



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 1143

Bogotá, D. C., viernes, 16 de diciembre de 2016

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para los programas estatales de reducción de la pobreza y pobreza extrema, promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.*

##### 1. Síntesis del proyecto

El proyecto de ley busca estimular la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema y mejorar los factores de movilidad social por medio del Programa Familias en Acción. Para esto se propone incluir en la Ley 1532 de 2012 los siguientes cambios:

##### 1.1. Educación superior

En el 2015, 157.739 jóvenes beneficiarios de Más Familias en Acción culminaron su ciclo en educación básica y media (DPS, 2016). El proyecto de ley busca que estos 157 mil estudiantes que completaron su bachillerato de manera satisfactoria, de acuerdo a los criterios de priorización que fije el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, tengan acceso preferente a programas en instituciones de educación superior.

##### 1.2. Formación para el trabajo de las madres y padres los titulares de programa

Los titulares del programa y miembros promovidos de Familias en Acción gozarán de acceso preferente para los programas de formación para adultos realizados por el gobierno. Estos programas estarán orientados a garantizar de forma progresiva el acceso a la educación, al financiamiento de proyectos de emprendimiento laboral y a la búsqueda de la estabilidad laboral de las titulares de las familias beneficiarias.

##### 1.3. Prevención del embarazo en la adolescencia

En el marco de Más Familias en Acción, el Ministerio de Educación Nacional, ICBF, y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social garantizarán el diseño, implementación y articulación de acciones, planes y programas de prevención del embarazo en la adolescencia.

##### 1.4. Educación básica y media

El programa garantizará el subsidio para estudiantes en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, de acuerdo al diseño vigente del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

##### 1.5. Cobertura y priorización geográfica del programa

El proyecto de ley garantizará la focalización en la zona rural para el programa Más Familias en Acción. Lo cual implica que los nuevos cupos asignados dentro del programa irán destinados prioritariamente con el siguiente orden: i) zonas rurales dispersas, ii) zonas rurales y iii) cabeceras municipales.

##### 1.6. Competencias ciudadanas y comunitarias

El programa Más Familias en Acción garantizará el componente de Competencias ciudadanas y comunitarias para sus beneficiarios. Estas competencias son un conjunto de actividades que impulsa las capacidades individuales y colectivas de las familias beneficiarias. Se enfoca principalmente en materia de educación sexual y reproductiva, educación nutricional, formación financiera y laboral para las familias pertenecientes a Más Familias en Acción.

##### 1.7. Beneficiarios

Actualmente los beneficiarios de Más Familias en Acción son: las familias que se encuentren en pobreza, según los criterios establecidos por el Gobierno

nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; las familias en situación de desplazamiento y las familias indígenas que cumplan los criterios establecidos por el Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Proponemos un nuevo enfoque de focalización donde Los beneficiarios del programa serán las familias clasificadas como en situación de pobreza y pobreza extrema según los criterios de focalización del Departamento Administrativos para la Prosperidad Social.

#### 1.8. Tipos de transferencias monetarias

El proyecto de ley propone que cada año el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reajusten el monto de las transferencias de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo del país. En todo caso, el valor de la transferencia monetaria no podrá disminuir frente a la vigencia del año inmediatamente anterior.

#### 1.9. Seguimiento a familias beneficiarias que incumplen condiciones

El proyecto de ley busca que Más Familias en Acción realice seguimiento a las familias beneficiarias que incumplen las condiciones establecidas por el programa. Esto, con el fin de realizar acciones de mitigación pertinentes y de entender las causas que originan dicho incumplimiento.

#### 1.10. Competencias entidades territoriales

El proyecto de ley busca corresponsabilizar a las administraciones municipales, departamentales y gobernaciones del funcionamiento del programa en los municipios y corregimientos departamentales.

#### 2. Competencia y asignación

Mediante comunicación del 16 de septiembre de 2016, notificado ese mismo día, conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, fuimos designados como ponentes en primer debate del **Proyecto de ley número 127 de 2016 Senado**, por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para los programas estatales de reducción de la pobreza y pobreza extrema, promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Más Familias en Acción radicado el día 30 de agosto de 2016.

#### 3. Trámite del proyecto

**Origen:** Congreso de la República.

**Autores de la iniciativa: Honorables Senadores y Senadoras:** Claudia López, Jorge Iván Ospina Gómez, Édinson Delgado Ruiz, Antonio José Correa, Iván Leonidas Name Vásquez, Antonio José Navarro Wolff,

Jorge Eliéser Prieto Riveros, Alexander López Maya, Doris Clemencia Vega Quiroz, Juan Manuel Galán Pachón, Manuel Mesías Enríquez Rosero y Roosevelt Rodríguez Rengifo. **Honorables Representantes:** Angélica Lozano Correa, Óscar Ospina Quintero, Víctor Javier Correa Vélez y Ana Paola Agudelo García.

**Ponentes para primer debate:** Senador Jorge Iván Ospina (Coordinador), Senador Édinson Delgado y Senador Antonio José Correa.

El presente proyecto de ley se construyó en conjunto con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el objetivo abogar por una mejor movilidad social por medio de una reforma a la Ley 1532 de 2012 “*por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para los programas estatales de reducción de la pobreza y pobreza extrema, promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Más Familias en Acción*” El proyecto de ley principalmente busca abogar por la mejora de la movilidad social por medio de la reducción del embarazo adolescente, acceso preferente a los jóvenes que hacen parte del Programa Más Familias en Acción, priorización en la zona rural, formación para el trabajo de los titulares del programa, entre otros.

#### 4. Explicación del proyecto de ley

##### 4.1. Contexto del Programa Más Familias en Acción

Más Familias en Acción (MFA), antes llamado Familias en Acción, es un programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) dirigido por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), que busca contribuir a la superación y prevención de la pobreza y la formación de capital humano por medio de la creación de incentivos para la permanencia en la educación y mejora en la nutrición de la población pobre y vulnerable (DPS, 2013; 2014).

##### 4.1.1. Alcance

El desarrollo del programa se realizó en tres fases. La primera, se dio del año 2000 al 2006, con una cobertura de 848 municipios atendiendo a 700 mil familias, 83% del nivel 1 del Sisbén y 17% en situación de desplazamiento, principalmente en el área rural. La segunda fase fue del 2007 al 2012, donde se amplió la cobertura a familias urbanas, la población indígena y centros urbanos, atendiendo a 2,8 millones de familias beneficiadas (62% en municipios rurales y 38% en medianas y grandes ciudades). La fase actual empezó luego de la aprobación de La Ley 1532 de 2012, que convierte a Familias en Acción en una política de Estado. En la Tabla 1 se observa la focalización por fase, los recursos invertidos y las familias beneficiarias en cada una de ellas.

**TABLA 1. FASES FAMILIAS EN ACCIÓN**

Fase	Familias Beneficiadas	Dinero invertido (cifras en miles de millones)	Focalización
2000-2006	700 mil (83% nivel 1 Sisbén y 17% situación de desplazamiento)	\$1.164 (2002- 2006)	-Población en condición de pobreza rural -Población en condición de desplazamiento.

Fase	Familias Beneficiadas	Dinero invertido (cifras en miles de millones)	Focalización
2007-2012	2,8 millones (62% municipios rurales y 38% de medianas y grandes ciudades)	\$6.944	-Ampliación de familias rurales -Población indígena -Inclusión de centros urbanos
2013-Hoy	2,6 millones (Todos los municipios del país)	\$6.199 (2013- Agosto 2016)	-Población en Red Unidos -Población en el Registro Único de Víctimas -Asignación puntaje Sisbén III, según desagregación geográfica.

Fuente: Elaboración propia con datos DPS (2016)

El programa hace una focalización geográfica en tres etapas: i) caracterizar a los municipios de conformidad con los criterios de urbanización y pobreza; ii) seleccionar a los municipios según sus características establecidas; iii) diferenciar montos de los incentivos a otorgar, según grupos de municipios de intervención. En la Tabla 2. se muestra la clasificación por municipios.

**TABLA 2. CLASIFICACIÓN MUNICIPAL DE MFA**

Grupo Municipal	Municipios
1	Bogotá
2	Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, San Andrés, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Valledupar y Villavicencio.
3	Municipios con incidencia de pobreza por IPM inferior al 70% (según datos censo 2005)
4	Municipios con incidencia de pobreza por IPM del 70% o superior (según datos censo 2005)

Fuente: DPS (2016)

Luego de la focalización geográfica, la población atendida por el programa es focalizada por cuatro grupos poblacionales. El primero es por el puntaje del Sisbén III según la desagregación geográfica (Ver Tabla 3); el segundo, es si la familia hace parte de la Red Unidos; el tercero es si se identifica en el Registro Único de Víctimas (RUV) y el cuarto, si hace parte de los listados de población indígena otorgados por el Ministerio del Interior.

**TABLA 3. ÁREAS DE DESAGREGACIÓN DEL SISBÉN**

Desagregación geográfica	Puntaje – Sisbén III
Área 1. Principales ciudades sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.	0-30.56

Desagregación geográfica	Puntaje – Sisbén III
Área 2. Resto Urbano, compuesto por la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, centros poblados, y zona rural dispersa de las 14 ciudades.	0-32.20
Área 3. Rural, conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades.	0-29.03

Fuente: DPS (2016)

#### 4.1.2. Incentivos

El programa entrega dos tipos de incentivos a familias en situación de desplazamiento, familias indígenas y familias en situación de pobreza y pobreza extrema con hijos menores de 18 años. Un subsidio en educación, que busca incentivar la permanencia escolar de los beneficiarios y otro en salud y nutrición que busca mejorar la salud de los menores durante la etapa crítica de crecimiento.

El subsidio de educación se otorga a las familias con niños, niñas y adolescentes -NNA- entre 7 y 18 años de edad (se entrega un incentivo por cada NNA y se otorga a máximo 3 beneficiarios por familia), condicionado a la asistencia del 80% de las clases y la no pérdida de más de dos años escolares. La transferencia se entrega cada dos meses (5 veces al año), menos en el periodo de vacaciones escolares. “En caso de que uno de los beneficiarios tenga 18 o 19 años de edad, debe estar cursando mínimo 10° grado, y si tiene 20 años grado 11°” (DPS, 2016).

El subsidio de salud y nutrición es otorgado a las familias con niñas y/o niños entre los 0 y 6 años de edad condicionado a controles de crecimiento y desarrollo cada dos meses (6 veces al año). Es importante aclarar que el monto del subsidio es diferenciado entre las zonas rurales y las zonas urbanas del país. En la Tabla 4 se observa los montos asignados para cada subsidio según las características.

**TABLA 4. VALORES DE LAS TRANSFERENCIAS BIMESTRALES DE SALUD Y EDUCACIÓN DE ACUERDO AL GRUPO MUNICIPAL 2015**

Grupo Municipal	Salud(\$)	Educación (\$)				
	Niños de 0-7 años	Preescolar (grado transición)	Básica Primaria (grados 1-5)	Básica Secundaria (grados 6-8)	Básica Secundaria (grado 9°) y Media (grado 10°)	Media (grado 11)
1	63.525	0	0	26.475	31.775	47.650
2	63.525	21.175	10.600	26.475	31.775	47.650
3	63.525	21.175	15.900	31.775	37.050	52.950
4	74.100	21.175	15.900	31.775	42.350	58.225

Nota: Las cantidades están expresadas en pesos colombianos.

Fuente: DPS (2015).

Los NNA en condición de discapacidad deben: i) ser miembros participantes del programa MFA, ii) estar vinculados e identificados con discapacidad registrada en el Sistema de Matricula Estudiantil de Educación Básica y Media (SIMAT), iii) estar inscritos en el registro de Localización y Caracterización de la Población con Discapacidad (PLCPCD) (DPS, 2016). Los montos que reciben son los indicados en la Tabla 4.

#### 4.2. Problemática que resuelve el proyecto de ley

##### 4.2.1. Ampliar miembros de las familias vinculadas a MFA que son impactados directamente por el programa

La evidencia internacional muestra a partir de las experiencias de México y Chile, los programas de trasferencias monetarias han pasado de brindar un servicio sólo a menores de edad, a uno de atención integral a los miembros de las familias beneficiarias de dichas trasferencias. En Chile, se incluye dentro del programa de trasferencias monetarias condicionadas al adulto mayor, madres de familia, y menores de edad en situación de vulnerabilidad y jóvenes mayores de 24 años (CEPAL, 2016). En México las trasferencias otorgadas por el programa también van dirigidas al adulto mayor, madres de familias, niños, niñas y adolescentes (Cecchini & Madariaga, 2011).

En Colombia, la atención que da Más Familias en Acción está limitada a otorga subsidio de educación y nutrición únicamente a hogares con niñas, niños y adolescentes. El subsidio de nutrición va dirigido a mejorar la salud de menores de 7 años, mientras que el subsidio de educación busca mejorar la asistencia escolar y disminuir el riesgo de deserción a los estudiantes menores de 18 años.

El presente proyecto de ley, permite que los titulares del programa y los jóvenes graduados del colegio en transición de ingreso a educación a educación superior, tengan acceso preferente a los programas que brinda el Estado.

##### 4.2.2. Formación y desarrollo de los titulares del programa

Para que exista movilidad social en un país, las características de los padres juegan un papel fundamental en determinar las variables de resultado educativas de los hijos (Tenjo y Bernal, 2004 en Bedoya, García, Rodríguez, & Sánchez, 2015). Tenjo y Bernal (2004), encuentran que la educación relativa de los hijos está relacionada con la educación relativa de los padres, y específicamente que los logros educativos de la madre determinan directamente los logros educativos de sus hijos.

En Colombia, Bernal et al (2009), muestra que las mujeres sin educación no sólo tienden a tener más hijos que las mujeres educadas, sino que terminan teniendo más hijos que los deseados. Esto significa que existe un efecto entre los logros educativos de las madres sobre el nivel educativo que sus hijos alcanzarán (Bedoya et al., 2015). Por esto es importante la creación de estrategias de superación de po-

breza para los padres de familias beneficiarios del programa.

Con este proyecto de ley se quiere adelantar un paso adicional a la formación de los titulares de MFA, como principales responsables de la familia. Villa (2012), muestra en su estudio en el cual analiza las trasferencias monetarias condicionadas y el mercado laboral, que Familias en Acción aumenta la probabilidad de tener un empleo formal entre las mujeres adultas beneficiarias, comparado con mujeres no beneficiarias y que no hay efecto para los hombres adultos (Barrientos & J., 2012). Por esto es importante implementar un componente de educación para los titulares beneficiarios de Más Familias en Acción.

Actualmente el programa cuenta con un registro de 2.476.116 familias atendidas, de las cuales 2.228.504 tienen a una madre como titular del núcleo familiar, es decir el 89,9% de los titulares son mujeres, de las cuales el 29,32% son menores de 30 años (DPS, 2016). Adicionalmente, sabemos que el 43,86% de las titulares beneficiarias de Más Familias en Acción presentan como último nivel alcanzado en educación en primaria. Esto genera una alerta importante y un espacio de oportunidad, para brindarle herramientas a las familias para superar la pobreza y la pobreza extrema.

Por esto, el proyecto de ley busca que los titulares del programa tengan acceso preferente a programas de formación para adultos, educación, emprendimiento y empleabilidad brindados por el gobierno.

##### 4.2.3. Garantizar acceso preferente a programas de educación superior

Según el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, “*La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura*”.

La mayor deserción en educación básica y media entre los beneficiarios del programa Más Familias en Acción se ve en el grado décimo. Este proyecto de ley busca que los estudiantes tengan incentivos para permanecer en el sistema educativo y alcanzar sus estudios en educación superior.



Fuente: DPS, 2016

En el 2015, 157.739 jóvenes beneficiarios de Más Familias en Acción culminaron su ciclo en educación básica y media (DPS, 2016). El presente pro-

yecto de ley busca que estos 157 mil estudiantes que completaron su bachillerato de manera satisfactoria, tengan **acceso preferente** a programas de educación superior. Más Familias en Acción garantizará a los jóvenes beneficiarios un programa para este fin y/o acceso preferente a los programas estatales y gubernamentales que cumplan con el mismo objetivo.

Por ejemplo, el programa Jóvenes en Acción, demandaría que los cupos nuevos otorgados se destinaran prioritariamente a los beneficiarios de Más Familias en Acción. Actualmente, solo el 9,4% de los beneficiarios de Jóvenes en Acción, fueron antiguos beneficiarios de Más Familias en Acción. Con este proyecto de ley se pretende que esta cifra aumente, no solo para Jóvenes en Acción, sino para otros programas que cumplan con el propósito de permitir acceso y permanencia en la educación superior de los beneficiarios de Más Familias en Acción.

Esta propuesta se busca garantizar el tránsito del colegio a la educación superior y garantizar una formación para el trabajo de los jóvenes.

#### 4.2.4. Focalización del programa

El programa Más Familias en Acción actualmente beneficia a tres tipos de población: la población en pobreza y pobreza extrema según lo establecido por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, las familias en situación de desplazamiento y las familias indígenas y afrodescendientes bajo los criterios del Ministerio del Interior. Proponemos en el proyecto de ley una modificación en la focalización, donde los beneficiarios sean solo las familias en situación de pobreza y pobreza extrema según lo establecido por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con priorización a las familias en situación de desplazamiento, indígenas y/o afrodescendientes que cumplan con esta condición. Con esto se busca que la población atendida por Más Familias en Acción sea efectivamente la más vulnerable de todas.

#### 4.2.5. Prevención del embarazo en la adolescencia

La mujer embarazada es sujeto de especial protección en la Constitución Política de Colombia.

**Artículo 43.** *La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.*

*El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.*

Según la Sentencia **C-507/04**

*El derecho de las mujeres adolescentes a que se les garantice un desarrollo libre, armónico e integral y a gozar el pleno ejercicio de sus derechos es sometido a un grado de afectación alta cuando se casan precozmente, en especial en los casos en que además tienen lugar embarazos prematuros. En los matrimonios precoces la mujer adolescente suele asumir cargas y responsabilidades que transforman*

*su vida radicalmente, no sólo en los meses y años siguientes al matrimonio, sino a lo largo de toda su existencia, especialmente si se tiene hijos a tan corta edad. Las niñas que se casan a edades tempranas truncan su desarrollo educativo, social y económico, deben encarar el mundo de la adultez antes de tiempo, con inexperiencia y con grave incidencia sobre su desarrollo individual. Además, los embarazos a temprana edad suelen tener lugar en los matrimonios precoces también pueden afectar su salud y la de sus futuros hijos.*

#### Sentencia **C-543/10**

*La Constitución de 1991 contempló una amplia protección constitucional a favor de la mujer embarazada, de la madre trabajadora –antes y después del parto– así como de la niñez. Esto, como consecuencia de un conjunto de objetivos sentados de manera expresa en la misma Carta Política, entre los cuales, ocupan lugar preeminente: (i) el logro efectivo de la igualdad entre los géneros (artículo 43 C.P.); (ii) la protección de la vida (artículos 2º, 11, 44); (iii) el amparo de la familia como institución básica de la sociedad (artículos 5º y 42 C. P.); (iv) la garantía de los derechos de la madre en cuanto a una manera eficaz para garantizar también la protección de los derechos de las niñas y de los niños, derechos estos, que por orden del artículo 44 superior deben ampararse de modo prevalente. En esta misma línea de pensamiento, sobresale el mandato contemplado en el artículo 43 superior que ordena al Estado conferir a la mujer durante el embarazo y después del parto, especial asistencia y protección así como manda otorgarle subsidio alimentario en el caso en que ella se encuentre desempleada o desamparada.*

El embarazo adolescente tiene altas repercusiones sobre la movilidad social de las mujeres y sus hijos (Peña et al., 2014). Las consecuencias de ser madre adolescente se relacionan con un “menor nivel de escolaridad, probabilidad menor en 19% de participar en el mercado laboral, mayor número de hijos y también una alta probabilidad de casarse más de una vez” (Núñez y Cuesta, 2006 en Galindo 2011). Igualmente, está demostrado que existe relación entre la incidencia en el embarazo adolescente con la condición socioeconómica de los hogares y al acceso a educación sexual (Galindo, 2011; Profamilia, 2011 en Peña et al. 2014).

En Colombia, la tasa de embarazo adolescente aumentó en la década de los noventa, a diferencia de otros países de la región donde disminuyó (Bernal & Camacho, 2014). Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS 2010), el 19,5% de las adolescentes entre 15 y 19 años han estado alguna vez embarazadas. Es decir que una de cada cinco adolescentes entre los 15 y 19 años es madre o estuvo embarazada. En la zona rural el panorama es peor, la tasa de embarazo adolescente alcanza hasta un 26%, en comparación con un 17% de la zona urbana. Igualmente existe una diferencia muy marcada dependiendo del estatus socioeconómico de las personas. La tasa de embarazo adolescente es mayor para los quintiles más bajos y menor en los más altos (Galindo, 2011). Según los datos de la ENDS (2010), el quintil más bajo presenta una tasa de embarazo

adolescente del 29,9%, mientras el quintil más alto tiene una tasa de 9,1%.

Un estudio de Cortés, Gallego y Maldonado (2015), muestra que el efecto de los programas de transferencias monetarias condicionadas para educación, la disminución del embarazo adolescente depende de los límites y condiciones que se establecen por el programa. Para el caso de Bogotá el programa *Subsidio educativo* ata la renovación de la transferencia a cumplir un mínimo de asistencia diaria por parte del estudiante. Esto lleva que la reducción en el embarazo en la adolescencia de este programa sea mayor en comparación con el programa *Más Familias en Acción*.

Actualmente, la tasa de embarazo adolescente de las beneficiarias entre 10 y 19 años de Más Familias en Acción es del 20,44% (DPS, 2016). El mayor número de casos de embarazo en la adolescencia se encuentra entre los 17 y 19 años de edad. Para disminuir esta tasa, proponemos la implementación de una estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia, dentro del marco de Más Familias en Acción. El Ministerio de Salud y Protección Social coordinará dicha estrategia, que le otorgará al Ministerio de Educación Nacional, el ICBF y el Departamento Administrativos para la Prosperidad Social la creación de una estrategia focalizada en prevención y reducción del embarazo en la adolescencia de los beneficiarios de Más Familias en Acción. Las acciones, planes y programas de la estrategia deberán incorporar como mínimo:

- i) La formación de competencias para la toma de decisiones informadas;
- ii) El desarrollo de conocimientos y la construcción de proyectos de vida de niños, niñas y adolescentes donde se promocionen los beneficios de la culminación del ciclo educativo;
- iii) La reducción de los factores de vulnerabilidad y comportamientos de riesgo y
- iv) y el estímulo de los factores protectores y el aumento de hábitos saludables de vida.

Igualmente, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF, deberán realizar el monitoreo y seguimiento a las acciones, planes y programas para la prevención y reducción del embarazo en la adolescencia. Las evaluaciones de impacto de las acciones, planes y programas implementados estarán a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación.

**4.2.6. Competencias ciudadanas y comunitarias**

Actualmente Más Familias en Acción cuenta con un programa de formación para la vida llamado Bienestar Comunitario que busca dar herramientas a los beneficiarios para salir de la pobreza. Bienestar Comunitario permite la capacitación para la formalización financiera de las mujeres, educación sexual y reproductiva para las familias y la oportunidad para que las familias adquieran alimentos de mejor calidad para crear un balance nutricional apropiado (Núñez, 2011; UT Econometría & SEI, 2012).

En el presente proyecto de ley se busca que Más Familias en Acción garantice este componente de Competencias Ciudadanas y Comunitarias para sus beneficiarios. Donde se garantizará de manera progresiva la educación sexual, educación nutricional y formación financiera. Con esto, se busca mejorar la integralidad de los servicios brindados por Más Familias en Acción. Especialmente, se incorpora la actuación de entidades como el Ministerio de Educación, SENA e ICBF como actores que implementarán el programa bajo la coordinación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

**4.2.7. Cobertura y Focalización geográfica del programa**

Proponemos que Más Familias en Acción garantice la focalización en la zona rural. Lo cual implica que los nuevos cupos asignados dentro del programa irán destinados según la siguiente priorización: i) zonas rurales dispersas, ii) zonas rurales, y iii) zonas urbanas cabeceras.

Gráfico 1. Incidencia de pobreza multidimensional y brecha rural - urbano según zona. 2010-2014



Gráfico 8. Incidencia de pobreza monetaria y brecha rural - urbano según zona. 2002-2014.



Fuente: DNP-DDRS a partir de DANE.

Fuente: DNP, 2015

En las gráficas anteriores se muestra que la pobreza multidimensional y monetaria en Colombia, ha sido mayor en las zonas rurales en comparación con las zonas urbanas para todos los años en el periodo comprendido entre el 2010 y 2014.

**4.2.8. Tipos de transferencias monetarias**

El presupuesto asignado a Más Familias en Acción ha ido disminuyendo y por lo tanto la inversión del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en el programa también. El proyecto de ley propone que cada año el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reajusten el monto de las transferencias de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo del país. En todo caso, el valor de la transferencia monetaria no podrá disminuir frente a la vigencia del año inmediatamente anterior.

#### 4.2.9. Seguimiento a familias beneficiarias que incumplen condiciones

Actualmente, Más Familias en Acción no tiene un seguimiento específico de los beneficiarios que incumplen con las condiciones del programa. En el proyecto de ley se busca establecer este seguimiento obligatorio, con el fin de verificar las causas que llevan a dicho incumplimiento y establecer acciones de mitigación pertinentes.

#### 4.2.10. Competencias entidades territoriales

Actualmente, Más Familias en Acción no asigna competencias específicas a las entidades territoriales. Esto lleva a que la implementación del programa no venga directamente desde la región, causando problemas de información en su implementación. El proyecto de ley busca corresponsabilizar a las administraciones municipales, departamento y gobernaciones del funcionamiento del programa los municipios o corregimientos departamentales.

### 5. Contexto internacional

Los programas de transferencia monetaria condicionada se implementan en toda América Latina desde la década de los noventa. Estos programas se caracterizan por “entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas” (Cecchini & Madariaga, 2011). A continuación, se explica brevemente las características de los programas de Chile y México que han servido como ejemplo en América Latina.

#### 5.1. Chile

Generalidades	<p>En Chile, el primer programa de transferencias monetarias condicionadas se llamó Chile Solidario. Este nació en el 2002 como un programa que atiende a familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad. “En términos más específicos, se trata de una estructura que pretende articular al conjunto de la oferta pública en torno a sus beneficiarios. Desde abril de 2011, se incorporan nuevos componentes focalizados para las familias en extrema pobreza a través del Programa de Bonificación al Ingreso Ético Familiar (Asignación Social)” (CEPAL, 2016)</p> <p>El programa de Ingreso Ético Familiar (IEF) va dirigido para todos los miembros de una familia. Se asigna la transferencia de acuerdo al reconocimiento de logros y el cumplimiento de deberes, en áreas de salud, educación y trabajo. Existen tres tipos de bonos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bono de Dignidad: está compuesto por el Bono de Base Familiar y el Bono de Protección que se asigna a las familias que hacen parte del IEF. Según condicionalidades asignadas por el Ministerio de Desarrollo Social.</li> <li>2. Bono por deberes: dirigido a familias con menores de 18 años, que está conformado por el Bono de Control de Niño Sano y por el Bono de Alimentación Escolar.</li> <li>3. Bono por logros: dirigido al 30% de la población muy vulnerable que logren desempeños en distintas áreas. Incluye el Bono por Logros Escolares y Bono al Trabajo de la Mujer (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).</li> </ol>
---------------	---

Focalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personas en pobreza extrema o vulnerabilidad que se mide por medio de la Comprobación de medios indirecta (índice de calidad de vida).</li> <li>- Tener 65 o más años de edad, vivir solo o con una persona y estar en situación de pobreza o vulnerabilidad.</li> <li>- Encontrarse en situación de calle.</li> <li>- Ser menor de edad cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad. En ese caso, sus cuidadores también pueden ser beneficiarios del Ingreso Ético Familiar.</li> </ul>
Condiciones de Salida	<p>Esquema de graduación con límite de tiempo y transferencias decrecientes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Duración apoyo familiar = 2 años;</li> <li>- Duración máxima transferencias = 5 años.</li> </ul>
Normatividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 19.949 de 2008; establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado “Chile Solidario”</li> <li>- Decreto 29 (2011): aprueba reglamento que establece normas para la implementación del programa “bonificación al ingreso ético familiar”.</li> <li>- Ley 2059517-05-2012: crea el ingreso ético familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer</li> </ul>

#### 5.2. México

Generalidades	<p>El programa <i>Oportunidades</i> en México es el programa de transferencias monetarias condicionadas más antiguo y establecido en el mundo. Nació en el 1997 bajo en nombre de <i>Progesa</i> y buscaba principalmente ser un programa de apoyo en alimentación, educación y salud para la población en situación de pobreza. En un principio operaba exclusivamente en las zonas rurales del país, hoy en día se implementa a nivel Nacional. Este programa ofrece las transferencias monetarias condicionadas al hogar en conjunto” a través del apoyo alimentario, el apoyo energético y el apoyo alimentario Vivir Mejor, mientras que el apoyo educativo Jóvenes con Oportunidades y el apoyo al adulto mayor se destinan a niños que cursan educación primaria, secundaria y media superior, jóvenes en los últimos años de educación media-superior y adultos mayores, respectivamente”. (Cecchini &amp; Madariaga, 2011).</p>
Focalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geográfica (utilizando el índice de rezago social),</li> <li>- Comunitaria,</li> <li>- Prueba de medios que se aplica en municipalidades en condiciones de alta pobreza.</li> </ul>
Condiciones de Salida	<p>“Esquema diferenciado de apoyos (EDA): Familias son recertificadas al sexto año de recibir los apoyos y pasadas al EDA, en que continúan percibiendo apoyos (salvo el apoyo alimentario y educativo para niños/as en educación primaria) por otros seis años en que egresan del programa. A partir de 2012, se incluye un nuevo criterio de selección de localidades con un bajo Índice de Rezago Social (IRS) que serán recertificadas cada 5 años. Se precisó también la temporalidad de las familias que transiten al EDA, con base en los integrantes de 12 a 21 años de edad” (CEPAL, 2016).</p>
Normatividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley General de Desarrollo Social de 2004: Busca garantizar los derechos sociales de los mexicanos (SEDESOL, 2014).</li> <li>- Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con autonomía técnica (Marzo 2002) (SEDESOL, 2014).</li> </ul>

#### Bibliografía

Angulo, R. (2016). *Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Barrientos, A., & J., V. (2012). *Antipoverty transfers and labour force participation effects*. Washington DC: Brooks World Poverty Institute.

Bedoya, J., García, S., Rodríguez, C., & Sánchez, F. (2015). *La lotería de la cuna: La movilidad social a través de la educación en los municipios de Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Bernal et al. (2009). *Desarrollo económico: retos y políticas públicas*. Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes.

Bernal, R., & Camacho, A. (2014). La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia. En A. Montenegro, & M. Melendez, *Equidad y movilidad social* (págs. 133-180). Bogotá: Universidad de los Andes.

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (12 de Julio de 2016). *CEPAL*. Obtenido de Oportunidades-México: <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=22>

CEPAL. (12 de Julio de 2016). *Chile Solidario*. Obtenido de CEPAL: <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=11>

Corte Constitucional. (s.f.). *Sentencia C-131 de 2014*.

Cortés, D., Gallego, J., & Maldonado, D. (2015). On the Design of Educational Conditional Cash Transfer Programs and Their Impact on Non-Education Outcomes: The Case of Teenage Pregnancy. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 219–258.

DNP. (Agosto de 2015). *DIAGNÓSTICO DE LA POBREZA RURAL: COLOMBIA 2010-2014*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequariorestal%20y%20pesca/Pobreza%20Rural.pdf>

DPS. (3 de Abril de 2016). *Departamento para la Prosperidad Social*. Obtenido de <http://www.prosperidadsocial.gov.co/que/jov/Paginas/Requisitos.aspx>

DPS. (18 de Mayo de 2016). *Respuesta Derecho de Petición-TMC*. Bogotá: Departamento para la Prosperidad Social.

Ministerio de Desarrollo Social. (12 de julio de 2016). *Ministerio de Desarrollo Social*. Obtenido de Ingreso Ético Familias: <http://www.ingresoetico.gov.cl/como-funciona/>

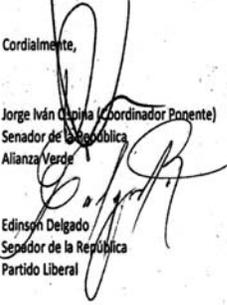
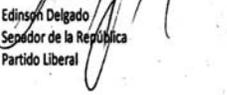
Núñez, J. (2011). *EVALUACIÓN DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN EN GRANDES CENTROS URBANOS*. Bogotá: Centro Nacional de Consultoría.

SEDESOL. (2014). *Secretaría Distrital de Desarrollo Social*. Obtenido de Prospera-Programa de Inclusión Social: <https://www.prospera.gob.mx/EVALUACION/es/norma/evaluacion.php>

UT Econometría & SEI. (2012). *IMPACTOS DE LARGO PLAZO DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN EN MUNICIPIOS DE MENOS DE 100 MIL HABITANTES EN LOS ASPECTOS CLAVES DEL DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO*. Bogotá: DNP.

Cordialmente,

UT Econometría & SEI. (2012). *IMPACTOS DE LARGO PLAZO DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN EN MUNICIPIOS DE MENOS DE 100 MIL HABITANTES EN LOS ASPECTOS CLAVES DEL DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO*. Bogotá: DNP.

Cordialmente,  
  
 Jorge Iván Ospina (Coordinador Ponente)  
 Senador de la República  
 Alianza Verde  
  
 Edinson Delgado  
 Senador de la República  
 Partido Liberal  
 Antonio José Correa  
 Senador de la República  
 Opción Ciudadana

**6. Pliego de modificaciones**

- En todo el articulado se reemplaza el nombre del Programa “Más Familias en Acción” por “Familias en Acción”.
- Con el fin de presentar con claridad los demás cambios que se propone al articulado radicado del Proyecto de Ley No. 31 de 2016, a continuación se hace una comparación entre ambos textos:

PROYECTO DE LEY RADICADO	PLIEGO DE MODIFICACIONES
Título del proyecto	Título del proyecto
<i>Por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para los programas estatales de reducción de la pobreza y pobreza extrema, promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Más Familias en Acción</i>	<i>Por medio del cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción</i>
Articulado	Articulado
Artículo 1°. <i>Objeto</i> . La presente ley tiene como objeto adoptar los siguientes criterios de política pública para los programas estatales de reducción de la pobreza y pobreza extrema y la promoción de la movilidad social: asegurar el cumplimiento de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, el acceso y culminación de la educación básica, media y superior de los niños y jóvenes beneficiarios, suplir el déficit educativo de los adultos de las familias beneficiarias, sus condiciones de empleabilidad y autonomía económica, prevenir el embarazo en la adolescencia y focalizar la ampliación de cobertura en la población y zonas rurales. Esta ley regula la aplicación de estos criterios de política pública al programa Más Familias en Acción.	Artículo 1°. <i>Objeto</i> . La presente ley tiene como objeto <u>apoyar la culminación del ciclo de educación básica y media, impulsar el tránsito de los jóvenes bachilleres promovidos del Programa a instituciones y programas de educación superior, contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia, mejorar las competencias ciudadanas y comunitarias de los titulares del programa, priorizar la ampliación de la cobertura rural del Programa Familias en Acción y fomentar los factores de movilidad social de las familias beneficiarias en aras de estimular la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema.</u>

PROYECTO DE LEY RADICADO	PLIEGO DE MODIFICACIONES
<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p><b>Artículo 2°. Definición.</b> El Programa Más Familias en Acción consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. El Programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la superación de la pobreza y pobreza extrema y la prevención del embarazo en la adolescencia.</p> <p>El Programa busca fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas menores de 7 años, la asistencia y permanencia escolar en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, el acceso preferente a programas de educación superior y educación para el trabajo, y la formación de competencias ciudadanas y comunitarias para la autonomía y el bienestar de las familias.</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p><b>Artículo 2°. Definición.</b> El Programa Familias en Acción consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. El Programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia. <u>Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de la promoción social genere en el tiempo para estas familias.</u></p>
<p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p><b>Artículo 3°. Objetivos.</b> Contribuir a la superación y prevención de la pobreza, la formación de capital humano, a la formación de competencias ciudadanas y comunitarias, a la movilidad social, al ingreso a programas de educación superior y educación para el trabajo, y la prevención del embarazo en la adolescencia mediante el apoyo monetario directo y acceso preferencial a programas complementarios a las familias beneficiarias y titulares del Programa Más Familias en Acción.</p>	<p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p><b>Artículo 3°. Objetivos.</b> Contribuir a la superación y prevención de la pobreza, a la formación de capital humano, a la formación de competencias ciudadanas y comunitarias mediante el apoyo monetario directo y acceso preferencial a programas complementarios a las familias beneficiarias y titulares del Programa Familias en Acción.</p> <p><u>El Programa busca fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas menores de 7 años, la asistencia y permanencia escolar en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, el acceso preferente a programas de educación superior y formación para el trabajo, la formación de competencias ciudadanas y comunitarias para la autonomía y el bienestar de las familias y contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia.</u></p>
<p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:</p> <p><b>Artículo 4°. Beneficiarios.</b> Serán beneficiarios de las transferencias condicionadas del Programa Más Familias en Acción:</p> <p>i) Las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1°, 2° y 3° de la presente ley.</p> <p>ii) Las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>iii) Las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el Programa.</p> <p>iv) Las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el Programa.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las familias que cumplan con los criterios de focalización y que voluntariamente realicen el proceso de inscripción, podrán ser beneficiarias del Programa Más Familias en Acción.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los padres o cuidadores de las familias beneficiarias del programa con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, perderán el derecho a ser beneficiarios del programa, cuando el ICBF o la autoridad competente, determine la existencia de una vulneración de derechos.</p> <p>El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) diseñarán un procedimiento para revisar la permanencia en el programa de los beneficiarios sobre los cuales la autoridad competente decreta la existencia de vulneración de derechos. Este procedimiento debe garantizar el cumplimiento de los criterios de focalización del programa.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Para las comunidades indígenas, la fuente de focalización serán los listados censales reportados por la autoridad del respectivo cabildo indígena ante la entidad competente. El procedimiento para la inscripción y atención diferencial de los beneficiarios de las comunidades indígenas será establecido por el programa.</p>	<p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:</p> <p><b>Artículo 4°. Beneficiarios.</b> Serán beneficiarios de las <u>transferencias monetarias</u> condicionadas del Programa Familias en Acción:</p> <p>i) Las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1°, 2° y 3° de la presente ley.</p> <p>ii) Las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>iii) Las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el Programa.</p> <p>iv) Las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el Programa.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las familias que cumplan con los criterios de focalización y que voluntariamente realicen el proceso de inscripción, podrán ser beneficiarias del Programa Familias en Acción.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los padres o cuidadores de las familias beneficiarias del programa con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, perderán el derecho a ser beneficiarios del programa, cuando el ICBF o la autoridad competente, determine la existencia de una vulneración de derechos.</p> <p>El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) diseñarán un procedimiento para revisar la permanencia en el programa de los beneficiarios sobre los cuales la autoridad competente decreta la existencia de vulneración de derechos. Este procedimiento debe garantizar el cumplimiento de los criterios de focalización del programa.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Para las comunidades indígenas, la fuente de focalización serán los listados censales reportados por la autoridad del respectivo cabildo indígena ante la entidad competente. El procedimiento para la inscripción y atención diferencial de los beneficiarios de las comunidades indígenas será establecido por el programa.</p> <p><u><b>Parágrafo 4°.</b> Los criterios de entrada establecidos en el presente artículo serán aplicables para los nuevos beneficiarios a partir de la promulgación de la presente ley.</u></p>
<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p><b>Artículo 5°. Cobertura geográfica.</b> El Programa Más Familias en Acción se implementará en todos los departamentos, municipios, distritos y cabildos indígenas de todo el territorio nacional.</p>	<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p><b>Artículo 5°. Cobertura geográfica.</b> El Programa Familias en Acción se implementará en todos los departamentos, municipios, distritos y cabildos indígenas de todo el territorio nacional.</p>

PROYECTO DE LEY RADICADO	PLIEGO DE MODIFICACIONES
<p><b>Parágrafo.</b> En procesos de ampliación de cobertura a nivel municipal del Programa Más Familias en Acción se deberá priorizar mayoritariamente, siguiendo el siguiente orden de priorización, las familias en condición de pobreza y pobreza extrema en las: i) zonas rurales dispersas, ii) zonas rurales y iii) cabeceras municipales. Esta priorización se establecerá cumpliendo lo determinado por el artículo cuarto de la presente ley.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> En <u>los</u> procesos de ampliación de cobertura a nivel municipal del Programa Más Familias en Acción se deberá priorizar mayoritariamente, siguiendo el siguiente orden, las familias en condición de pobreza y pobreza extrema en las: i) zonas rurales dispersas, ii) zonas rurales y iii) cabeceras municipales. <u>Este mecanismo de ampliación de cobertura</u> se establecerá cumpliendo lo determinado por el artículo cuarto de la presente ley.</p>
<p>Artículo 7°. Modifíquese el artículo 6 de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:  <b>Tipos de transferencias.</b> El Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Departamento Nacional de Planeación, definirán los tipos de transferencias condicionadas y los montos, de acuerdo con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, los criterios de permanencia y salida del programa, la caracterización de las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de las familias beneficiarias y los criterios de focalización territorial.</p> <p>Cada año el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reajustarán el monto de las transferencias de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo del país y la regla fiscal.</p>	<p>Artículo 7°. Modifíquese el artículo 6 de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:  <b>Tipos de transferencias.</b> El Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Departamento Nacional de Planeación, definirán los tipos de transferencias monetarias condicionadas y los montos, de acuerdo con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, los criterios de permanencia y salida del programa, la caracterización de las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de las familias beneficiarias y los criterios de focalización territorial.</p> <p>Cada año el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reajustarán el monto de las transferencias de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo del país. <u>En todo caso, el valor de la transferencia monetaria no podrá disminuir frente a la vigencia del año inmediatamente anterior.</u></p> <p><u>Se elimina este artículo del proyecto de ley inicial.</u></p>
<p>Artículo 8°. Adiciónese el artículo 6A de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:  <b>Artículo 6A. Competencias ciudadanas y comunitarias.</b> En el marco de la entrega de las transferencias del Programa Más Familias en Acción y con el fin de mejorar las capacidades y condiciones de vida de las familias participantes, el Programa implementará un conjunto de actividades para impulsar las capacidades individuales y colectivas de las familias beneficiarias. Estas actividades se enfocarán principalmente en educación sexual y reproductiva, educación nutricional y formación financiera y laboral. El Departamento para la Prosperidad Social establecerá los criterios de acceso y coordinará la oferta de programas propios o de otros entes del Estado para cumplir estos fines.</p> <p>Las familias participantes del Programa Más Familias en Acción serán priorizadas dentro de dicha oferta en los niveles nacional y territorial y se propiciarán espacios de participación social de las familias en lo local en donde se desarrollen contenidos que incidan en el mejoramiento de las condiciones de vida de los participantes del programa.</p> <p>El Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF y las demás entidades competentes, coordinadas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, estarán encargadas de la implementación y formulación del componente de Competencias Ciudadanas y Comunitarias. Para ello las entidades responsables deberán diseñar un plan de acción en el cual se determine la oferta sectorial y se diseñen las actividades y acciones que se implementarán en este programa.</p>	<p>Artículo 8°. Adiciónese el artículo 6A de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:  <b>Artículo 6A. Competencias ciudadanas y comunitarias.</b> En el marco de la entrega de las transferencias monetarias condicionadas del Programa Familias en Acción y con el fin de mejorar las capacidades y condiciones de vida de las familias participantes, el Programa implementará un conjunto de actividades para impulsar las capacidades individuales y colectivas de las familias <u>participantes</u>. Estas actividades se enfocarán principalmente en <u>la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, educación nutricional, inclusión productiva y educación financiera</u>. El Departamento para la Prosperidad Social establecerá los criterios de acceso y coordinará la oferta de programas propios o de otros entes del Estado para cumplir estos fines.</p> <p>Las familias participantes del Programa Familias en Acción serán priorizadas dentro de dicha oferta en los niveles nacional y territorial y se propiciarán espacios de participación social de las familias en lo local en donde se desarrollen contenidos que incidan en el mejoramiento de las condiciones de vida de los participantes del programa.</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF, coordinados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, estarán <u>encargados</u> de la formulación e implementación del componente de Competencias Ciudadanas y Comunitarias. Para ello las entidades responsables deberán diseñar un plan de acción en el cual se determine la oferta sectorial y se diseñen las actividades y acciones que se implementarán en este programa.</p> <p><b>Parágrafo.</b> <u>Como expresión de corresponsabilidad con su comunidad, las familias de Familias en Acción deberán participar en las actividades de beneficio colectivo que se definan, como parte de un “Plan Comunitario Anual” que dé cuenta de los aportes que los titulares y beneficiarios pueden hacer a la solución de las problemáticas sociales que más le afecten.</u></p>
<p>Artículo 9°. Adiciónese el artículo 6B de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:  <b>Artículo 6B. Prevención del embarazo en la adolescencia.</b> Al interior del Programa Más Familias en Acción, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF, en coordinación con el Departamento para la Prosperidad Social, deberán garantizar el diseño, implementación y articulación de acciones, planes y programas de prevención del embarazo en la adolescencia</p> <p>Las acciones, planes y programas a los que se refiere el presente artículo deberán incorporar como mínimo: i) la formación de competencias para la toma de decisiones informadas, ii) el desarrollo de conocimientos y la construcción de proyectos de vida de adolescentes donde se promuevan los beneficios de la culminación del ciclo educativo. iii) la reducción de los factores de vulnerabilidad y comportamientos de riesgo iv) y el estímulo de los factores protectores y el aumento de hábitos saludables de vida.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF, deberán realizar el monitoreo y seguimiento a las acciones, planes y programas para la prevención y reducción del embarazo en la adolescencia. Las evaluaciones de impacto de las acciones, planes y programas implementados estarán a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación, a partir de los cuales recomendarán acciones de mejoramiento de los mismos.</p>	<p>Artículo 9°. Adiciónese el artículo 6B de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:  <b>Artículo 6B. Contribución a la prevención del embarazo en la adolescencia.</b> Al interior del Programa Familias en Acción, <u>el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social junto con el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF bajo la coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social,</u> deberán garantizar el diseño, implementación y articulación de acciones, planes y programas que <u>contribuyan a prevenir el embarazo en la adolescencia.</u></p> <p>Las acciones, planes y programas a los que se refiere el presente artículo deberán incorporar como mínimo: i) la formación de competencias para la toma de decisiones informadas, ii) el desarrollo de conocimientos y la construcción de proyectos de vida de adolescentes donde se promuevan los beneficios de la culminación del ciclo educativo. iii) la reducción de los factores de vulnerabilidad y comportamientos de riesgo iv) y el estímulo de los factores protectores y el aumento de hábitos saludables de vida.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF, deberán realizar el monitoreo y seguimiento a las acciones, planes y programas para la prevención y reducción del embarazo en la adolescencia. Las evaluaciones de impacto de las acciones, planes y programas implementados estarán a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación, a partir de los cuales recomendarán acciones de mejoramiento de los mismos.</p>

PROYECTO DE LEY RADICADO	PLIEGO DE MODIFICACIONES
<p>Artículo 10. Modifíquese el párrafo del artículo 7° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p><b>Parágrafo.</b> El programa establecerá un mecanismo especial para hacer seguimiento a las familias que incumplan de manera reiterada los compromisos que adquirieron, con el fin de verificar las causas que los originan y establecer las acciones de mitigación y corrección pertinentes.</p> <p>Cuando las causas no sean imputables al núcleo familiar, se evitará la suspensión del Programa Familias en Acción a estas familias.</p>	<p>Artículo 10. Modifíquese el párrafo del artículo 7° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p><b>Parágrafo.</b> El programa establecerá un mecanismo especial para hacer seguimiento a las familias que incumplan de manera reiterada los compromisos que adquirieron, con el fin de verificar las causas que los originan y establecer las acciones de mitigación y corrección pertinentes.</p> <p>Cuando las causas no sean imputables <u>a todo el</u> núcleo familiar, se evitará la suspensión del Programa Familias en Acción a estas familias.</p>
<p>Artículo 11. Adiciónese el artículo 13A la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p><b>Artículo 13A. <u>Articulación con los programas para la superación de la pobreza y pobreza extrema.</u></b> Todos los programas estatales que tengan como propósito la superación de la pobreza y pobreza extrema y la reducción de la inequidad deberán cumplir con los criterios de política pública señalados en el objeto de la presente ley. En cumplimiento de este mandato, al interior de los diferentes programas con ese propósito se diseñarán, implementarán y evaluarán acciones para asegurar el cumplimiento de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, el acceso y culminación de la educación básica, media y superior de los niños y jóvenes beneficiarios, suplir el déficit educativo de los adultos beneficiarios, sus condiciones de empleabilidad y autonomía económica, prevenir el embarazo en la adolescencia y focalizar la ampliación de cobertura en la población y zonas rurales.</p>	<p>Elimínese el artículo 11 del Proyecto de ley 127 de 2016.</p>
<p>Artículo 12. Adiciónese el artículo 6C de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p><b>Artículo 6C. <u>Formación para titulares.</u></b> Los titulares del Programa Familias en Acción y los que hayan sido promovidos del Programa tendrán acceso preferente a los programas de formación para el trabajo, educación, emprendimiento y empleabilidad. Estos programas estarán orientados a garantizar de forma progresiva el acceso a la educación, al financiamiento de proyectos de emprendimiento laboral y a la búsqueda de la estabilidad laboral de los titulares de las familias beneficiarias.</p> <p>El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social establecerá los lineamientos y criterios de focalización de los titulares para acceder a estos programas. Las entidades competentes de los sectores de educación y trabajo deberán asegurar la oferta suficiente y pertinente para garantizar el acceso preferente a los titulares del Programa Familias en Acción.</p>	<p>Artículo 11. Adiciónese el artículo 6C de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p><b>Artículo 6C. <u>Formación para titulares.</u></b> Los titulares del Programa Familias en Acción y los que hayan sido promovidos del Programa tendrán acceso preferente a los programas de formación para el trabajo, educación, emprendimiento y empleabilidad. Estos programas estarán orientados a garantizar de forma progresiva el acceso a la educación, al financiamiento de proyectos de emprendimiento laboral y a la búsqueda de la estabilidad laboral de los titulares de las familias beneficiarias.</p> <p>El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social establecerá los lineamientos y criterios de focalización de los titulares para acceder a estos programas. Las entidades competentes de los sectores de educación y trabajo deberán asegurar la oferta suficiente y pertinente para garantizar el acceso preferente a los titulares del Programa Familias en Acción.</p>
<p>Artículo 13. Adiciónese el artículo 6D de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p><b>Artículo 6D. <u>Educación superior de los jóvenes.</u></b> El gobierno garantizará de manera progresiva a los jóvenes beneficiarios del Programa Más Familias en Acción que culminan el bachillerato, acceso preferente a programas de educación superior. El programa será apoyado y acompañado por Instituciones Educativas del Gobierno nacional.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El SENA y las instituciones públicas de educación superior deberán asegurar oferta suficiente y pertinente, y en coordinación con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social estarán encargados de garantizar el acceso preferente a esta población.</p>	<p>Artículo 12. Adiciónese el artículo 6D de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p><b>Artículo 6D. <u>Educación superior de los jóvenes.</u></b> El gobierno garantizará de manera progresiva a los jóvenes beneficiarios del Programa Familias en Acción que culminan el bachillerato, acceso preferente a programas de educación superior. El programa será apoyado y acompañado por Instituciones Educativas del Gobierno nacional.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las instituciones públicas de educación superior deberán asegurar oferta suficiente y pertinente y en coordinación con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, estarán encargados de garantizar el acceso preferente a esta población y la adecuada articulación de estos programas con el programa Familias en Acción.</p>
<p>Artículo 14. Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p><b>Artículo 9°. <u>Competencias de las entidades territoriales.</u></b> Las administraciones municipales y gobernaciones son los responsables directos del funcionamiento del programa en los municipios o corregimientos departamentales.</p> <p>Para el adecuado funcionamiento del Programa Más Familias en Acción se deberán suscribir convenios con las alcaldías municipales, distritales y/o gobernaciones con el fin de garantizar la oferta asociada a los objetivos del Programa en lo que respecta a su competencia.</p> <p>De requerirse, se podrán firmar convenios con otras entidades de orden nacional o territorial.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los cabildos indígenas suscribirán, junto con el respectivo municipio y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, los convenios para el funcionamiento de Programas de Familias en Acción. Su ejecución y beneficiarios, se determinarán de acuerdo a sus usos y costumbres.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Enlace y/o representante beneficiarios indígenas. El enlace indígena debe ser elegido por la asamblea general de la comunidad, conforme a sus usos y costumbres, siempre de una terna que provenga de la misma. En aquellos pueblos donde se hable lengua propia, será obligatorio que el enlace indígena domine el idioma autóctono.</p>	<p>Artículo 13. Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p><b>Artículo 9°. <u>Competencias de las entidades territoriales.</u></b> Las administraciones municipales, <u>distritales</u> y gobernaciones son los <u>corresponsables</u> del funcionamiento del programa en los municipios y corregimientos departamentales.</p> <p>Para el adecuado funcionamiento del Programa Familias en Acción se deberán suscribir convenios con las alcaldías municipales, distritales y gobernaciones con el fin de garantizar la oferta asociada a los objetivos del Programa en lo que respecta a su competencia <u>incluidos los servicios de salud y educación.</u></p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los cabildos indígenas suscribirán, junto con el respectivo municipio y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, los convenios para el funcionamiento de Programas de Familias en Acción. Su ejecución y beneficiarios, se determinarán de acuerdo a sus usos y costumbres.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Enlace y/o representante beneficiarios indígenas. El enlace indígena debe ser elegido por la asamblea general de la comunidad, conforme a sus usos y costumbres, siempre de una terna que provenga de la misma. En aquellos pueblos donde se hable lengua propia, será obligatorio que el enlace indígena domine el idioma autóctono.</p>

PROYECTO DE LEY RADICADO	PLIEGO DE MODIFICACIONES
<u>Parágrafo 3°. Las entidades del nivel nacional y territorial pertenecientes a los sectores de salud y educación deberán garantizar y serán responsables de la calidad de la información requerida por el Programa Más Familias en Acción para el cruce de los datos de los beneficiarios y en especial para el proceso de verificación de compromisos y su evaluación de impacto pertinente.</u>	Parágrafo 3°. Las entidades del nivel nacional y territorial pertenecientes a los sectores de salud y educación deberán garantizar y serán responsables de la calidad de la información requerida por el Programa Familias en Acción para el cruce de los datos de los beneficiarios y en especial para el proceso de verificación de compromisos y su evaluación de impacto pertinente.

## 7. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, me permito solicitar a los honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado, dar **primer debate al Proyecto de ley número 127 de 2016, por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para los programas estatales de reducción de la pobreza y pobreza extrema, promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Más Familias en Acción.**

Cordialmente,

Cordialmente,

**Jorge Iván Ospina (Coordinador Ponente)**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Edinson Delgado**  
Senador de la República  
Partido Liberal

**Antonio José Correa**  
Senador de la República  
Opción Ciudadana

## 8. ARTICULADO PROPUESTO

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2016

*por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como objeto apoyar la culminación del ciclo de educación básica y media, impulsar el tránsito de los jóvenes bachilleres promovidos del Programa a instituciones y programas de educación superior, contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia, mejorar las competencias ciudadanas y comunitarias de los titulares del programa, priorizar la ampliación de la cobertura rural del Programa Familias en Acción y fomentar los factores de movilidad social de las familias beneficiarias en aras de estimular la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema.

## TÍTULO I

### MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN

**Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:**

**Artículo 2°. Definición.** El Programa Familias en Acción consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. El Programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de la promoción social genere en el tiempo para estas familias.

**Artículo 3°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:**

**Artículo 3°. Objetivos.** Contribuir a la superación y prevención de la pobreza, la formación de capital humano, a la formación de competencias ciudadanas y comunitarias, mediante el apoyo monetario directo y acceso preferencial a programas complementarios a las familias beneficiarias y titulares del Programa Más Familias en Acción.

El Programa busca fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas menores de 7 años, la asistencia y permanencia escolar en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, el acceso preferente a programas de educación superior y formación para el trabajo; la formación de competencias ciudadanas y comunitarias para la autonomía y el bienestar de las familias, y la contribución a la prevención del embarazo en la adolescencia.

**Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:**

**Artículo 4°. Beneficiarios.** Serán beneficiarios de las **transferencias monetarias** condicionadas del Programa Familias en Acción:

i) Las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1°, 2° y 3° de la presente ley.

ii) Las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema.

iii) Las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el Programa.

iv) Las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el Programa.

**Parágrafo 1°.** Las familias que cumplan con los criterios de focalización y que voluntariamente realicen el proceso de inscripción, podrán ser beneficiarias del Programa Familias en Acción.

**Parágrafo 2°.** Los padres o cuidadores de las familias beneficiarias del programa con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, perderán el derecho a ser beneficiarios del programa, cuando el ICBF o la autoridad competente, determine la existencia de una vulneración de derechos.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) diseñarán un procedimiento para revisar la permanencia en el programa de los beneficiarios sobre los cuales la autoridad competente decreta la existencia de vulneración de derechos. Este procedimiento debe garantizar el cumplimiento de los criterios de focalización del programa.

**Parágrafo 3°.** Para las comunidades indígenas, la fuente de focalización serán los listados censales reportados por la autoridad del respectivo cabildo indígena ante la entidad competente. El procedimiento para la inscripción y atención diferencial de los beneficiarios de las comunidades indígenas será establecido por el programa.

**Parágrafo 4°.** Los criterios de entrada establecidos en el presente artículo serán aplicables para los nuevos beneficiarios a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 5°. Cobertura geográfica.** El Programa Familias en Acción se implementará en todos los departamentos, municipios, distritos y cabildos indígenas de todo el territorio nacional.

**Parágrafo.** En los procesos de ampliación de cobertura a nivel municipal del Programa Más Familias en Acción se deberá priorizar mayoritariamente, siguiendo el siguiente orden, las familias en condición de pobreza y pobreza extrema en las: i) zonas rurales dispersas, ii) zonas rurales y iii) cabeceras municipales. Este mecanismo de ampliación de cobertura se establecerá cumpliendo lo determinado por el artículo cuarto de la presente ley.

Artículo 6°. Modifíquese el parágrafo 3° al artículo 10 de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Parágrafo 3°.** No se podrán hacer afiliaciones al Programa Familias en Acción durante los noventa (90) días, previos a una contienda electoral de cualquier circunscripción. Se exceptúan las familias víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema.

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 6A de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 6A. Competencias ciudadanas y comunitarias.** En el marco de la entrega de las transferencias monetarias condicionadas del Programa Famili-

lias en Acción y con el fin de mejorar las capacidades y condiciones de vida de las familias participantes, el Programa implementará un conjunto de actividades para impulsar las capacidades individuales y colectivas de las familias participantes. Estas actividades se enfocarán principalmente en la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, educación nutricional, inclusión productiva y educación financiera. El Departamento para la Prosperidad Social establecerá los criterios de acceso y coordinará la oferta de programas propios o de otros entes del Estado para cumplir estos fines.

Las familias participantes del Programa Familias en Acción serán priorizadas dentro de dicha oferta en los niveles nacional y territorial y se propiciarán espacios de participación social de las familias en lo local en donde se desarrollen contenidos que incidan en el mejoramiento de las condiciones de vida de los participantes del programa.

El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF, coordinados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, estarán encargados de la formulación e implementación del componente de Competencias Ciudadanas y Comunitarias. Para ello las entidades responsables deberán diseñar un plan de acción en el cual se determine la oferta sectorial y se diseñen las actividades y acciones que se implementarán en este programa.

**Parágrafo.** Como expresión de corresponsabilidad con su comunidad, las familias de Familias en Acción deberán participar en las actividades de beneficio colectivo que se definan, como parte de un “Plan Comunitario Anual” que dé cuenta de los aportes que los titulares y beneficiarios pueden hacer a la solución de las problemáticas sociales que más le afecten.

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 6b de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 6b. Contribución a la prevención del embarazo en la adolescencia.** Al interior del Programa Familias en Acción, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social junto con el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF bajo la coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social, deberán garantizar el diseño, implementación y articulación de acciones, planes y programas que contribuyan a prevenir el embarazo en la adolescencia.

Las acciones, planes y programas a los que se refiere el presente artículo deberán incorporar como mínimo: i) la formación de competencias para la toma de decisiones informadas, ii) el desarrollo de conocimientos y la construcción de proyectos de vida de adolescentes donde se promocionen los beneficios de la culminación del ciclo educativo. iii) la reducción de los factores de vulnerabilidad y comportamientos de riesgo iv) y el estímulo de los factores protectores y el aumento de hábitos saludables de vida.

**Parágrafo.** El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF,

deberán realizar el monitoreo y seguimiento a las acciones, planes y programas para la prevención y reducción del embarazo en la adolescencia. Las evaluaciones de impacto de las acciones, planes y programas implementados estarán a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación, a partir de los cuales recomendarán acciones de mejoramiento de los mismos.

**Artículo 9°.** Modifíquese el párrafo del artículo 7° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Parágrafo.** El programa establecerá un mecanismo especial para hacer seguimiento a las familias que incumplan de manera reiterada los compromisos que adquirieron, con el fin de verificar las causas que los originan y establecer las acciones de mitigación y corrección pertinentes.

Cuando las causas no sean imputables a todo el núcleo familiar, se evitará la suspensión del Programa Familias en Acción a estas familias.

## TÍTULO II

### TITULARES DEL PROGRAMA

Artículo 10. Adiciónese el artículo 6C de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 6C. Formación para titulares.** Los titulares del Programa Familias en Acción y los que hayan sido promovidos del Programa tendrán acceso preferente a los programas de formación para el trabajo, educación, emprendimiento y empleabilidad. Estos programas estarán orientados a garantizar de forma progresiva el acceso a la educación, al financiamiento de proyectos de emprendimiento laboral y a la búsqueda de la estabilidad laboral de los titulares de las familias beneficiarias.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social establecerá los lineamientos y criterios de focalización de los titulares para acceder a estos programas. Las entidades competentes de los sectores de educación y trabajo deberán asegurar la oferta suficiente y pertinente para garantizar el acceso preferente a los titulares del Programa Familias en Acción.

## TÍTULO III

### JÓVENES

Artículo 11. Adiciónese el artículo 6D de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 6D. Educación superior de los jóvenes.** El gobierno garantizará de manera progresiva a los jóvenes beneficiarios del Programa Familias en Acción que culminan el bachillerato, acceso preferente a programas de educación superior. El programa será apoyado y acompañado por Instituciones Educativas del Gobierno nacional.

**Parágrafo.** El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las instituciones públicas de educación superior deberán asegurar oferta suficiente y pertinente y en coordinación con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, estarán encargados de garantizar el acceso preferente a esta población y la adecuada articulación de estos programas con el programa Familias en Acción.

## TÍTULO IV

### COMPETENCIAS TERRITORIALES

Artículo 12. Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 9°. Competencias de las entidades territoriales.** Las administraciones municipales, distritales y gobernaciones son los corresponsables del funcionamiento del programa en los municipios y corregimientos departamentales.

Para el adecuado funcionamiento del Programa Familias en Acción se deberán suscribir convenios con las alcaldías municipales, distritales y gobernaciones con el fin de garantizar la oferta asociada a los objetivos del Programa en lo que respecta a su competencia incluidos los servicios de salud y educación.

**Parágrafo 1°.** Los cabildos indígenas suscribirán, junto con el respectivo municipio y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, los convenios para el funcionamiento de Programas de Familias en Acción. Su ejecución y beneficiarios, se determinarán de acuerdo a sus usos y costumbres.

**Parágrafo 2°. Enlace y/o representante beneficiarios indígenas.** El enlace indígena debe ser elegido por la asamblea general de la comunidad, conforme a sus usos y costumbres, siempre de una terna que provenga de la misma. En aquellos pueblos donde se hable lengua propia, será obligatorio que el enlace indígena domine el idioma autóctono.

**Parágrafo 3°.** Las entidades del nivel nacional y territorial pertenecientes a los sectores de salud y educación deberán garantizar y serán responsables de la calidad de la información requerida por el Programa Familias en Acción para el cruce de los datos de los beneficiarios y en especial para el proceso de verificación de compromisos y su evaluación de impacto pertinente.

Artículo 13. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que sean contrarias.

Cordialmente,

Artículo 13°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que sean contrarias.

Cordialmente,

JORGE IVÁN OSPINA (COORDINADOR PONENTE)

Senador de la República  
Alianza Verde

EDINSON DELGADO  
Senador de la República  
Partido Liberal

ANTONIO JOSÉ CORREA  
Senador de la República  
Opción Ciudadana

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los seis (6) días del mes de diciembre del año dos mil dieciséis (2016) En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones.

### Consideraciones de Ponencia para primer debate

**Refrendado por:** Honorables Senadores *Claudia López, Jorge Iván Ospina, Jorge Enrique Prieto Rivero, Iván Leonidas Name, Antonio Navarro Wolff, Manuel Enríquez Rosero, Édinson Delgado, Eduardo Enríquez, Alexander López, Juan Manuel Galán, Antonio José Correa, Roosevelt Rodríguez, Doris Vega, honorables Representantes Angélica Lozano, Oscar Ospina, Ana Paola Agudelo, Víctor José Correa.*

Honorable Senador *Javier Mauricio Delgado Martínez* y honorable Representantes *Álvaro López Gil.*

**Al proyecto de ley: N° 127 de 2016 Senado, por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para los programas estatales de reducción de la pobreza extrema, promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Más Familias en Acción.**

Número de folios: Treinta y seis (36)

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** Martes seis (6) de diciembre de 2016.

**Hora:** 12: 21 p. m.

El Secretario,



JESÚS MARIA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

## TEXTOS DEFINITIVOS

### TEXTO DEFINITIVO

**(DISCUTIDO Y APROBADO EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN ORDINARIA DE FECHA: MIÉRCOLES VEINTITRÉS (23) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS (2016), SEGÚN ACTA NÚMERO 23 DE LA LEGISLATURA 2016-2017) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 79 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad laboral reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en cargos de Carrera Administrativa.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El Estado garantiza el derecho a la estabilidad laboral reforzada de los servidores estatales que ocupan cargos en provisionalidad de carrera administrativa y que se hallan en estado de debilidad manifiesta por la provisión de dichos empleos, mediante concurso de méritos, cuando se encuentran en situación de prepensionados.

**Artículo 2°.** Los servidores del Estado que desempeñen cargos de carrera administrativa en provisionalidad y se encuentren en la condición de prepensionados, **esto es, aquellos a quienes faltaren tres años o menos para cumplir el requisito de edad y 156 semanas o menos de cotización para que les sea reconocida** la pensión de vejez, gozarán de una protección especial de estabilidad laboral reforzada **y hasta tanto, les sea reconocida su pensión siendo incluidos en nómina de la entidad administradora responsable del pago de su mesada pensional.** Para tal fin, el cargo de carrera administrativa en provisionalidad no puede ser convocado a concurso.

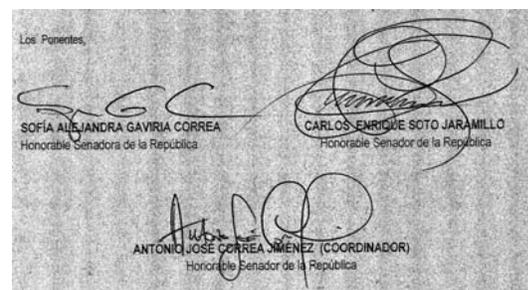
La categoría de servidor público “prejubilado” solo la tendrán aquellos que lleven diez (10) años continuos o discontinuos en el sector público.

En todo caso, una vez sea reconocida la pensión de jubilación o vejez el cargo deberá salir a concurso de conformidad con lo dispuesto a la Ley 909 de 2004.

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

El anterior texto, conforme en lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992 (firma de los ponentes, una vez reordenado el articulado que constituye el texto definitivo).

Los Ponentes,



Los Ponentes,  
SOFÍA ALEJANDRA GAVIRIA CORREA  
Honorable Senadora de la República  
CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO  
Honorable Senador de la República  
ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ (COORDINADOR)  
Honorable Senador de la República

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C. En Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de fecha miércoles veintitrés (23) de noviembre de 2016, según Acta número 23, Legislatura 2016-2017, fue considerado el informe de ponencia positivo para primer debate al **Proyecto de ley número 79 de 2016 Senado, por medio de la**

cual se reconoce la protección especial de estabilidad laboral reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en cargos de Carrera Administrativa, presentado por los honorables Senadores Ponentes: *Sofía Alejandra Gaviria Correa, Carlos Enrique Soto Jaramillo y Antonio José Correa Jiménez* (Coordinador), publicado en la *Gaceta del Congreso* número **926 de 2016**.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5°, del Acto Legislativo 01 de 2009, votación pública y nominal y a la Ley 1431 de 2011, “por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política”, se obtuvo la siguiente votación:

**Votación de la proposición con que termina el informe de ponencia para primer debate:**

Puesta en consideración la proposición con que termina el informe de ponencia positivo para primer debate Senado, presentado por los honorables Senadores: *Sofía Alejandra Gaviria Correa, Carlos Enrique Soto Jaramillo y Antonio José Correa Jiménez* (Coordinador), con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación, por nueve (9) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, sobre un total de nueve (9) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: *Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Castilla Salazar Jesús Alberto, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Martínez Javier Mauricio, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Henríquez Pinedo Honorio Miguel y Uribe Vélez Álvaro*.

**Votación del articulado y título del Proyecto de ley número 79 de 2016 Senado:**

Puestos a consideración el articulado (tres (3) artículos 1° y 3° sin proposiciones; 2° (con proposiciones) y, el título del proyecto (sin proposición), se ha votado de la siguiente manera:

El honorable Senador *Soto Jaramillo Carlos Enrique*, presentó la siguiente proposición aditiva al artículo 2°, en el sentido de adicionar al inciso 3° del artículo 2°, lo siguiente “...**el empleado público que adquiera ese derecho, deberá haber laborado como mínimo dos años en calidad de provisional en la entidad a la cual se encuentra vinculado en el momento de ser favorecido por la presente ley...**”. El texto de la proposición es el siguiente:

“**Proyecto de ley número 79 de 2016 Senado**, “por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad laboral reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en cargos de Carrera Administrativa”.

**Proposición aditiva**

Adiciónese el inciso 3° del artículo 2° el cual quedará así:

**Artículo 2°.** Los servidores del Estado que desempeñen cargos de carrera administrativa en provisionalidad y se encuentren en la condición de prepenionados, que les falte tres años de edad o de tiempo de servicio para que se les reconozca la pensión de

jubilación o de vejez, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, gozarán de la protección especial de estabilidad laboral reforzada hasta el día que la pensión les sea reconocida por la entidad de previsión social respectiva y sean incluidos en nómina.

La categoría de servidor, público “prejubilado” solo la tendrán aquellos que lleven diez (10) años continuos o discontinuos.

En todo caso, **el empleado público que adquiera ese derecho, deberá haber laborado como mínimo dos años en calidad de provisional en la entidad a la cual se encuentra vinculado en el momento de ser favorecido por la presente ley.**

Cordialmente,

*Carlos Enrique Soto Jaramillo*  
Senador”.

Frente a esta proposición presentada por el honorable Senador *Carlos Enrique Soto Jaramillo*, el coordinador de ponentes, honorable Senador *Antonio José Correa Jiménez*, propuso dejarla como **constancia, para ser tenida en cuenta como proposición presentada para segundo debate**, dado que su autor, el honorable Senador *Carlos Enrique Soto Jaramillo*, no estuvo presente para sustentarla y mirar el alcance de la misma. El honorable Senador *Jesús Alberto Castilla Salazar*, dejó como constancia su posición frente a esta proposición, en el sentido que está de acuerdo con que para adquirir el derecho allí planteado, debe transcurrir un tiempo prudencial para adquirirlo, y que estaría de acuerdo en someterla a discusión y votación. El coordinador de ponentes, honorable Senador *Antonio José Correa Jiménez*, explicó que al no someterla a discusión y votación, se evita que fuese de pronto negada, logrando así que quede viva y luego, si el honorable Senador *Carlos Enrique Soto Jaramillo*, así lo decide, presentarla para segundo debate y argumentarla para su aprobación.

Por instrucciones de la Presidencia, para de manera democrática decidir sobre el particular, sometió a votación esta propuesta del coordinador de ponentes, honorable Senador *Antonio José Correa Jiménez*, en el sentido de dejar la proposición presentada por el honorable Senador *Carlos Enrique Soto Jaramillo* como **constancia**. Con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación, por nueve (9) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, sobre un total de nueve (9) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: *Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Castilla Salazar Jesús Alberto, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Martínez Javier Mauricio, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Henríquez Pinedo Honorio Miguel y Uribe Vélez Álvaro*.

Los honorables Senadores del Centro Democrático: *Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Castañeda Serrano Orlando y Uribe Vélez Álvaro*, presentaron la siguiente proposición al artículo 2°, con el aval de los ponentes: *Correa Jiménez Antonio José, Gaviria Correa Sofía Alejandra*, quienes también la suscribieron, así:

### “Proposición

Modifíquese el inciso primero del artículo 2° del **Proyecto de ley número 79 de 2016 Senado**, por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad laboral reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en cargos de Carrera Administrativa, quedando así:

“**Artículo 2°.** Los servidores del Estado que desempeñen cargos de carrera administrativa en provisionalidad y se encuentren en la condición de prepensionados, que les falte tres años de edad o de tiempo de servicio para que se les reconozca la pensión de jubilación o de vejez, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, gozarán de la protección especial de estabilidad laboral reforzada hasta el día que la pensión les sea reconocida por la entidad de previsión social respectiva y sean incluidos en nómina. Para tal fin, el cargo de carrera administrativa en provisionalidad no puede ser convocado a concurso.

La categoría de servidor público “prejubilado” solo la tendrán aquellos que lleven diez (10) años continuos o discontinuos en el sector público.

En todo caso, una vez sea reconocida la pensión de jubilación o vejez el cargo deberá salir a concurso de conformidad con lo dispuesto a la Ley 909 de 2004”.

Por:

“**Artículo 2°.** Los servidores del Estado que desempeñen cargos de carrera administrativa en provisionalidad y se encuentren en la condición de prepensionados, esto es, aquellos a quienes faltaren tres años o menos para cumplir el requisito de edad y 156 semanas o menos de cotización para que les sea reconocida la pensión de vejez, gozarán de una protección especial de estabilidad laboral reforzada y hasta tanto, les sea reconocida su pensión siendo incluidos en nómina de la entidad administradora responsable del pago de su mesa pensional. Para tal fin, el cargo de carrera administrativa en provisionalidad no puede ser convocado a concurso.

**El resto de la norma se apoya como viene en el informe de ponencia.**

**Motivación:** Respetuosamente hacemos la sugerencia de ajuste por las siguientes razones:

a) Las referencias al tiempo que faltare para la “jubilación” o la condición de “prejubilación” pueden resultar ineficaces debido a la generalización del régimen pensional y la prohibición constitucional de regímenes excepcionales o especiales de que trata el artículo 48 de la Constitución Política (modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 01 de 2005) que en su inciso 8 indica:

“**Artículo 1°.** Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

...

A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo”.

Por tanto, si bien hoy existen personas percibiendo su pensión de jubilación en virtud de las normas anteriores a la Ley 100 de 1993 y del Acto Legislativo número 01 de 2005, pues los derechos adquiridos fueron observados. Creemos que hoy no existe base jurídica para que existan personas en condición de expectativa de jubilación, ya que el régimen de transición expiró el pasado 31 de julio de 2014.

b) Sugerimos respetuosamente la supresión de la mención al artículo 12 de la Ley 790 de 2002, pues consideramos limitaría el efecto que pretende alcanzar el Proyecto de ley número 79 de 2016. Esto debido a que el denominado “retén social” de que trata el referido artículo solo se circunscribe a los eventos de supresión de cargos por renovación o modernización de entidades del Estado. Creemos que si se elimina tal mención, la estabilidad reforzada cobijaría a todo prepensionado sin que sea aquel que esté en peligro de que su cargo sea suprimido.

Basamos la sugerencia en la distinción que sobre el tema realizó la Corte Constitucional en Sentencia T-326 de 2014, que indica:

“Esto debido a que dicha estabilidad opera como instrumento para la satisfacción de los derechos fundamentales de estos grupos poblacionales, que se verían gravemente interferidos por el retiro del empleo público. **Por ende, la Corte desestima lo expresado por los jueces de instancia, en el sentido de confundir la estabilidad laboral reforzada de los prepensionados con la figura del retén social, para concluir ERRÓNEAMENTE que la mencionada estabilidad solo es aplicable en los casos que el retiro del cargo se sustenta en su supresión ante la liquidación de la entidad y en el marco de los procesos de reestructuración de la Administración Pública**”.

c) De igual manera, pedimos se revalúe y se cambie la previsión que indica que solo cuando la persona prepensionada perciba su pensión puede entonces, sacarse el cargo a concurso. Consideramos que en atención al derecho/obligación de proveer los cargos de carrera podría ser más viable que la Comisión del Servicio Civil en su deber de planificación y después de conocer los casos de estabilidad reforzada por la condición de prepensionados previera los tiempos de manera armónica para aprovechar la vigencia de listas de elegibles con vigencia de dos años o la iniciación razonable de los concursos de mérito para que las dos condiciones de estabilidad y provisión del cargo coincidieran de manera armónica sin causar vacancias.”

**Nota secretarial:** La Secretaría dejó constancia que de acuerdo con lo explicado por los autores de la misma y avalada por los ponentes, la anterior proposición descrita, solo propone modificar en inciso primero del artículo 2°, manteniéndose los incisos segundo y tercero tal como vienen en el texto propuesto de la ponencia para primer debate Senado. Es decir que los tachados allí presentados no se tomaron en cuenta en la siguiente votación, sino solo el inciso primero con las modificaciones propuestas, incluyendo la corrección del término “mesa”, siendo lo correcto “mesada”, lo cual fue leído por la Secretaría, así:

“**Artículo 2°.** Los servidores del Estado que desempeñen cargos de carrera administrativa en provisionalidad y se encuentren en la condición de pre pensionados, **esto es, aquellos a quienes faltaren tres años o menos para cumplir el requisito de edad y 156 semanas o menos de cotización para que les sea reconocida** la pensión de vejez, gozarán de una protección especial de estabilidad laboral reforzada **y hasta tanto, les sea reconocida su pensión siendo incluidos en nómina de la entidad administradora responsable del pago de su mesada pensional.** Para tal fin, el cargo de carrera administrativa en provisionalidad no puede ser convocado a concurso.”

Puesta a consideración y votación la anterior **proposición modificativa al inciso primero del artículo 2°**, se obtuvo su aprobación, con votación pública y nominal, por nueve (9) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, sobre un total de nueve (9) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: *Blel Scaff Nadia Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Castilla Salazar Jesús Alberto, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Pestana Rojas Yamina del Carmen y Uribe Vélez Alvaro.*

Aprobada la anterior proposición, se colocó en consideración el **resto del artículo 2°**, (inciso primero e inciso segundo del mismo), tal como fue presentado en el texto propuesto de la ponencia positiva para primer debate, se obtuvo su aprobación, con votación pública y nominal, por ocho (8) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, sobre un total de ocho (8) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: *Blel Scaff Nadia Georgette, Castilla Salazar Jesús Alberto, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Pestana Rojas Yamina del Carmen y Uribe Vélez Alvaro.*

**En consecuencia, el artículo 2°, quedó aprobada de la siguiente manera:**

“**Artículo 2°.** Los servidores del Estado que desempeñen cargos de carrera administrativa en provisionalidad y se encuentren en la condición de pre pensionados, **esto es, aquellos a quienes faltaren tres años o menos para cumplir el requisito de edad y 156 semanas o menos de cotización para que les sea reconocida** la pensión de vejez, gozarán de una protección especial de estabilidad laboral reforzada **y hasta tanto, les sea reconocida su pensión siendo incluidos en nómina de la entidad administradora responsable del pago de su mesada pensional.** Para tal fin, el cargo de carrera administrativa en provisionalidad no puede ser convocado a concurso.”

La categoría de servidor público “prejubilado” solo la tendrán aquellos que lleven diez (10) años continuos o discontinuos en el sector público.

En todo caso, una vez sea reconocida la pensión de jubilación o vejez el cargo deberá salir a concurso de conformidad con lo dispuesto a la Ley 909 de 2004”.

Las proposiciones reposan en el expediente y fueron dadas a conocer oportunamente y previo a la votación, a todos los honorables Senadores y Senadoras integrantes de esta Célula Legislativa (Reproducción mecánica, para efectos del Principio de Publicidad señalado en la *ratio decidendi* de la Sentencia C-760/2001).

**Votación artículos 1°, 3° y el título del proyecto (sin proposiciones, tal como fueron presentados en el texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 79 de 2016 Senado):**

Finalmente, fueron puestos en consideración (en bloque por solicitud del coordinador de ponentes, honorable Senador *Antonio José Correa Jiménez*), los artículos 1° y 3° (sin proposiciones), el título del Proyecto de ley número 79 de 2016 Senado (sin proposiciones) y el deseo de la Comisión de que este proyecto pase a segundo debate y se obtuvo su aprobación, con votación pública y nominal, por nueve (9) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, sobre un total de nueve (9) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: *Blel Scaff Nadia Georgette, Castilla Salazar Jesús Alberto, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Martínez Javier Mauricio, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Pestana Rojas Yamina del Carmen y Uribe Vélez Alvaro.*

**En consecuencia, los artículos 1° y 3° y el título del proyecto, quedaron aprobados tal como fueron presentados en el texto propuesto de la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 79 de 2016 Senado, así:**

“**Artículo 1°.** El Estado garantiza el derecho a la estabilidad laboral reforzada de los servidores estatales que ocupan cargos en provisionalidad de carrera administrativa y que se hallan en estado de debilidad manifiesta por la provisión de dichos empleos, mediante concurso de méritos, cuando se encuentran en situación de prepensionados.”

“**Artículo 3°.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

**El título del Proyecto de ley número 79 de 2016 Senado, quedó aprobado de la siguiente manera:**

“*Por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad laboral reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en cargos de Carrera Administrativa*”.

El honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, dejó como **constancia**, de parte del Centro Democrático, que la protección que da este proyecto aquí aprobado, en ninguna forma excluye la aplicación de las causales de retiro del empleo público, cuando el funcionario incurriera en una de ellas.

- Seguidamente fueron designados Ponentes para Segundo Debate, en estrado, los honorables Senadores: *Sofía Alejandra Gaviria Correa, Carlos Enrique Soto Jaramillo y Antonio José Correa Jiménez* (Coordinador). Término reglamentario de quince (15) días calendario, contados a partir del día si-

guiente de la designación en estrado, susceptibles de solicitar prórroga.

- La relación completa del primer debate se halla consignada en el Acta número 23, de fecha miércoles veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), de la Legislatura 2016-2017.

- Conforme a lo dispuesto en el artículo 8°, del Acto Legislativo número 001 de 2003, (último inciso del artículo 160 de la Constitución Política), el anuncio del **Proyecto de ley número 79 de 2016 Senado**, se hizo en las siguientes sesiones ordinarias: Martes 18 de octubre de 2016, Según Acta número 15. Martes 25 de octubre de 2016, Según Acta número 16. Miércoles 2 de noviembre de 2016, Según Acta número 18. Martes 8 de noviembre de 2016, Según Acta número 19. Miércoles 9 de noviembre de 2016, Según Acta número 20. Martes 15 de noviembre de 2016, Según Acta número 21. Martes 22 de noviembre de 2016, Según Acta número 22.

**Iniciativa:** Honorable Senador Antonio José Correa Jiménez.

**Ponentes en Comisión Séptima de Senado para primer debate, honorables Senadores:** Sofía Alejandra Gaviria Correa, Carlos Enrique Soto Jaramillo y Antonio José Correa Jiménez (Coordinador).

**Radicado en Senado:** 02-08-2016.

**Radicado en Comisión Séptima de Senado:** 18-08-2016.

**Radicación ponencia positiva para primer debate:** 12-10-2016.

**Publicación informe de ponencia para primer debate:** 26-10-2016.

**Número de artículos ponencia para primer debate Senado:** Tres (3) artículos.

**Número de artículos aprobados en Comisión Séptima de Senado:** Tres (3) artículos.

**Publicación proyecto original:** *Gaceta del Congreso* número **589 de 2016**.

**Publicación ponencia positiva para primer debate Comisión Séptima del Senado:** *Gaceta del Congreso* número **926 de 2016**.

No hay conceptos ni observaciones del Gobierno ni de ninguna entidad, frente a este proyecto de ley.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los a los seis (6) días del mes de diciembre del año dos mil dieciséis (2016). En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, del texto definitivo aprobado en primer debate, en la Comisión Séptima del Senado, en sesión ordinaria de fecha miércoles veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), según Acta número 23, en doce (12) folios, **al Proyecto de ley número 79 de 2016 Senado**, por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad laboral reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en cargos de Carrera Administrativa. Lo anterior, en cumplimiento a lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 07 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se establecen normas sobre la información nutricional, el etiquetado de las bebidas azucaradas y se dictan otras disposiciones. - Ley para el Consumo Informado del Azúcar.

Bogotá, D. C.,

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8 – 68

Ciudad

**Asunto:** Concepto sobre el **Proyecto de ley número 07 de 2016 Senado**, por medio de la cual se

establecen normas sobre la información nutricional, el etiquetado de las bebidas azucaradas y se dictan otras disposiciones. - Ley para el Consumo Informado del Azúcar.

Señor Secretario:

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 544 de 2016.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

## 1. LA PROPUESTA

El proyecto de ley tiene como propósito configurar una política para brindar información nutricional de los productos con contenido de azúcares. Lo anterior atendiendo a la situación de obesidad y sobrepeso en el mundo y en Colombia, esto de conformidad con la existencia de enfermedades derivadas de tal situación. Por ello se estipulan obligaciones de información, advertencia y el establecimiento de límites al consumo de azúcares.

Así, dentro de su articulado se comprenden temáticas como las que se describen a continuación:

1.1. La especificación de su objeto (artículo 1°) que, además de lo ya expresado, incorpora un régimen sancionatorio (artículo 7°) a quien incumpla sus disposiciones.

1.2. Se alude a unas definiciones (artículo 2°), a saber: los términos envase, máquina expendedora de bebidas, endulzante calórico, azúcares libres, bebida azucarada, valor diario nutricional, porcentaje de valor diario, rotulado o etiquetado nutricional y frase de información y advertencia.

1.3. En el artículo 3° se indica la obligación de incluir las frases de información y advertencia en las bebidas azucaradas y en las máquinas expendedoras. Se señalan las descripciones de las frases, “haciendo énfasis en su relación con la configuración de condiciones médicas y factores de riesgo”. Es más, se precisa que el contenido deberá ser determinado por este Ministerio, siguiendo el esquema de la Ley 1335 de 2009. Consagra, así mismo, los requisitos que deben tener tanto los envases como las máquinas o dispositivos de expendio.

1.4. El artículo 4° prevé que toda publicidad o promoción sobre los productos deberá incluir las frases de información y advertencia. Se reseñan ciertos aspectos de las piezas gráficas publicitarias e incluso aquellas que son auditivas. Tales puntos serán determinados, igualmente, por esta Cartera.

1.5. En cuanto al valor diario de consumo de azúcar, se fija un límite, el cual puede ser variado por parte de esta entidad, de acuerdo con la evidencia científica (artículo 5°). Del mismo modo, se indica que existe una obligación de incluir tal porcentaje en el rotulado y etiquetas (artículo 6°).

1.6. Se establece que corresponde al Ministerio determinar las sanciones en el caso de incumplimiento de las medidas que se impulsan en esta iniciativa (artículo 7°) y se plantea que la reglamentación de la norma corresponde al Gobierno nacional y deberá realizarse dentro de los tres meses siguientes a su expedición (artículo 8°). Para su aplicación se concede un plazo de seis meses a partir de la reglamentación que se expida (artículo 9°).

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. *La alimentación y las bebidas azucaradas*

La buena alimentación es la fuente de energía para vivir, crecer, estar activo y a la vez se constituye en la primera defensa contra las enfermedades. Los problemas nutricionales causados por una dieta inadecuada pueden ser de muchos tipos y cuando afec-

tan a toda una generación de niños pueden reducir su capacidad de aprendizaje, comprometiendo así su futuro y perpetuando un ciclo generacional de pobreza y malnutrición con graves consecuencias para los individuos y las naciones.

Es tal la trascendencia de este tema, que en sí mismo constituye un derecho humano reconocido en diferentes instrumentos jurídicos internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño; en lo que se refiere al Sistema Universal de Derechos Humanos. En lo atinente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se encuentra contenido en los textos de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del hombre, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y en el Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. Este último instrumento consagra en su artículo 12 que:

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

De esta manera, el derecho a la alimentación sana y adecuada se erige como un imperativo moral, una inversión económica para nuestras sociedades y la concreción misma de un derecho humano básico, a fin de alcanzar el más alto nivel posible de salud y reconociendo las estrechas relaciones entre los alimentos y la salud.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a través de la Observación General N° 12 de 1999, documento que reporta el nivel de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del cual Colombia es Estado Parte a partir de la expedición de la Ley 74 de 1968; determina que: “*El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla*”.

Dicho instrumento precisa que: “*el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos*”. Así mismo, señala que para la oportuna garantía del derecho, este “[e]s inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la

*pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos*"<sup>1</sup>.

Para el caso en estudio, se debe incluir lo previsto en la Observación General en lo concerniente a un componente fundamental para la garantía del derecho y es la asociada con la obligación de los Estados parte de "*proteger los recursos alimentarios básicos para el pueblo*", para lo cual deben implementar medidas idóneas que estén dirigidas a "*garantizar que las actividades del sector privado y de la sociedad civil sean conformes con el derecho a la alimentación*"<sup>2</sup>.

Ahora bien, como parte del cumplimiento de las obligaciones de protección, respeto y garantía<sup>3</sup> de este derecho, los Estados han enfocado sus esfuerzos principalmente a la erradicación del hambre y la desnutrición, como principales problemas en la garantía de una alimentación adecuada para su población, sin embargo en Colombia la malnutrición ha venido adquiriendo relevancia debido a que las transformaciones económicas, sociales y demográficas han generado una marcada modificación en los patrones alimentarios, reflejada en su mayoría en la sustitución de alimentos naturales y la pérdida de la cocina tradicional, la reducción significativa de consumo de frutas y verduras y la adquisición-consumo de alimentos elaborados con alto contenido de azúcares, grasas y perseverantes.

Existen importantes evidencias que muestran la relación entre la nutrición inadecuada, la génesis de la aterosclerosis y la enfermedad coronaria. Así mismo, la alta y frecuente ingesta de grasas saturadas, grasas trans y sal, junto con un bajo consumo de frutas, verduras y pescado, han sido asociados con un alto riesgo de desarrollar enfermedades cardiovasculares<sup>4</sup>, de ahí su relevancia como factor protector en la prevención de las enfermedades no transmisibles (ENT). Aquí, es importante mencionar que estas enfermedades representan una elevada carga tanto en términos de mortalidad como de morbilidad y guardan un estrecho nexo causal con ciertos factores de riesgo evitables principalmente ligados con estilos de vida inapropiados como regímenes alimentarios no saludables, inactividad física, consumo de tabaco y el exceso de alcohol.

En la actualidad, las ENT amenazan los progresos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. La pobreza está altamente relacionada con las ENT. Se prevé que el rápido aumento de estas enfermedades será un obstáculo para las iniciativas de reducción de la pobreza en los países de ingresos bajos, en particular porque dispararán los gastos familiares por atención sanitaria. Las personas vulnerables y socialmente desfavoreci-

das enferman más y mueren antes que las personas de mayor posición social, sobre todo porque corren un mayor riesgo de exposición a productos nocivos, como el tabaco o alimentos poco saludables, y tienen un acceso limitado a los servicios de salud<sup>5</sup>.

Ante esta realidad y como parte de los esfuerzos que desde el sector salud se están promoviendo en la consecución de la mega meta en salud relacionada con la disminución en 8% de la mortalidad por ENT en Colombia, el presente documento pretende recoger los principales aspectos y características técnicas contempladas en el proyecto de ley de la referencia y realizará una propuesta regulatoria basada en la evidencia científica y en los avances legislativos de derecho comparado que sobre el tema, se han realizado a nivel mundial, buscando la protección y garantía de los derechos a la alimentación y a la salud de la población colombiana.

Hoy en día, se tiene que la regulación de las bebidas azucaradas es un tema de vigencia.

A la par del posicionamiento de esta clase de bebidas a nivel mundial, se ha producido un debate en torno a los efectos que conlleva el consumo de las mismas en la salud.

En Colombia, vale la pena destacar un estudio que se desarrolló frente a los efectos de su consumo en población universitaria. Respecto de los problemas que se han suscitado, se ha manifestado:

[...] Recientes evidencias destacan la importancia de la ingesta de bebidas azucaradas y la relación **con la obesidad, la diabetes mellitus tipo 2 (DM-2), el síndrome metabólico, la hipertensión arterial, la enfermedad coronaria isquémica y ciertos tipos de cáncer**. En un metaanálisis reciente, Rippe demuestra que el consumo habitual y los grandes volúmenes de bebidas con alto contenido de sacarosa y jarabe de maíz alto en fructosa se asocian con ganancia de peso, resistencia a la insulina, acumulación de tejido adiposo visceral y grasa ectópica, así como con elevación de los niveles de triglicéridos y colesterol. Similar resultado reportaron Malik et ál. en otro metaanálisis que incluyó 11 estudios de cohorte prospectiva, en el que mostraron que el consumo de 334 mL/día de bebidas azucaradas se asoció con el desarrollo de obesidad (RR 1,20; IC 95% 1,02-1,42) y DM-2 (RR 1,25; IC 95% 1,10-1,42). En América Latina, México ilustra claramente la dimensión de este problema, siendo hoy el segundo país que más bebidas azucaradas consume en el mundo. Allí, la ingesta de gaseosas se duplicó en 7 años y el sobrepeso y la obesidad alcanzaron a tres cuartos de la población adulta y al 25% de los niños.

Entre los principales mecanismos por los cuales las bebidas azucaradas promueven el sobrepeso y la obesidad e incrementan los factores de riesgo cardiovascular se destaca el aumento del contenido calórico, la estimulación del apetito y los efectos adversos al consumo de jarabe de maíz alto en fructosa. Sobre este último aspecto, varios trabajos han mostrado que el exceso de fructosa promueve la "lipogénesis" de

<sup>1</sup> Comité de derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General 12 de 1999. Por la misma línea, la Observación General 14 de 2000 que refuerza que el derecho a la salud está estrechamente asociado a la alimentación.

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

<sup>3</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 2°.

<sup>4</sup> OMS, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs394/es/> (11.10.2016).

<sup>5</sup> OMS 2015, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs355/es/> (11.10.2016).

*novo* hepática a través de la síntesis de triglicéridos hepáticos. La sobreproducción de estos contribuiría a un incremento del tejido adiposo y a la posterior acumulación ectópica de lípidos, fenómeno conocido también como “lipotoxicidad”, la cual lleva a una resistencia a la insulina. La fructosa puede, además, aumentar el ácido úrico en suero, reduciendo la sin tasa de óxido nítrico endotelial, con la consecuente disfunción endotelial *-mecanismo asociado al accidente cerebrovascular isquémico hemorrágico y a la presencia de DM-2-*. Es importante anotar que la obesidad es un factor de riesgo para DM-2, aunque no es el único mediador en la asociación entre la ingesta de bebidas azucaradas y esta, pues se han descrito mecanismos relacionados con el índice glucémico de las bebidas azucaradas y la consecuente resistencia a la insulina.

Dentro de la misma problemática, se ha demostrado relación entre la ingesta habitual de bebidas azucaradas y el aumento de triglicéridos y colesterol unido a lipoproteínas de baja densidad (c-LDL), y la disminución proporcional del colesterol unido a lipoproteínas de alta densidad (c-HDL), creando un perfil lipídico aterogénico. Incluso se ha comprobado el efecto hipocalcemiante inmediato cuando existe un consumo de bebidas azucaradas carbonatadas superior a 1.500 mL/sem, con riesgo incrementado de fracturas óseas [...] <sup>6</sup>. [Énfasis fuera del texto].

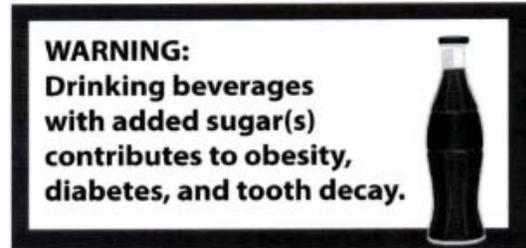
Ante esta situación y teniendo en cuenta su nocividad, se han propuesto una serie de medidas de diversa índole con el fin de controlar el consumo de esta clase de bebidas, sin llegar al extremo de prohibirlas, en un caso paralelo a lo que ocurre con el tabaco. Es decir, en estos eventos el Estado reconoce la letalidad de un producto pero, por diversas circunstancias, entre ellas su legalidad y aceptabilidad durante muchos años, debe optar por medidas dirigidas a desincentivar su consumo. Sobre el particular, se pueden enunciar las siguientes:

- En ciertos países, se ha adoptado un impuesto con fines de salud pública a esa clase de bebidas <sup>7</sup>. Es la situación acontecida en Estados Unidos, Noruega (1981), Samoa (1984), Australia (2000), Polinesia (2002), Fiji (2006), Nauru (2007), Finlandia (2011), Hungría (2011) y Francia (2012) <sup>8</sup>. México, derivado del alto consumo en su población de esas bebidas, adoptó un impuesto a las mismas <sup>9</sup>.

De igual forma, se ha regulado el etiquetado y la advertencia. En San Francisco, Estado de California, Estados Unidos, por ejemplo, se aprobó una serie de

advertencias respecto de su consumo, a tal punto que se incluyó en esta clase de bebidas el siguiente mensaje: “*WARNING: Drinking beverages with added sugar(s) contributes to obesity, diabetes, and tooth decay This is a message from the City and County of San Francisco*” <sup>10</sup>.

El aviso aprobado es el siguiente:



- Asociado a lo que se viene tratando, se considera conducente adoptar medidas tendientes a limitar la publicidad asociada a otras medidas para controlar el consumo. La OMS, en la guía de recomendaciones pretendía limitar su consumo a 25 gramos. En Nueva York, por citar otro ejemplo, se propuso la reducción del tamaño de los envases.

Cada una de estas medidas persigue el desarrollo coherente de una política de salud pública en la materia guiada hacia el control del consumo, la visibilización y la conciencia de la situación.

Con base en lo anterior, vale decir, los efectos de esta clase de bebidas y la capacidad regulatoria del Estado en la materia, se considera que el planteamiento general del proyecto, en el sentido de establecer unas frases de advertencia e incluirlas en las estrategias publicitarias constituyen decisiones que se orientan a la protección, muy similar a lo acontecido con el tabaco y los lineamientos desarrollados en el convenio marco sobre ese producto.

## 2.2. Alcance de la iniciativa

Sin duda, es función de los gobiernos facilitar la información correcta y equilibrada al consumidor. De ahí que la propuesta sea positiva al considerar el derecho del consumidor a recibir una información *exacta, estandarizada y comprensible sobre el contenido de los productos alimenticios, que les permita adoptar decisiones saludables*. Sin embargo, la contribución del proyecto tendiente a disminuir los factores de riesgo, como el sobrepeso y la obesidad en tanto determinantes para la incidencia de Enfermedades Crónicas No Transmisibles es limitada, más aun cuando el nexo que existe entre el régimen alimentario y la enfermedad tiene un marco etiológico amplio.

Desde luego, la alimentación poco saludable y la falta de actividad física están dentro de las principales causas de las enfermedades no transmisibles, como las cardiovasculares, la diabetes tipo 2 y determinados tipos de cáncer, las cuales contribuyen sustancialmente a la carga mundial de morbilidad, mortalidad y discapacidad. Aproximadamente 3,2

<sup>6</sup> Robinson Ramírez-Vélez, Mónica L. Ojeda, M. Alejandra Tordecilla, Jhonatan C. Peña, José F. Meneses, “El consumo regular de bebidas azucaradas incrementa el perfil lipídico-metabólico y los niveles de adiposidad en universitarios de Colombia” en Revista Colombiana de Cardiología, vol. 23 número 1, enero febrero 2016.

<sup>7</sup> En: [http://www.paho.org/mex/index.php?option=com\\_content&view=article&id=627%3Alos-impuestos-refrescos-bebidas-azucaradas-medida-saludpublica&Itemid=499](http://www.paho.org/mex/index.php?option=com_content&view=article&id=627%3Alos-impuestos-refrescos-bebidas-azucaradas-medida-saludpublica&Itemid=499) (07.09.2016).

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> En: <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/18390/978-92-75-31871-3esp.pdf?sequence=5&isAllowed=y> (07.09.2016).

<sup>10</sup> En: <https://www.hsph.harvard.edu/nutritionsource/2016/05/19/public-health-win-san-francisco-law-requires-health-warnings-on-sugary-drink-advertising/> (09.09.2016).

millones de defunciones anuales pueden atribuirse a una actividad física insuficiente, el principal factor de riesgo metabólico de ENT a nivel mundial es el aumento de la presión arterial (a lo que se atribuyen el 18% de las defunciones a nivel mundial, seguido por el sobrepeso y la obesidad y el aumento de la glucosa sanguínea, es así como 1,7 millones de muertes en 2010 debidas a causas cardiovasculares se han atribuido a la ingesta excesiva de sal/sodio a nivel mundial<sup>11,12</sup>. Es por ello que los gobiernos tienen un papel fundamental donde la articulación con otros sectores es fundamental para promover cambios en el comportamiento de las personas, las familias y las comunidades para que estas tomen decisiones positivas con relación a la selección de una alimentación saludable que propenda por una mejor calidad de vida.

El conocimiento que tenga la población sobre la composición de los alimentos (en especial su contenido de energía, grasas saturadas, grasas trans, sodio, azúcares añadidos) tiene efecto en la elección que haga el consumidor de los productos procesados y ultraprocesados. Esto genera la necesidad de mantener informado al consumidor sobre la composición nutricional de los alimentos, y en especial cuando estos presenten contenidos excesivos de los nutrientes mencionados, el etiquetado nutricional es la única fuente de información con la que cuenta el consumidor en el punto de venta, es importante que este sea capaz de localizar, leer, interpretar y comprender la información que se presenta en las etiquetas de los alimentos y bebidas con el fin de poder elegir productos saludables<sup>13,14</sup>.

Dentro de este contexto, el proyecto normativo puede constituirse en el marco para la acción con relación al rotulado nutricional y rotulado nutricional frontal de advertencia, que contenga mandatos claros sobre los tópicos más relevantes en este tema, asignándole a la autoridad sanitaria las facultades que le permitan reglamentar debidamente y cumplir con la función ya expresada del rotulado; además en la actualidad se cuenta con evidencia científica actualizada sobre azúcar, la ingesta alta de azúcares induce a niveles elevados de glucosa, insulina y ácido úrico, intolerancia a la glucosa, resistencia a la leptina (hormona que se ha asociado con regular el

apetito), hígado graso no alcohólico y función plaquetaria alterada. Una dieta alta en azúcares añadidos tiene un riesgo 3 veces mayor de muerte por enfermedad cardiovascular<sup>15,16,17</sup> y nutrientes que pueden apoyar la reglamentación del etiquetado frontal y el tema de publicidad de alimentos de alto contenido de energía y pobre valor nutricional. Es así como la OPS en el 2016, definió un Modelo de Perfil de Nutrientes que tiene como objetivo proporcionar una herramienta para clasificar los alimentos y bebidas que contienen una cantidad excesiva de azúcares libres, sal, total de grasas, grasas saturadas y ácidos grasos trans, basada en las Recomendaciones de Ingesta de la OMS y se busca que pueda ser una herramienta para uso de etiquetas de advertencia en el frente del envase<sup>18</sup>.

Ahora bien, la regulación de elementos constitutivos de la libertad de empresa, en especial los asociados con la imposición de prohibiciones, deben ser establecidos a través de normas jurídicas de carácter legal, en el marco de la potestad de configuración legislativa. Esto es así, debido a que cualquier intervención del Estado en la economía debe ser reglada a través de los actos del legislador, teniendo en cuenta la aplicación del principio democrático, el cual legitima la actividad del Congreso de la República.

Dichas intervenciones en la libertad de empresa pueden predicarse en tanto dicha prerrogativa no es absoluta, permitiendo la intervención del Estado bajo la realización del test de proporcionalidad. Este test implica la consideración de los siguientes puntos:

1. *Necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley.*
2. *No puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa.*
3. *Debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía.*
4. *Debe obedecer al principio de solidaridad, y*
5. *Debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.*

Para el caso de las medidas regulatorias sobre rotulado y etiquetado de alimentos y sin que se pase por alto la pretensión de establecer medidas intervencionistas por parte del Gobierno nacional, se requeriría imponerlas mediante una ley, o bien modificando o adicionando la actual normativa o bien creando una

<sup>11</sup> Lim SS, Vos T, Flaxman AD, Danaei G., Shibuya K., Adair-Rohani H et ál. A comparative risk assessment of burden of disease and injury attributable to 67 risk factors and risk factor clusters in 21 regions, 1990-2010: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010. *Lancet*. 2012; 380(9859):2224-2260.

<sup>12</sup> Jadue H, Liliana, Vega M, Jeanette, Escobar S., María Cristina, Delgado B, Iris, Garrido G, Carmen, Lastra M, Patricia, Espejo E, Francisco, & Peruga U. Armandó. (1999). Factores de riesgo para las enfermedades no transmisibles: Metodología y resultados globales de la encuesta de base del Programa Carmen (Conjunto de Acciones para la Reducción Multifactorial de las Enfermedades no Transmisibles). *Revista Médica de Chile*, 127(8), 1004-1013.

<sup>13</sup> Food Standards Agency - FSA. Front of pack traffic light sign spot labeling Technical Guidance; Food Standards Agency; UK, 2007.

<sup>14</sup> Pietinen P, Valsta LM, Hirvonen T et ál. Labelling the salt content in foods: auseful tool in reducing sodium intake in Finland. *Public Health Nutr* 2008; 1: 335-40.

<sup>15</sup> Rachel K. Johnson, Phd, MPH, RD; Bethany A. Yon, MS. Weighing in on Added Sugars and Health. September 2010 *Journal of the American Dietetic Association*.

<sup>16</sup> Ronette R. Briefel, DrPH, RD; Ander Wilson, MS; Charlotte Cabili, MS, MPH; Allison Hedley Dodd, PhD. Reducing Calories and Added Sugars by Improving Children's Beverage Choices. *J Acad Nutr Diet*. 2013; 113: 269-275.

<sup>17</sup> Sibylle Kranz, Phd, Rd, Helen Smiciklas-Wright, Phd, Anna Maria Siega-Riz, Phd, Rd, And Diane Mitchell, Msr. Adverse Effect Of High Added Sugar Consumption On Dietary Intake In American Preschoolers. *J Pediatr* 2005; 146:105-11.

<sup>18</sup> Organización Panamericana de la Salud. Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS. 2016.

nueva norma jurídica que las contenga, tal y como se ha analizado en lo atinente a la Ley 1335 de 2009. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha enfatizado:

[...] En lo que respecta a la validez constitucional de las actividades estatales de intervención económica, la misma jurisprudencia ha identificado tanto los requisitos que deben cumplirse para la acreditación de tal validez, como el grado de intensidad y la metodología de escrutinio judicial de las medidas de intervención. Frente a lo primero, existe un precedente consolidado en el sentido que la medida de intervención estatal en la economía solo resultará admisible cuando se cumplan los siguientes requisitos: “i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía<sup>19</sup>; iv) debe obedecer al principio de solidaridad<sup>20</sup>; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad<sup>21</sup>”. [...] <sup>22, 23</sup>.

Para lo que nos concierne, y en lo referente a la norma propuesta, se cumplen tales exigencias pues se realiza por orden de la ley. No se afecta el núcleo esencial de la libertad de empresa ya que la disposición proyectada no niega tal capacidad de los productos y comercializadores de tales bebidas. Las advertencias y la publicidad no impiden tales actividades sino que las regulan. Tal regulación se fundamenta en motivos adecuados y suficientes. Desde luego, la medida responde a la necesidad de salvaguardar la salud pública y evitar, al máximo, que la población padezca de una serie de consecuencias nocivas, tal y como lo ha precisado la evidencia científica; es claro, además, que obedece al principio de solidaridad puesto que las medidas están rodeadas del altruismo esencial que implica el bienestar de la población. Atendiendo a la forma en que incide esta situación en la población, tanto la advertencia como la obligación publicitaria, resultan razonables y proporcionales. En efecto, la información sobre la incidencia de un producto y la obligación de que ella esté disponible va en el sentido de protección ya señalado. Es más, constituye una obligación de quienes lo producen y comercializan.

### 2.3. *Comentarios al articulado.*

Sin perjuicio de lo enunciado hasta el momento, a continuación se procede a hacer observaciones sobre el articulado de la iniciativa, así:

#### *i) Objeto (artículo 1°).*

En lo que tiene que ver con el objeto, en consonancia con lo antedicho, se estima que este de-

bería abordar temas de composición nutricional de alimentos envasados procesados y ultraprocesados con el fin de que quienes los fabrican, producen, importan o envasen informen de manera clara, inequívoca a través del rótulo nutricional la composición del alimento teniendo en cuenta mínimo la cantidad de energía, azúcares, sodio, grasas saturadas y demás nutrientes que determine el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) y de conformidad con ello plantear un nuevo objeto y un contenido de la norma que abarque aspectos más amplios en el tema de rotulado frontal de advertencia<sup>24</sup>.

Esto generaría un avance coherente de esta clase de medidas, especialmente por aquellos productos sustitutos, en función del principio de igualdad. En efecto, ha acontecido que ciertas medidas que se han adoptado, entre ellas los impuestos, producen la migración a otros productos que son igualmente nocivos para la salud. El caso ilustrativo aconteció en México con el impuesto al consumo de los jugos en vez de las bebidas azucaradas carbonatadas:

[...] Los productores saben que el segmento de las BNC es más sensible a un cambio de precio que el de BC, y así logran balancear sus ganancias. Esto debe de ser de particular interés para la salud pública y el gobierno porque las BNC son igualmente altas en azúcares aunque al no ser carbonatadas se consideran erróneamente más benignas, además su marketing está dirigido principalmente a los niños [...] <sup>25</sup>.

De este modo, en el ámbito constitucional, la limitación de una medida que se encuentra en la misma situación, puede dar lugar a plantear una omisión legislativa acorde con lo desarrollado por la Corte Constitucional, a saber:

[...] 2.8.39. En **conclusión, sobre este punto** se puede decir que esta Corte ha recogido la figura de la omisión legislativa relativa cuando se puede hacer la constatación de la falta o ausencia de legislación a través de la comparación entre la Constitución y una norma o conjunto de normas establecidas previamente por el legislador.

Igualmente, que esta Corte ha rechazado la figura de la inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta, ya que en este caso se carece de competencia por no existir parámetro de control de constitucionalidad. Sin embargo, se constata que en caso de omisión legislativa absoluta la Corte ha venido utilizando la herramienta del exhorto para llenar así los vacíos de legislación por la vulneración de debe-

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-291 de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes.

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-240 de 1993. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-398 de 1995. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>22</sup> Existen varios pronunciamientos de la Corte que han reiterado estos requisitos. La transcripción expuesta C-615 de 2002 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>23</sup> **CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-830 de 20 de octubre de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>24</sup> Corvalán C. Reyes M. Garmendia ML, Uauy R. Structural responses to the obesity and non communicable diseases epidemic: the Chilean Law of Food Labeling and Advertising. *Obes Rev.* 2013; 14 Suppl 2:79-87.

<sup>25</sup> Donde BC, bebidas carbonatadas y BNC, bebidas no carbonatadas, “El impuesto a las bebidas azucaradas en México, una celebración adelantada”, Gente saludable, <http://blogs.iadb.org/salud/2016/05/23/impuesto-alas-bebidas-azucaradas/> (10.09.2016).

res constitucionales de legislación o la protección de grupos discriminados.

Por otro lado, se comprobó que la omisión legislativa relativa no solo se predica de la violación del derecho a la igualdad o del debido proceso, sino también de cualquier elemento que por razones constitucionales debería estar incluido en el sistema normativo de modo que este no resulte inequitativo, inoperante o ineficiente. Por último, se ha reiterado que para analizar si se ha presentado una omisión legislativa relativa el juez constitucional debe valorar en el “test de las omisiones legislativas inconstitucionales” cinco aspectos: (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omite incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador. Como se ha venido estableciendo en el presente caso se presenta una inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta por la carencia de desarrollo de los artículos 307 y 329 de la C. P. en la Ley 1454 de 2011 [...]<sup>26</sup>.

Al aplicar el test a que se refiere es procedente elaborar el siguiente razonamiento, analizando cada uno de los cinco requisitos:

**(i)** *Que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo.* Si se adopta esta disposición, es indudable que existiría un precepto sobre el cual predicar la omisión.

**(ii)** *Que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omite incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta.* Como se ha señalado y lo refieren las investigaciones, son temas claramente asimilables que, a instancias de dichos soportes, deben ser tratados de la misma manera con el fin desvirtuar el principio de igualdad en el trato. De hecho, puede crearse un efecto sustituto, por lo menos respecto de ciertos productos y, por lo tanto, se requiere definir claramente el alcance de la norma.

**(iii)** *Que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente.* Muy ligado a lo anterior, no habría una razón suficiente

para excluir unos productos cuando en realidad el objeto del proyecto de ley es la garantía del derecho a la salud.

**(iv)** *Que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma.* Como se ha expresado, se puede comprobar que existiría una desigualdad.

**(v)** *Que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.* La omisión que se detecta crea un deber para el legislador de incorporar integralmente en la regulación la garantía del derecho a la salud frente a alimentos y bebidas “con endulzantes calóricos o azúcares libres”, debiendo incluir, igualmente, los alimentos y bebidas envasados procesados y ultraprocesados.

Así las cosas, se podría colegir que, frente a ciertos productos que se excluyen, se produce la omisión legislativa relativa, susceptible de ser declarada inconstitucional, lo cual se plantea en este caso como un elemento para ser atendido.

## **ii. Definiciones (artículo 2°).**

Lo que se describe en este acápite debería estar acorde con el o los reglamento(s) técnico(s) derivado(s) de la ley que se formule y con la normatividad vigente, la cual ya ha surtido procesos de consulta pública nacional e internacional, a excepción de aquellas que tengan que modificarse según la evidencia científica que apoye la materia.

De otra parte, atendiendo a la dinámica de esta clase de definiciones, se recomienda que estas no se incluyan en la norma o, eventualmente, tengan la capacidad de adecuarse a los cambios que se puedan llevar a cabo. En principio, no resulta deseable que en la ley se adopten tales nociones pues quedarían pétreas frente a la posibilidad de adaptación de esta clase de temas. Ello no significa que no existan; de lo que se trata es que las mismas tengan referentes claramente adaptables a nivel netamente reglamentario.

## **iii. Obligación de inclusión de frases de información y advertencias (artículo 3°).**

En el proyecto, se estipula la obligación por parte de este Ministerio de incluir frases de información y advertencia en las bebidas azucaradas y en las máquinas expendedoras de bebidas azucaradas.

Si se considera que la norma debe establecer los lineamientos para formular el rotulado frontal de advertencia para calorías, grasa saturada, azúcares añadidos y sodio, cuyas especificaciones técnicas deberán estar a cargo de este Ministerio, este mandato no tendría cabida. Tomando como base lo anterior, se tiene que los aspectos técnicos deben ser definidos por la autoridad sanitaria, siendo esta la que determine el tamaño, la proporción, características y contenido de las etiquetas y rótulos, teniendo

<sup>26</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-489 de 27 de junio de 2012, M. P. Adriana María Guillén Arango.

do en cuenta que la información por ellos contenida sea visible y de fácil comprensión por parte de la población y que estén acorde con el tamaño de los empaques.

**iv. Frases de información y advertencia de bebidas azucaradas (artículo 4°).**

Si se parte de conocer que los contenidos de azúcares agregados, de sodio, grasa saturada, grasa trans, calorías son el sustento para definir si un alimento es saludable o no, el rótulo que expresa la composición de estos nutrientes debe estar en relación con el contenido del alimento. En ese orden, se considera del caso que debe delegarse la facultad a esta Cartera para que establezca los niveles de contenidos y el rotulado frontal de advertencia que será congruente con la categoría de alimentos.

Los participantes del estudio liderado por el Instituto Nacional de Salud sobre *conocimientos, percepciones, comprensión y uso de tres formatos de etiquetado nutricional, en las elecciones de alimentos de consumidores en hogares de Colombia* (próximo a publicar), recomiendan que el etiquetado se ubique en la parte frontal del empaque, el uso de colores y la inclusión de la cantidad de nutrientes. Por otra parte, teniendo en cuenta la revisión de la evidencia del estado del arte del tema a nivel Latinoamericano, este Ministerio sugiere utilizar un octágono de color rojo con letras en color blanco en donde se consigne si el alimento es alto en grasa saturada, alto en calorías, alto en azúcares añadidos, y alto en sal, en coherencia con el perfil epidemiológico de Colombia y los valores que se deriven del perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud y/o de la Recomendación de ingesta de energía y nutrientes para la población Colombiana (Cfr. Resolución 3803 de 2016).

Adicionalmente, es dable manifestar que lo atinente a la publicidad (parágrafo 2°) es necesario que se aborde en otra norma.

**v. Valor diario recomendado del consumo de azúcar para adultos y niños (artículo 5°).**

En punto a lo indicado, la propuesta del legislador en este tema está ligado al valor guía de ingesta de azúcares libres que corresponde al 10% del Requerimiento Promedio de Energía por grupo de edad y género (Resolución 3803 del 22 de agosto de 2016, que establece la recomendación de energía y nutrientes para la población colombiana - RIEN) y no aplica al consumo de azúcares intrínsecos presentes en las frutas y verduras frescas.

**vi. Sanciones (artículo 7°).**

El proyecto de ley carece de un régimen sancionatorio y tratándose de asuntos pecuniarios no es competencia de este Ministerio hacerlo. Tal disposición contraviene, directamente, la Constitución Política.

Al respecto, la Corte Constitucional<sup>27</sup> ha insistido que el régimen sancionatorio administrativo debe estar caracterizado, entre otros, por lo siguiente:

[...] En cuanto a las sanciones disciplinarias establece que el profesional que incurra en cualquiera de las faltas allí previstas puede ser sancionado con censura<sup>28</sup>, multa<sup>29</sup>, suspensión<sup>30</sup> o exclusión<sup>31</sup> del ejercicio de la profesión. La imposición de tales sanciones debe regirse por los criterios de graduación que la propia ley establece. (Artículo 40 Ley 1123 de 2007).

Esos criterios de graduación (artículo 45 *ib.*) están clasificados en: (i) Generales, dentro de los cuales se ubican algunos de carácter objetivo (la modalidad de la conducta y sus circunstancias, su trascendencia social, y el perjuicio ocasionado), y otros de naturaleza subjetiva (los motivos determinantes del comportamiento)<sup>32</sup>; (ii) de atenuación, como la confesión y el resarcimiento o compensación del daño<sup>33</sup>; (iii) de agravación, tales como la entidad de los bienes jurídicos afectados, la sindicación infundada a terceros, el aprovechamiento propio o ajeno de valores recibidos en virtud del encargo, la concurrencia de copartícipes en el hecho, la existencia de

<sup>27</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-379 de 23 de abril de 2008, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>28</sup> Conforme al artículo 41 de la ley consiste en la reprobación pública que se hace al infractor por la falta cometida.

<sup>29</sup> De acuerdo con el artículo 42 es una sanción de carácter pecuniario que no podrá ser inferior a un (1) smmlv ni superior a cien (100) smmlv, dependiendo de la gravedad de la falta, la cual se impondrá en favor del Consejo Superior de la Judicatura el cual organizará programas de capacitación y rehabilitación con entidades acreditadas, pudiendo incluso acudir a los colegios de abogados.

<sup>30</sup> La suspensión consiste en la prohibición de ejercer la profesión por el término señalado en el fallo. Esta Sanción oscilará entre dos (2) meses y (3) tres años. Esta sanción podrá agravarse (entre seis meses y cinco años) cuando los hechos que originen la imposición de la sanción tengan lugar en actuaciones judiciales del abogado que se desempeñe o se haya desempeñado como apoderado o contraparte de una entidad pública.

<sup>31</sup> Consiste en la cancelación de la tarjeta profesional y la prohibición para ejercer la abogacía.

<sup>32</sup> "Artículo 45. *Criterios de graduación de la sanción.* Serán considerados como criterios para la graduación de la sanción disciplinaria, los siguientes:

A. Criterios generales

1. La trascendencia social de la conducta.

2. La modalidad de la conducta.

3. El perjuicio causado.

4. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciarán teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación.

5. Los motivos determinantes del comportamiento". *Diario Oficial* número 46.519 del 22 de enero de 2007.

<sup>33</sup> "[B] Criterios de atenuación. "(...)1. La confesión de la falta antes de la formulación de cargos. En este caso la sanción no podrá ser la exclusión siempre y cuando carezca de antecedentes disciplinarios. 2. Haber procurado, por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado. En este caso se sancionará con censura siempre y cuando carezca de antecedentes disciplinarios".

antecedentes disciplinarios, y el aprovechamiento de una circunstancia de vulnerabilidad en el afectado<sup>34</sup> [...]<sup>35</sup>.

A todo esto, también se debe tener presente elementos como los que a continuación se describen:

– Tipicidad, o descripción clara de la conducta sancionable.

– Consecuencia por incurrir en la conducta, *v. gr.*, la sanción. Debe, igualmente, estar plenamente determinada de tal forma que no se deba acudir a analogías o adaptaciones normativas.

– Proporcionalidad de la sanción, vale decir, correspondencia entre el comportamiento sancionable y el resultado a que ello conduce.

– Entidad competente para su imposición.

Estas disposiciones no pueden ser delegadas al Ejecutivo sino que deben definirse directamente. La norma en estudio no contempla la sanción a imponer (dentro de unos parámetros) ni la proporcionalidad de ella.

Se considera, así mismo, que no es tarea de este Ministerio imponer sanciones sino, esencialmente, y como lo expone el Decreto-ley 4107 de 2011:

**Artículo 1º. Objetivos.** El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo.

El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la Protección Social.

<sup>34</sup> “(...) C. Criterios de agravación

1. La afectación de Derechos Humanos.
2. La afectación de derechos fundamentales.
3. Atribuir la responsabilidad disciplinaria infundadamente a un tercero.
4. La utilización en provecho propio o de un tercero de los dineros, bienes o documentos que hubiere recibido en virtud del encargo encomendado.
5. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos.
6. Haber sido sancionado disciplinariamente dentro de los 5 años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga.
7. Cuando la conducta se realice aprovechando las condiciones de ignorancia, inexperiencia o necesidad del afectado”.

<sup>35</sup> **CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-290 de 2 de abril de 2008, M. P. Jaime Córdoba Triviño. Igualmente, *cf.*: Sentencia C-379 de 23 de abril de 2008, M. P. Humberto Sierra Porto.

A esta altura, no está demás resaltar que al revisar el artículo 154 constitucional se observa que solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa gubernamental las leyes que se refieren, entre otras, al numeral 7 del artículo 150, es decir, las relativas a la estructura de la administración nacional.

En torno a esta exigencia, la Corte Constitucional ha expresado:

[...] La Corte ha declarado la inexequibilidad de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del Gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional, (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada; (iii) **ha atribuido a un ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones**; (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental [...]<sup>36</sup>. [Énfasis fuera del texto].

Recientemente ha precisado esa Corporación:

[...] La modificación de la estructura de la administración, en este caso por creación de una entidad, tiene exigencias específicas consagradas en la Constitución<sup>37</sup>. El numeral 7 del artículo 150 de la Constitución prevé que dichas decisiones deben llevarse a cabo por medio de ley; y, adicionalmente, el segundo inciso del artículo 154 de la Constitución establece que, entre otras, las descritas en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución “solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”. Por estas razones, al analizar la adecuación constitucional del artículo 31 del proyecto en estudio debe verificarse que el mismo haya sido consecuencia de la iniciativa gubernamental.

En este sentido, se tiene que el proyecto ahora estudiado es fruto de la acumulación de tres proyectos de ley diferentes, uno de ellos presentado por un grupo de congresistas –Proyecto de ley número 014 de 2011 de Cámara–, un segundo proyecto presentado por la Senadora Alexandra Piraquive –Proyecto de ley número 45 de 2011 de Senado– y el otro presentado por el Gobierno, a través del Ministro de Interior y de Justicia –Proyecto de ley número 084 de 2011 de Cámara–, en el articulado del proyecto presentado por el Gobierno no se previó la creación de la Unidad Administrativa Especial de las Juventudes; por el contrario, la iniciativa para la creación de esta entidad surge del artículo 100 a 105 del Proyecto de ley número 014 de 2011 de Cámara y de los artículos 100 a 105 del Proyecto de ley número 45 de 2011 de Senado.

<sup>36</sup> **CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-889 de 1º de noviembre de 2006, M. P. Manuel Cepeda Espinosa.

<sup>37</sup> Al respecto, Sentencias C-482 de 2002; C-078 de 2003; C-570 de 2004; y C-889 de 2006, entre otras.

La ausencia de iniciativa legislativa por parte del Gobierno nacional constituye un vicio procedimental, pues, en tanto se trata de la modificación de la estructura de la administración nacional por medio de la creación de una entidad, la propuesta debió surgir del proyecto por este presentado, en acuerdo con los mandatos del artículo 154 y el numeral 7 del artículo 150, ambos de la Constitución, que prevén la exclusividad del Gobierno en la iniciativa de proyectos que, entre otros, creen entidades del orden nacional.

La conclusión de que se está ante un vicio procedimental debe sustentarse, además de en la ausencia de iniciativa gubernamental, en que no se haya presentado durante el trámite legislativo alguna de dos situaciones: i) el aval o coadyuvancia del Gobierno para que se tramitara esta iniciativa no obstante no haber sido por esta propuesta -manifestación expresa durante el *iter* de creación legislativa-; o ii) la aquiescencia: aceptación de que se trámite un tema que, estando reservado a su iniciativa, fue presentado dentro de un proyecto de distinta autoría [...] <sup>38, 39</sup>

De esta manera, la asignación de funciones adicionales a este Ministerio, además de las ya previstas en el Decreto-ley 4107 de 2011, encuentra un problema de iniciativa en el punto específico a las atribuciones que desbordaría la razón de ser de esta entidad, a saber, “[...] formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud [...]” (artículo 1° *ibíd.*).

Finalmente, en lo concerniente a los fondos que se recauden, se sugiere orientarlos hacia programas de promoción del consumo de la alimentación saludable y estrategias de información, educación y comunicación en el tema y disponer de lo anterior de forma específica en la iniciativa.

#### **vii. Reglamentación (artículo 8°).**

En este acápite es dable manifestar que fijar un término para regular la materia deviene en cláusulas restrictivas de la potestad reglamentaria y por ende han sido catalogadas contrarias al ordenamiento. En cuanto al límite en el tiempo de dicha facultad, la Corte Constitucional ha enfatizado:

[...] 48. Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior<sup>40</sup>. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no

puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria. Al haber sujetado el artículo 19 el ejercicio de tal potestad a un plazo, incurrió en una práctica que contradice lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual la Sala declarará inexecutable el siguiente aparte del artículo 19 de la Ley 1101 de 2006: “*en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia*”<sup>41</sup>.

Se insiste, en consecuencia, que por la naturaleza de la potestad reglamentaria, la misma no es susceptible de esta clase de restricciones y así lo ha reiterado la Alta Corporación.

Es más, en la Sentencia C-765 de 2012, se dictaminó:

[...] Sin embargo, recordando que el poder reglamentario es una facultad presidencial autónoma, la Corte ha precisado que su ejercicio frente a las leyes cuya aplicación corresponde a la Rama Ejecutiva no depende de una pretendida habilitación legislativa, como también que en ningún caso se extingue esta facultad por el agotamiento del término que hubiere señalado en la ley. Así, la suprema autoridad administrativa tiene entonces competencia para expedir decretos reglamentarios respecto de cualquier ley que deba ser cumplida por sus subalternos, y puede hacerlo sin límite de tiempo, pudiendo incluso modificar, reemplazar o derogar las normas que con anterioridad hubiere dictado<sup>42</sup> [...] <sup>43</sup>.

Aun así y sin perjuicio de lo que se viene tratando, el plazo estipulado para la expedición de la normatividad derivada de esta propuesta de ley no ha contemplado que se debe surtir procesos de gestión y consulta al interior del Ministerio, tanto a nivel nacional como internacional, proceso que lleva lapsos de tiempo superiores a los proyectados por el legislador.

Es más, esta situación se agrava en mayor medida debido a que se está supeditando dicho término a la aplicación de la ley (artículo 9°).

#### **2.4. Aspectos de comunicación y rotulado.**

Teniendo en cuenta la importancia del tema y la necesidad de su regulación integral, este Ministerio considera del caso detenerse en las formas a partir de las cuales es imprescindible abordar esta temática, particularmente en lo atinente a la comunicación del riesgo.

De este modo, para la construcción de una iniciativa en tal sentido, el enfoque teórico definido es el asociado con la importancia de la información y la comunicación de riesgos en salud. Por ende, ha de partirse de la definición dada por la Organiza-

<sup>38</sup> Respecto del aval o la aquiescencia pueden consultarse las Sentencias C-482 de 2002; C-078 de 2003; C-570 de 2004; y C-889 de 2006, entre otras.

<sup>39</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-862 de 25 de octubre de 2012, M. P. Alexei Julio Estrada.

<sup>40</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-066 de 10 de febrero de 1999, MM. PP. Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>41</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1005 de 15 de octubre de 2008, M. P. Humberto Sierra Porto.

<sup>42</sup> Cfr., sobre este aspecto, entre otras, las Sentencias C-805 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-508 de 2002 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-1005 de 2008 (M. P. Humberto Sierra Porto).

<sup>43</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-765 de 3 de octubre de 2012, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

ción Mundial de la Salud<sup>44</sup>, en donde se consagra que “*la comunicación de riesgos es cualquier intercambio determinado de información sobre los riesgos entre las partes interesadas*”. Dicho concepto interactúa de manera constante con la gestión del riesgo en salud, dada su vocación en el desarrollo de acciones anticipatorias ante la ocurrencia de un riesgo. La literatura sobre el punto ha mostrado un énfasis importante de la comunicación del riesgo en eventos relacionados con emergencias y desastres y en la prevención de enfermedades transmisibles, sin embargo, dado su carácter transversal, es posible extrapolar sus contenidos a aspectos vinculados con la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades no transmisibles.

En el marco de la garantía del derecho a la alimentación sana y adecuada, el ejercicio de consulta entre expertos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre la aplicación de la comunicación de riesgos a las normas alimentarias sobre inocuidad, brinda orientaciones respecto a cómo se puede entender este concepto a la luz del tema alimentario. De hecho, lo define “*como un proceso interactivo de intercambio de información y opinión sobre el riesgo y factores asociados con el riesgo con los evaluadores y gestores de riesgos y con los consumidores y otras partes interesadas*”<sup>45</sup>.

Así mismo, ha señalado que “*La comunicación eficaz de la información y opinión de los riesgos asociados con los peligros reales o percibidos de los alimentos es un componente esencial e integrante del proceso de análisis de riesgos*”<sup>46</sup>.

Se han catalogado como objetivos generales de la comunicación del riesgo, por ejemplo, producir un público informado que esté involucrado, interesado, que sea razonable, reflexivo, orientado a la solución y colaborativo<sup>47</sup>; así como también, *ofrecer información significativa, pertinente y precisa en términos claros y comprensibles destinados a un público con-*

*creto*<sup>48</sup>. Como objetivos específicos y que incorporan el tema de alimentos, se destacan el *intercambiar información sobre conocimientos, aptitudes, valores, prácticas y opiniones de las partes interesadas acerca de los riesgos asociados con los alimentos y temas conexos*. Surgen de lo precitado, elementos que van estructurando la necesidad del por qué informar de forma adecuada a la población acerca de situaciones que constituyan o puedan constituir riesgos para la salud.

De lo anterior, es posible identificar dos grandes puntos de acuerdo en lo que debe guiar cualquier ejercicio de construcción de estrategias de comunicación del riesgo: ***La calidad de la información y la diversidad de la audiencia a la cual se dirige esta información***. Dentro de las características de la audiencia receptora y el contenido y calidad de la información, se encuentra un elemento clave en el diseño de cualquier herramienta que tenga este fin y ese es aquel relacionado con que los mensajes deben ser adaptados para que respondan a los intereses, valores, niveles de educación y la comprensión de los diferentes públicos a los cuales se pretende llegar.

Ahora bien, previo a que el mensaje llegue de manera efectiva al público, debe considerarse el criterio subjetivo de la credibilidad, factor que se halla permanentemente en los receptores y que según con el modelo sicosocial, está conformado por dos dimensiones: la experiencia y la confianza. *La primera dimensión hace referencia a la medida en la cual el responsable del mensaje (comunicador) es percibido como capaz de realizar planteamientos correctos. La confianza se refiere al grado en el cual la audiencia percibe a un comunicador capaz de hacer planteamientos que él o ella consideran verdaderos o válidos*<sup>49</sup>. Diferentes investigaciones consideran que los conocimientos por sí solos, sin la confianza y la honestidad, limitadamente resultarán en un cambio de actitud a medio-largo plazo en la población<sup>50, 51</sup>.

Autores como Kjaernes y Dulsrud<sup>52</sup>, ubican tres contextos en los que la credibilidad se genera: 1) *individual (actitudes personales hacia un producto o acción)*, 2) *estructural u orientada al sistema, haciendo con ello referencia por ejemplo al tipo de control establecidos por los distintos agentes responsable de mantener la seguridad de los alimentos y*, 3) *relacional o social, un ejemplo de lo cual sería la posibilidad de disponer de opciones diversas para la adquisición de alimentos seguros*.

<sup>44</sup> World Health Organization (WHO). Water Quality: Guidelines, Standards and Health. Edited by Lorna Fewtrell and Jamie Bartram. 2001. Published by IWA Publishing, London, UK. ISBN: 1 900222 28 0. Versión Original “Risk communication is any purposeful exchange of information about risks between interested parties”.

<sup>45</sup> “En este contexto del informe, entre las partes interesadas se pueden incluir los organismos gubernamentales, los representantes de la industria, los medios de comunicación, los científicos, las sociedades profesionales, las organizaciones de consumidores y otros grupos de interés públicos y particulares interesados”.

<sup>46</sup> Aplicación de la comunicación de riesgos a las normas alimentarias y a las cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos Informe de una Consulta Mixta de Expertos FAO/OMS Roma, 2-6 de febrero de 1998.

<sup>47</sup> World Health Organization (WHO). Water Quality: Guidelines, Standards and Health. Edited by Lorna Fewtrell and Jamie Bartram. 2001. Published by IWA Publishing, London, UK. ISBN: 1 900222 28 0. Versión Original “the overall goal of risk communication should not be to diffuse public concerns but should be to produce an informed public that is involved, interested, reasonable, thoughtful, solution-orientated and collaborative”.

<sup>48</sup> Aplicación de la comunicación de riesgos a las normas alimentarias y a las cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos Informe de una Consulta Mixta de Expertos FAO/OMS Roma, 2-6 de febrero de 1998.

<sup>49</sup> Hovland CI, Janis IL, Kelley HH. Communication and persuasiveness: Psychological studies of opinion change. New Haven, CT: Yale University Press, 1953.

<sup>50</sup> *Ibíd.*

<sup>51</sup> PERCEPCIÓN DEL RIESGO EN COMUNICACIÓN: EL CASO DE LOS ALIMENTOS TRANSGÉNICOS Piedad Martín Olmedo. Doctora en Farmacia y Profesora de la Escuela Andaluza de Salud Pública. IV Ciclo de Conferencias sobre Alimentación Fuera del Hogar. Málaga, del 5 al 7 de octubre de 2005.

<sup>52</sup> Kjaernes U, Dulsrud A. Consumption and mechanisms of trust. The Sociology of Consumption, Milán 16-17 September 1998.

La percepción del riesgo del ciudadano medio, según investigaciones, es diferente a la que tienen los llamados “expertos”, en donde se incluyen científicos y hacedores de políticas, sin embargo en este contexto diferente no necesariamente significa error<sup>53, 54</sup>. En consonancia a lo precitado, el texto “*Percepción del Riesgo en Comunicación: El Caso de los Alimentos Transgénicos*”, describe la situación de la siguiente manera:

[...] El riesgo tiene muchos atributos distintos. Así mientras los científicos y gestores tienden a focalizar sus argumentos sobre aspectos medibles y cuantificables del riesgo, el público se centra en aspectos cualitativos condicionados por los modelos culturales y sociales que los seres humanos utilizan para interpretar lo que les rodea. La familiaridad con ciertos riesgos puede hacer que se acepten o se ignoren, al igual que las hipótesis culturales sobre beneficios o aceptación social. Si la gente cree que puede tomar medidas para delimitar o evitar un riesgo, es más probable que lo acepte. Recíprocamente, los riesgos que no son familiares y que van en contra de nuestros valores parecen más amenazadores [...] <sup>55</sup>.

En el texto de referencia se incluye también, un interesante y útil análisis sobre el *modelo sicométrico* desarrollado por Paul Slovic y sus colegas y retomado por Sparks y Shepherd aplicado al campo de la seguridad alimentaria<sup>56</sup>, en donde se obtuvo como hallazgo que el 87% de la variabilidad en la percepción de la población frente a riesgos alimentarios era atribuible a tres grandes dimensiones:

- 1) La Severidad, incluyendo en ella aspectos como “preocupación, gravedad de las consecuencias para futuras generaciones”, “amenaza de propagación general con consecuencias desastrosas”;
- 2) Desconocimiento sobre el riesgo, abarcando con ello aspectos tales como “conocido por la población”, “caracterizado por la ciencia” y “seguridad y exactitud en las valoraciones”; y
- 3) Número de personas afectadas.

Habiendo examinado los contenidos generales de la comunicación del riesgo y algunos contenidos puntuales en el caso de la alimentación, es menester abordar ahora, la categoría relativa al rotulado y los mensajes de advertencia en ciertos alimentos y productos de consumo humano, como parte de las acciones de información a la comunidad sobre posibles consecuencias nocivas ante su consumo. En este apartado es necesario hacer alusión a la experiencia regulatoria chilena, que según el Informe de

la Comisión de Salud<sup>57</sup> reconoce la urgencia de la construcción de un *marco regulatorio especial sobre seguridad alimentaria y alimentación saludable que recoja los principios y orientaciones internacionales y los haga aplicables en el plano nacional, orientando al consumidor hacia patrones de conducta saludable y advirtiéndola al mismo tiempo sobre los riesgos de consumir alimentos nocivos para su salud.*

Para concluir en tan importante decisión, el Estado chileno tuvo que realizar un ejercicio de análisis que derivó en el documento “*Estudio sobre evaluación de mensajes de advertencia de nutrientes críticos en el rotulado de alimentos*”, del cual resultan pertinentes para este análisis las siguientes consideraciones técnicas, a saber:

i. *El proceso de diseño de una advertencia debe involucrar tres actores fundamentales:*

– *Usuarios finales o consumidores: aquellos a quienes se les quiere advertir respecto a los riesgos de un producto, ya sea en su consumo o uso.*

– *Organizaciones: públicas o privadas que proveerán los espacios y/o directrices para el uso de estas advertencias.*

– *Fabricantes: quienes desarrollarán y/o producirán los bienes en los que se aplicarán o usarán las advertencias.*

Por esta razón, un proceso de diseño completo será aquel que tenga en cuenta todo el contexto, esto es así pues cada grupo de actores introduce características y limitaciones que deben ser considerados en el desarrollo de las comunicaciones de riesgos eficaces<sup>58</sup>.

ii. *Una alerta eficaz tiene en cuenta cuatro componentes del mensaje, cada uno de los cuales tiene un propósito diferente: (1) Palabras para llamar la atención, (2) Identificación del peligro, (3) Explicación de las consecuencias si se expone al peligro, (4) Directrices para evitar el peligro*<sup>59</sup>.

– Los cuatro términos de advertencia más comunes (y las recomendadas para su uso por el Instituto Nacional Americano de Normalización) son **Peligro, Advertencia, Precaución y Aviso**. Estudios han examinado las percepciones y la comprensibilidad de riesgo asociados a las palabras de advertencia.

<sup>57</sup> Nuevo informe Comisión de Salud Senado. Fecha 18 de junio de 2008. Cuenta en Sesión 30, Legislatura 356. Historia de la Ley número 20.606 Sobre Composición Nutricional de los alimentos y su publicidad. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

<sup>58</sup> Research-based guidelines for warning design and evaluation, Michael S. Wogalter, Vincent C. Conzola a, Tonya L. Smith-Jackson b,\* a Department of Psychology, North Carolina State University, 640 Poe Hall, Raleigh, NC 27695-7801, USA b The Grado Department of Industrial and Systems Engineering, Virginia Polytechnic Institute and State University, 250 Durham Hall, CB 0118 Blacksburg, VA 24061, USA.

<sup>59</sup> An effective warning consists of four message components (e.g., Wogalter et al., 1987a, b), each of which serves a different purpose: (1) signal word to attract attention, (2) identification of the hazard, (3) explanation of consequences if exposed to hazard, (4) directives for avoiding the hazard.

<sup>53</sup> Comunicación de la Comisión sobre la obtención y utilización de asesoramiento por la Comisión: principios y directrices. “Fortalecimiento de la base de conocimientos para mejorar las políticas”. Boletín UE 12-2002.

<sup>54</sup> Slovic P. The Legitimacy of Public Perceptions of Risk. *Journal of Pesticide Reform* 1990; 10(1): 13-15.

<sup>55</sup> Martín, P. (2005). *Percepción del Riesgo en Comunicación: El Caso de los Alimentos Transgénicos*. En: <http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/3991/14.pdf?sequence=1> (25.11.2016).

<sup>56</sup> Sparks P, Shepherd R. Public perceptions of the potential hazards associated with food-production and food-consumption: an empirical study. *Risk Analysis* 1994; 14: 799-806.

– La designación del peligro debe ser específica y completa. Al mismo tiempo, la designación del peligro no debe ser tan larga que pocas personas se tomen el tiempo y esfuerzo para leerlo. Por lo tanto, hay una necesidad de equilibrar la integridad y la brevedad.

– Una descripción específica del mecanismo de la lesión proporciona más información e informa a las personas por qué es relevante que se cumplan.

– Instrucciones para evitar peligros deben describir las acciones específicas que se tienen que tomar (o evitar) por el receptor de advertencia para un comportamiento seguro.

*iii. Las advertencias son más eficaces cuando se presentan próximas (en tiempo y espacio) al peligro.*

*iv. Los pictogramas son más eficaces cuando se comunican conceptos simples y concretos, y son menos eficaces en la representación de conceptos abstractos. Sus principales características son la legibilidad y la comprensión.*

*v. El objetivo final de los mensajes de advertencia es disminuir la cantidad y la magnitud de los riesgos a los que se expone la población.*

**1.1 Para lograr este objetivo general, una advertencia debe alcanzar dos objetivos intermedios:**

– Atraer la atención de la audiencia objetivo, y

– Entregar información comprensible que le permita a esta audiencia tomar una decisión informada respecto al uso del producto.

**1.2 En cuanto al diseño de los mensajes ha de tenerse en cuenta que:**

– A mayor tamaño del mensaje (% de la superficie del producto), mayor efectividad; usar letras gruesas, además de bordes gruesos y coloridos; las etiquetas en colores son percibidas como más legibles y entendibles.

– La ubicación del mensaje debe ser en la superficie delantera del envase del producto, de preferencia en la esquina superior derecha.

– Para maximizarla efectividad del mensaje, este debiera contener 4 componentes: palabra señal, explicación de la naturaleza del riesgo, consecuencias asociadas al mal uso, instrucciones para evitar el riesgo.

– El uso de lenguaje sencillo facilita la comprensión del mensaje por el público general, aunque pueda no ser el más apropiado en términos científicos.

– El uso de símbolo, logo u otra información visual debería utilizarse para apoyar el mensaje.

– La rotación de las consecuencias negativas del mensaje aumenta su efectividad al evitar su “desgaste”.

– Es recomendable la inclusión de una fuente confiable certificadora del mensaje que sea lo menos autoritaria posible y que “se haga cargo” de la advertencia.

– Es vital apoyar la implementación del etiquetado con una campaña comunicacional.

– No existen ejemplos de implementación de mensajes de advertencia nutricionales a gran escala exceptuando a Finlandia; gran parte de los ejemplos actuales se asocian con campañas específicas de ciertos nutrientes conducidos por organismos particulares.

– Gran parte de la evidencia en relación a efectividad de los mensajes de advertencia provienen del ámbito del alcohol y del tabaco, pero podría ser aplicable para el área de mensajes de advertencia nutricionales.

Para el caso colombiano debe llamarse la atención sobre las definiciones de rotulado nutricional y rotulado frontal de advertencia (haciendo alusión al mensaje de advertencia en general) para así evidenciar que cada uno de estos conceptos requiere regulaciones diferentes. Según el artículo 3° de la Resolución 333 de 2011, se define como **Rotulado o etiquetado nutricional**: “*Toda descripción contenida en el rótulo o etiqueta de un alimento destinada a informar al consumidor sobre el contenido de nutrientes, propiedades nutricionales y propiedades de salud de un alimento*”. Por su parte el **Rotulado frontal de advertencia** se considera como frases o símbolos con bases científicas que advierten sobre el riesgo para la salud que tiene el consumo excesivo o nocivo de un nutriente de interés en salud pública tal como sodio, grasa saturada, y grasas trans; energía, azúcar añadida, entre otros. Estos deben ser visibles y de fácil comprensión.

### 3. CONCLUSIÓN

Si bien se considera que el proyecto de ley contiene un avance, se encuentran ciertos aspectos que afectan su conveniencia y, algunos de ellos, son inconstitucionales. Se propone, así mismo, una regulación más integral de la materia.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,



ALEJANDRO GAVIRIA URIBE  
Ministro de Salud y Protección Social

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá D. C., a los catorce (14) días del mes de diciembre del año dos mil dieciséis (2016)

En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones.

**Concepto:** Ministerio de Salud y Protección Social.

**Refrendado por:** Alejandro Gaviria Uribe.

**Al Proyecto de ley número: 07 de 2016 Senado,** por medio de la cual se establecen normas sobre la

*información nutricional, el etiquetado de las bebidas azucaradas y se dictan otras disposiciones - ley para el consumo informado del azúcar.*

**Número de Folios:** Treinta y uno (31).

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el Día:** Martes (13) de diciembre de 2016.

Hora: 3:50 p. m.

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 1143 - Viernes, 16 de diciembre de 2016  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
PONENCIAS Págs.

Ponencia para primer debate, texto propuesto al Proyecto de ley número 127 de 2016 Senado, por medio del cual se adoptan criterios de política pública para los programas estatales de reducción de la pobreza y pobreza extrema, promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción ..... 1

TEXTOS DEFINITIVOS

Texto definitivo, (Discutido y aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, en sesión ordinaria de fecha: miércoles veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), según acta número 23 de la legislatura 2016-2017) al Proyecto de ley número 79 de 2016 Senado, por medio de la cual se reconoce la protección especial de estabilidad laboral reforzada a servidores del Estado en provisionalidad en cargos de Carrera Administrativa ..... 15

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 07 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen normas sobre la información nutricional, el etiquetado de las bebidas azucaradas y se dictan otras disposiciones. - Ley para el Consumo Informado del Azúcar ..... 19