités y actividades formativas.

El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes incorporará esta obligación en los términos de referencia de sus convocatorias, procesos de financiación y demás mecanismos bajo su competencia, asegurando la verificación del cumplimiento de este porcentaje.

Artículo 5°. Estrategias de fortalecimiento. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con el Ministerio de Igualdad y Equidad, implementará el Programa Nacional de Mujeres del Vallenato “Patricia Teherán”, que incluirá:

- a) Convocatorias y becas exclusivas para mujeres intérpretes, compositoras y productoras del género vallenato.
- b) Espacios de formación en gestión, emprendimiento y liderazgo cultural.
- c) Campañas pedagógicas sobre equidad de género en la música tradicional.
- d) Apoyo a escuelas y semilleros femeninos de vallenato en zonas urbanas, rurales y étnicas.

TÍTULO III

INCENTIVOS Y FINANCIACIÓN

Artículo 6°. Incentivos culturales. Los eventos a los que se refiere esta ley que acrediten una

participación femenina igual o superior al cuarenta por ciento (40%) podrán acceder prioritariamente a recursos del Programa Nacional de Concertación Cultural y otros fondos públicos, para lo cual el Gobierno nacional, en un término de tres meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley deberá reglamentarlo.

Artículo 7°. Fuentes de financiación. Las acciones previstas se financiarán con recursos de los presupuestos de las entidades territoriales, del Presupuesto General de la Nación asignados al sector cultura, cooperación internacional, y aportes de entidades territoriales y privadas.

TÍTULO IV

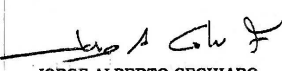
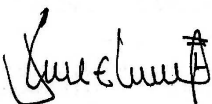
SEGUIMIENTO Y ENFOQUE DIFERENCIAL

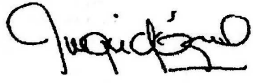
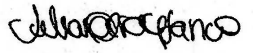
Artículo 8°. Seguimiento y control ciudadano. Las entidades territoriales a través de sus oficinas de cultura, El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes elaborarán anualmente un informe público sobre la participación de mujeres en el vallenato, para lo cual tendrán que hacer mesas técnicas con la participación de organizaciones o redes de mujeres artistas, legalmente constituidas.

Artículo 9°. Enfoque diferencial. La implementación de esta ley garantizará los derechos de las mujeres artistas del vallenato sin distinción alguno, por tal motivo, tendrá en cuenta la inclusión de mujeres rurales, afrodescendientes, indígenas, LBTIQ+, con discapacidad, jóvenes y adultas mayores, garantizando el respeto por la diversidad cultural y territorial.

Artículo 10. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará lo necesario para la aplicación efectiva de la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

 JORGE ALBERTO CECHIARIO FIGUEROA Representante a la Cámara Departamento de la Guajira	 ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO Representante a la Cámara Departamento de Risaralda
 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara Departamento de Caldas	 DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO Representante a la Cámara por Bolívar - Pacto Histórico -PDA
 LUIS DAVID SUÁREZ CHADID Representante a la Cámara Departamento de Sucre	 JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ Representante a la Cámara Departamento del Cesar

 HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	 INGRID JOHANA AGUIRRE JUVINAO Representante a la Cámara por el Departamento del Magdalena Movimiento Político Fuerza Ciudadana
 GERSEL LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 JULIANA ARAY FRANCO Representante a la Cámara Departamento del Bolívar

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 2 de Diciembre del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley Acto Legislativo

Nº 490 Con su correspondientes

Exposición de Motivos, suscrito Por:

Dr. Jorge Alberto Cerchao Figueroa.

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 492 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015, en relación con la conformación del Consejo Nacional de Participación Democrática y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 3 de diciembre de 2025

Honorable

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 492 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015, en relación con la conformación del Consejo Nacional de Participación Democrática y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario,

En mi condición de Representante a la Cámara radico el presente Proyecto de Ley número 492 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015, en relación con la conformación del Consejo Nacional de Participación Democrática y se dictan otras

disposiciones. De tal forma, presento 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 dos (2) copias.

Cordialmente,


MAURICIO PARODI DÍAZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

PROYECTO DE LEY NÚMERO 492 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015, en relación con la conformación del Consejo Nacional de Participación Democrática y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Modificación del artículo 79 de la Ley 1757 de 2015.* Modifíquese el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 79. *Composición del Consejo Nacional de Participación Ciudadana.* Serán miembros permanentes del Consejo Nacional de Participación Ciudadana:

- a) El Ministro del Interior, quien lo presidirá y convocará, o su delegado.
- b) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien ejercerá como Secretaría Técnica.
- c) Un Gobernador elegido por la Federación de Departamentos.
- d) Un Alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios.
- e) Un representante de las asociaciones de víctimas.
- f) Un representante del Consejo Nacional de Planeación o las Asociaciones de Consejos Territoriales de Planeación.
- g) Un representante de la Confederación Comunal.
- h) Un representante de la Asociación Colombiana de Universidades (Ascun).
- i) Un representante de la Confederación Colombiana de ONG o de otras federaciones de ONG.
- j) Un representante de las federaciones o asociaciones de veedurías ciudadanas.
- k) Un representante de los gremios económicos.
- l) Un representante de los sindicatos.

- m) Un representante de las asociaciones campesinas.
- n) Un representante de los grupos étnicos.
- o) Una representante de las asociaciones de las organizaciones de mujeres.
- p) Un representante del Consejo Nacional de Juventud.
- q) Un representante de los estudiantes universitarios.
- r) Un representante de las organizaciones de discapacitados.
- s) Un representante de las Juntas Administradoras Locales.
- t) **Un representante de las personas adultas mayores.**
- u) **Un representante de los Veteranos de la Fuerza Pública.**

Parágrafo 1º. El Consejo podrá invitar a sus sesiones a los representantes de las entidades y organizaciones públicas y privadas que estime conveniente para el cumplimiento de sus funciones.

Parágrafo 2º. Los sectores invitados a participar en el Consejo Nacional de Participación contarán con un plazo de tres meses para definir el representante ante el consejo. Si cumplido el plazo no se ha designado, los miembros del consejo ya elegidos solicitarán a cada una de las organizaciones representativas que se reúnan para que de manera autónoma e independiente escojan su delegado. Si pasado un mes a la convocatoria no se produce la selección, los integrantes ya designados al consejo definirán cuál de los candidatos representa el sector.

Parágrafo 3º. Los miembros del Consejo Nacional de Participación tendrán periodos de cuatro años y no podrán ser reelegidos inmediatamente.

Parágrafo 4º. En todo caso los Gobiernos nacional y territoriales contarán con un plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para conformar los respectivos Consejos de Participación Ciudadana.

Artículo 2º. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará el sistema de elección de los dos nuevos integrantes del Consejo Nacional de Participación, garantizando la debida participación de los actores interesados a través de un proceso democrático, en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

Artículo 3º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


MAURICIO PARODI DÍAZ
Representante a la Cámara
Antioquia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN Y PROBLEMA QUE ABORDA LA INICIATIVA

La Constitución Política de 1991 instituyó la democracia participativa como eje estructural del Estado Social de Derecho (artículos 1º, 2º, 40 y 103). En desarrollo de ese mandato, la Ley 1757 de 2015 reguló el estatuto de la participación ciudadana y creó el Consejo Nacional de Participación Democrática (CNPD) como instancia asesora del Gobierno nacional.

No obstante, la evolución social, demográfica, institucional y normativa del país evidencia que la composición del CNPD requiere ser ajustada para garantizar la participación efectiva de sectores que hoy tienen reconocimiento constitucional y legal, pero que no cuentan con vocería formal en este órgano:

- 1. Personas Adultas Mayores
- 2. Veteranos de la Fuerza Pública

Su incorporación responde al deber del Estado de garantizar igualdad real y efectiva (artículo 13), asegurar la participación de quienes tienen derecho a influir en las decisiones que los afectan (artículos 2º y 40) y cumplir compromisos internacionales en materia de no discriminación y derechos humanos (artículos 93 y 94).

Sector poblacional	Reconocimiento jurídico y social
PERSONAS ADULTAS MAYORES	Su protección reforzada está consagrada en los artículos 46 y 47 de la Constitución.
VETERANOS DE LA FUERZA PÚBLICA	Reconocimiento legal a través de la Ley 1979 de 2019 y desarrollo institucional del Ministerio de Defensa.

Representación del Adulto Mayor:

Colombia transita aceleradamente hacia una estructura demográfica envejecida. De acuerdo con el DANE, la población mayor de 60 años se incrementa sostenidamente, y con ella, los desafíos en: garantía de una vejez digna, acceso a servicios, políticas de cuidado, prevención de discriminación etaria, participación comunitaria.

Las personas adultas mayores no solo requieren protección social: son sujetos activos, con experiencia acumulada y capacidad de incidencia en la construcción de democracia.

Su representación fortalece el enfoque de envejecimiento activo y armoniza con instrumentos como:

- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.
- Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2032.

Representación de los Veteranos de la Fuerza Pública

Los veteranos de la Fuerza Pública, reconocidos por la Ley 1979 de 2019 como sujetos de especial protección, han contribuido de manera substancial a la seguridad, la paz y la integridad territorial.

Garantizar su participación permite: fortalecer la **reconciliación nacional**, incorporar visiones técnicas sobre seguridad humana, apoyar su reintegración activa a la vida civil, visibilizar necesidades en salud física y mental, reinserción laboral y memoria histórica.

Este proyecto reconoce su condición especial sin politizar las Fuerzas Militares ni la Policía, sino integrando enfoques de construcción de paz y democracia.

2. OBJETO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015 con el fin de integrar como miembros permanentes del Consejo Nacional de Participación Ciudadana a:

- Un/una representante de las personas adultas mayores
- Un/una representante de los veteranos de la Fuerza Pública.

Con ello se busca fortalecer la democracia participativa, ampliar la representación plural y garantizar que estos grupos poblacionales cuenten con un espacio institucional de interlocución directa ante el Estado colombiano.

3. JUSTIFICACIÓN

La inclusión de nuevos sectores permite: Mayor legitimidad del Consejo, mejores decisiones públicas basadas en pluralidad y articulación con políticas actuales en materia de derechos humanos, inclusión social, vejez, y veteranos.

Aunque la Ley 1757 incorporó múltiples sectores, existen vacíos evidentes que generan subrepresentación de poblaciones con necesidades específicas y con creciente presencia en la agenda pública:

- Adultos mayores, grupo demográfico en expansión acelerada y con políticas públicas activas (vejez, cuidado, dependencia, pensional).
- Veteranos de guerra, quienes han sido reconocidos como sujetos de especial atención y cuentan con un régimen jurídico propio.

La corrección de estos vacíos es coherente con el principio de igualdad real y efectiva, lo cual genera:

a) Ampliación del alcance democrático

La participación ciudadana debe reflejar la pluralidad social del país. La falta de representación de estos sectores genera inequidad en la incidencia pública y limita su influencia en decisiones estatales que afectan directamente su bienestar.

b) Reconocimiento de sujetos de especial protección constitucional

las personas adultas mayores y los veteranos cuentan con estatus jurídico reforzado, dada su importancia social y las condiciones de vulnerabilidad o afectaciones particulares derivadas del servicio militar y policial.

c) Fortalecimiento institucional y corresponsabilidad social

La participación estructurada de estos sectores permitirá mejorar la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas relacionadas con envejecimiento digno, transición a la vida civil de veteranos.

d) Reglamentación

Se otorgan facultades al Gobierno nacional para que reglamente los procesos de elección de los representantes de adultos mayores y de veteranos de la Fuerza Pública, a través de mecanismos que garanticen la participación de las personas involucradas y de los grupos de interés.

4. FUNDAMENTO NORMATIVO
FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El proyecto encuentra respaldo en los siguientes artículos de la Constitución Política de Colombia, cuyo contenido guarda relación directa con la ampliación de la participación ciudadana y el reconocimiento de sectores poblacionales que requieren especial protección:

Artículo Constitucional	Contenido del artículo (extracto explicativo)	Aplicación al Proyecto de Ley
Artículo 1	Establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, democrática, participativa y pluralista.	La participación ciudadana es un pilar fundante del orden constitucional, por lo que la integración plural del CNPC materializa este principio.
Artículo 2	Señala como fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los derechos, y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.	La reforma busca eliminar barreras de acceso a la participación de adultos mayores y veteranos, garantizando su incidencia efectiva.
Artículo 40	Reconoce a todos los ciudadanos el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes.	El acceso de estos dos sectores al CNPC desarrolla este derecho fundamental a la participación política.

Artículo Constitucional	Contenido del artículo (extracto explicativo)	Aplicación al Proyecto de Ley
Artículo 46	Obliga al Estado, sociedad y familia a velar por la protección y participación activa de las personas de la tercera edad en la comunidad.	Sirve de base para la creación de la curul para las personas adultas mayores , cuya protección reforzada exige mecanismos institucionales de interlocución.
Artículos 93 y 94	Integran al ordenamiento interno los tratados internacionales de derechos humanos, reconociendo derechos no enumerados pero inherentes a la persona.	Sostiene la incorporación de los veteranos , dado que instrumentos internacionales reconocen protección frente a discriminación y deber de reintegración e inclusión social.

La Jurisprudencia constitucional relevante hacemos referencia a las siguientes sentencias:

Tema	Sentencias de referencia	Aporte jurisprudencial
Personas adultas mayores	C-209/2019, T-198/2023	Reafirman la condición de sujetos de especial protección y la obligación de garantizar espacios de participación efectiva.
Veteranos y Fuerza Pública	C-330/2016 y línea sobre protección diferenciada	Reconoce afectaciones específicas derivadas del servicio militar/policial y avala medidas estatales de inclusión y reconocimiento.

Lo expresado permite concluir que la ampliación propuesta es compatible y exigida por el mandato constitucional de participación, igualdad y pluralismo democrático. Además del fundamento superior, la iniciativa se soporta en normas legales que desarrollan el derecho a la participación y la protección reforzada de los sectores incluidos en la reforma:

Norma	Contenido relevante (extracto explicativo)	Aplicación al proyecto
Ley 1757 de 2015 – Estatuto de Participación Democrática	Regula mecanismos y espacios institucionales de participación y crea el Consejo Nacional de Participación Ciudadana (CNPC) .	Es la norma objeto de modificación para ampliar los sectores representados.
Ley 1979 de 2019 – Régimen de Veteranos de la Fuerza Pública	Reconoce a los veteranos como sujetos de especial protección , ordena medidas de reintegración social y fortalecimiento participativo (arts. 2, 3 y 5).	Sustenta la creación de la representación permanente de veteranos de la Fuerza Pública en el CNPC.

Norma	Contenido relevante (extracto explicativo)	Aplicación al proyecto
Ley 1251 de 2008 – Protección a las Personas Adultas Mayores	Establece principios y garantías de la vejez digna, incluyendo su participación en la vida económica, social y cultural (arts. 3, 4 y 7).	Fundamenta la curul permanente de personas adultas mayores en el Consejo.

5. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los Congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general que buscan fortalecer la democracia participativa, ampliar la representación plural y garantizar que estos grupos poblacionales cuenten con un espacio institucional de interlocución directa ante el Estado colombiano.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”¹.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista”.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

¹ Consejo de Estado. Sala Especial de Decisión 6. Radicado: 2019-02830-00, Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.

- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

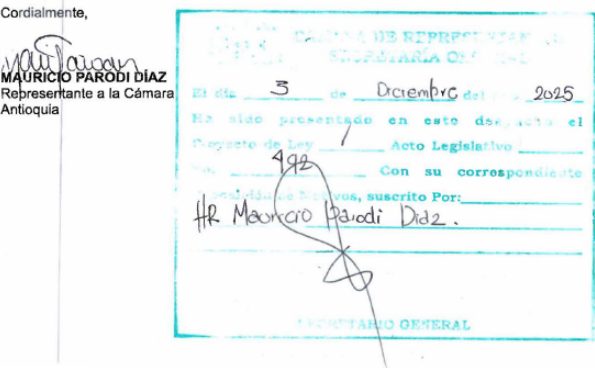
Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

6. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se aclara que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal directo sobre el Presupuesto General de la Nación.

La propuesta: No crea nuevas entidades, no establece nuevas transferencias ni beneficios económicos, no ordena gasto permanente y no afecta el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Cordialmente,



CONTENIDO	
Gaceta número 112 - Jueves, 19 de febrero de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de Ley número 485 de 2025 Cámara, por medio del cual se establece el etiquetado frontal de advertencia obligatorio en productos lácteos que contengan lactosuero, sucedáneos u otros insumos que reduzcan su calidad nutricional o puedan afectar la salud pública, y se dictan otras disposiciones para la protección de la niñez, la soberanía alimentaria, el derecho a la alimentación y la competencia leal	Págs. 1
Proyecto de Ley número 490 de 2025 Cámara, “LEY PATRICIA TEHERÁN”, por medio de la cual se establecen medidas para promover la participación y el reconocimiento de las mujeres artistas del vallenato en eventos culturales, folclóricos y artísticos financiados con recursos públicos y se dictan otras disposiciones para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial y la equidad de género.....	22
Proyecto de Ley número 492 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015, en relación con la conformación del Consejo Nacional de Participación Democrática y se dictan otras disposiciones	27