



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 611

Bogotá, D. C., lunes, 31 de julio de 2017

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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 022 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se establecen medidas de promoción y protección para niñas, niños y adolescentes a través de la regulación de la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daños a la salud y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto la promoción y protección efectiva de los derechos de las niñas, niños y adolescentes a la alimentación y nutrición adecuadas y a la salud a través de la regulación de la publicidad directa e indirecta de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daños a la salud dirigidos a niñas, niños y adolescentes, incluidas todas las actividades de promoción, patrocinio, distribución y venta.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. La presente ley comprende a todas las personas naturales o jurídicas que comercialicen, fabriquen, importen y suministren productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daños a la salud; todas las personas naturales y jurídicas responsables de su publicidad; medios de comunicación, Internet y otras plataformas de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC); responsables de la producción y emisión de los mensajes y de desarrollo de estrategias de mercadeo, empresas de investigación de mercados; y a las entidades públicas responsables en materia de salud, alimentación, comunicaciones y derechos de los consumidores.

La presente ley aplica para toda la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de

alimentos que causan daños a la salud dirigidos a niñas, niños y adolescentes, por cualquier medio.

Artículo 3º. Definiciones: Para los efectos de esta Ley se entiende por:

Niños y Niñas: todas las personas entre los 0 y los 12 años.

Adolescentes: todas las personas entre los 12 y los 18 años.

Alimentación saludable: Es aquella basada en el consumo de alimentos sin procesar y mínimamente procesados que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todos los ciclos vitales de las personas considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento; inicia con el adecuado suministro de nutrientes de la madre al feto, incluye la práctica de la lactancia materna exclusiva los primeros 6 meses de vida y complementada con otros alimentos 2 años o más; se caracteriza por ser una alimentación sana, completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades no transmisibles, las infecciosas y las asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.

Producto Comestible Ultraprocesado: formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. Vienen listos para consumirse o para calentar y a menudo causan hábito y/o dependencia. Para efectos de esta ley incluye las bebidas no alcohólicas que cumplen estas condiciones. Algunos de sus ingredientes se derivan directamente de alimentos, como aceites, grasas, almidones y azúcares, y otros se obtienen mediante el procesamiento posterior de componentes alimentarios, o se sintetizan a partir de otras

fuentes orgánicas. Numéricamente, la mayoría de los ingredientes son preservantes y otros aditivos, como estabilizadores, emulsificantes, solventes, aglutinantes, cohesionantes, aumentadores de volumen, endulzantes, resaltadores sensoriales, colorantes y saborizantes, y auxiliares para el procesamiento. Puede obtenerse volumen agregando aire o agua. Estos productos pueden “fortificarse” con micronutrientes. Los procesos incluyen la hidrogenación, hidrolización, extrusión, moldeado, modificación de la forma, preprocesamiento mediante fritura, horneado.

Alimentos que causan daños a la salud:

Alimentos o productos comestibles que en su contenido tienen ingredientes y aditivos en concentraciones que cumplen con uno o más de los siguientes criterios:

- Con una cantidad excesiva de sodio, si en cualquier cantidad dada del producto, la relación o cociente calculado entre la cantidad de sodio (expresada en mg) y la cantidad de energía del producto (expresada en Kcal.) es igual o mayor a 1.
- Con una cantidad excesiva de azúcares libres, si en cualquier cantidad dada del producto, la cantidad de energía (expresada en Kcal.) proveniente de los azúcares libres (es decir, la cantidad en gramos de azúcares libres x 4 Kcal.) es igual o mayor a 10% del total de energía del producto (expresada en Kcal.).
- Contiene edulcorantes, si la lista de ingredientes incluye edulcorantes artificiales o naturales, edulcorantes no calóricos o edulcorantes calóricos.
- Con una cantidad excesiva de grasas totales, si en cualquier cantidad dada del producto la cantidad de energía (expresada en Kcal.) proveniente del total de grasas es igual o mayor a 30% del total de energía del producto (expresada en Kcal).
- Con una cantidad excesiva de grasas saturadas, si en cualquier cantidad dada del producto (expresada en Kcal.) la cantidad de energía proveniente de grasas saturadas es igual o mayor a 10% del total de energía del producto.
- Con una cantidad excesiva de grasas trans, si en cualquier cantidad dada del producto la cantidad de energía (expresada en Kcal.) proveniente de grasas trans es igual o mayor a 1% del total de energía.

Publicidad de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daños a la salud:

Toda forma de comunicación, recomendación, acción comercial y/o propagación de noticias o anuncios de carácter comercial o profesional difundida a través de cualquier medio o soporte, con el fin, el efecto o el posible efecto de promover, directa o indirectamente, el consumo de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daños a la salud.

Publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daño a la salud dirigida a niñas, niños y adolescentes:

Es la que, por su contenido, mensajes, y uso de herramientas audiovisuales y simbólicas está dirigida a inducir o tiene el efecto probable de inducir, por cualquier medio u soporte, el consumo de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daños a la salud de niñas, niños y adolescentes. Del mismo modo, se entenderá que la publicidad dirigida a niñas, niños y adolescentes, es aquella que se emite en cualquier medio de comunicación dirigida a este público objetivo o que se presenta en horarios en que es probable que estén expuestos a la publicidad.

Conflicto de interés: Situación en que los intereses particulares de una persona o de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho – como relaciones profesionales externas o activos financieros personales– interfieren o puede entenderse que interfieren con el cumplimiento de sus funciones de regulación, gestión, control o decisión relacionado con la regulación a la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daño a la salud.

Artículo 4º. Conductas sancionables. Está expresamente prohibida la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daño a la salud dirigida a niñas, niños y adolescentes. Esto incluye:

1. La publicidad de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daño a la salud por cualquier medio desde las 6:00 a. m. hasta las 11:00 p. m.
2. La publicidad de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daño a la salud en todo horario cuando se emite en cualquier medio de comunicación o contenido audiovisual dirigido a niñas, niños y adolescentes o cuando dichos medios de comunicación o contenidos audiovisuales tienen una audiencia significativa de este grupo.
3. El uso de caricaturas, animaciones, personajes infantiles, de juegos, de obras de ficción o fantásticos, criaturas virtuales, muñecos, títeres, personajes de series de televisión, películas infantiles, deportistas, cantantes, o cualquier figura pública y el uso de incentivos de compra y consumo tales como juguetes, láminas, u otro cualquier elemento similar que persuada a padres y madres de familia y niñas, niños y adolescentes a la compra y consumo de estos productos.
4. El uso de lenguaje infantil; voces; expresiones infantiles o juveniles; situaciones

- que representan la vida cotidiana de niñas, niños o adolescentes, como la escuela, el recreo o el patio de recreo; declaraciones o argumentos fantásticos sobre el producto o sus efectos; aplicaciones interactivas; dibujos animados o animación 3D dirigida a niños, niñas o adolescentes, temas relacionados con la fantasía, la magia, el misterio, el suspenso, la aventura o los mundos virtuales.
5. El uso de imágenes, textos, expresiones visuales o auditivas o representaciones que sugieran a padres y madres de familia y niñas, niños y adolescentes que no adquirir o usar un producto comestible ultraprocesado o alimento que causa daño a la salud, puede generar efectos tales como rechazo social o falta de aceptación por parte de un grupo o, por lo contrario, proporcionará superioridad de cualquier naturaleza, adquisición de estatus o popularidad.
 6. El uso de imágenes, textos, expresiones visuales o auditivas o representaciones dirigidas a presionar y/o persuadir a padres y madres a comprar y/o incitar el consumo de productos comestibles ultraprocesados en niñas, niños y adolescentes o que hagan referencia a una relación directamente proporcional entre los sentimientos de afecto de padres y madres hacia sus hijas e hijos y/o viceversa y la adquisición de un producto comestible ultraprocesado, o situaciones que juegan con la relación padre-hijo u otra relación basada en la autoridad entre un niño y/o adolescente y un adulto de una manera particularmente insistente o idealizada.
 7. El uso de mensajes por cualquier medio de comunicación o redes sociales que afirme o insinúe que el consumo de un producto comestible ultraprocesado o alimento que causa daño a la salud sustituye alguna de las tres comidas principales del día (desayuno, almuerzo, cena), que conduzca o induzca al error respecto de sus supuestos beneficios nutricionales y/o sobre el valor nutricional o alimenticio.
 8. El uso de concursos y/o actividades que promuevan y/o persuadan a la compra y consumo de productos comestibles ultraprocesados.
 9. La entrega o suministro gratuito de muestras degustativas y/o cupones para obtener productos comestibles ultraprocesados o alimentos que causan daño a la salud a niñas, niños y adolescentes en cualquier lugar. Esto incluye, pero no se limita, a puntos de venta, eventos públicos, espacios escolares, centros o instalaciones de salud, certámenes deportivos, recreacionales u otros de similar característica.
 10. La distribución y/o comercialización por cualquier medio de productos comestibles ultraprocesados y su disposición en entidades educativas, bibliotecas públicas, instituciones de salud y espacios públicos de recreación y entretenimiento.
 11. La publicidad de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daño a la salud en la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional.
 12. El uso de cualquier herramienta de geolocalización, la recolección de datos o patrones de tráfico web y su uso con el fin de dirigir publicidad de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daño a la salud a niñas, niños y adolescentes.
 13. El uso de prácticas de investigación de mercados y medios que tengan como objetivo determinar los hábitos, gustos, rutinas, costumbres y tendencias de consumo de productos, juegos, actividades, acceso a dinero, mesadas de niñas, niños y adolescentes.
 14. El uso de avales, logos y/o sellos de instituciones, asociaciones médicas, asociaciones de pacientes, sociedades científicas o similares en la publicidad de productos comestibles ultraprocesados.
 15. El patrocinio y/o auspicio por parte de empresas a programas educativos, programas de salud, actividades deportivas, actividades culturales, entre otros, que implique la promoción y/o exhibición por cualquier medio de marcas y productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daño a la salud.
 16. Ubicación de las piezas publicitarias, promocionales o de patrocinio de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daño a la salud en espacios virtuales especialmente diseñados para niños, niñas y adolescentes, como redes sociales, páginas web, aplicaciones, y todo tipo de publicidad interactiva.
- Artículo 5º.** Órgano de control, regulación y vigilancia. El artículo 12 de la Ley 1355 de 2009 quedará así:
- Artículo 12. *Publicidad y mercadeo de alimentos, bebidas y productos comestibles ultraprocesados en medios de comunicación.*** El Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a través del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) crearán una Sala Especializada, dirigida a regular, vigilar y controlar el etiquetado, mercadeo y la publicidad de alimentos y de productos comestibles ultraprocesados, con criterios de agilidad y eficiencia operativa en su funcionamiento, buscando la protección de la salud en los usuarios y en especial de niñas, niños y adolescentes, teniendo en cuenta lo establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), con respecto a la comercialización y publicidad de alimentos que causan daño a la salud y productos

comestibles ultraprocesados en niñas, niños y adolescentes.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF y el Invima deberán asegurar la participación de organizaciones de la sociedad civil de manera equitativa y efectiva con voz y voto, así como de las entidades de control en la Sala Especializada.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF y el Invima deberán establecer un reglamento estricto de la Sala Especializada que evite la injerencia e interferencia de la industria de productos comestibles ultraprocesados, la industria publicitaria y los medios de comunicación en su funcionamiento y decisiones y los conflictos de intereses de parte de sus miembros.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF y el Invima deberán realizar acciones para el acceso público y disponible de la información sobre las inversiones realizadas en publicidad, promoción y patrocinio y en general del mercadeo de la industria de productos comestibles ultraprocesados.

Parágrafo 4°. El Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF y el Invima deberán establecer un mecanismo, de fácil acceso y de consulta general, de quejas y denuncias sobre violaciones a las disposiciones de esta ley.

Parágrafo 5°. Es obligación de la Sala Especializada publicar periódicamente el número de denuncias y sanciones emitidas por la violación a las disposiciones de esta ley.

Artículo 6°. Régimen sancionatorio. La Sala Especializada impondrá, previa investigación administrativa, las sanciones previstas en este artículo por violación a las disposiciones de esta ley de la siguiente forma:

1. Multas de hasta mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción.
2. Retiro de las piezas publicitarias de medios, entornos y espacios y el retiro de los productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daño a la salud del mercado.
3. Cierre temporal del medio de comunicación hasta por 180 días.
4. Prohibición temporal o definitiva de producir, comercializar y/o publicitar al público productos comestibles ultraprocesados y/o alimentos que causen daño a la salud.
5. Multas sucesivas de hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por inobservancia de las órdenes mientras se permanezca en rebeldía.
6. Destinación de espacios para la promoción de la alimentación saludable como medida de reparación, sin perjuicio de las sanciones pecuniarias u otras establecidas por esta ley la.

Parágrafo 1°. Por lo menos el 50% de los recursos que se obtengan con la aplicación del régimen sancionatorio por el incumplimiento de la presente ley, se destinará a programas de formación y campañas –desarrollados por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Ministerio de Educación y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con el concurso de organizaciones de padres y madres de familias, de derechos humanos, de educadores–dirigidos a padres y madres de familia, niñas, niños y adolescentes y autoridades públicas sobre la producción y el consumo de alimentos con un alto contenido nutricional, el manejo adecuado de los alimentos y la adopción de buenos hábitos alimenticios, que tenga en cuenta las características del territorio y fomente la producción y el consumo de alimentos con alto contenido nutricional.

Artículo 7°. Acciones de promoción de la alimentación saludable. Otras acciones para promover la alimentación saludable y desincentivar el consumo de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daño a la salud son:

1. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional o quien haga sus veces deberá adecuar en un plazo de doce (12) meses la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional a las disposiciones de esta ley.
2. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional o quien haga sus veces deberá, con la participación de organizaciones académicas/científicas, de consumidores y consumidoras, de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Nacional de Salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, crear un sistema de monitoreo y reporte nacional y regional sobre la situación de la malnutrición y exceso de peso de niñas, niños y adolescentes que incorpore categorías y análisis sobre el consumo de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causen daño a la salud.
3. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional o quien haga sus veces deberá formular y adoptar políticas que propendan por cambios positivos en la oferta y variedad alimentaria basada en las economías campesinas, con el fin de mejorar la disponibilidad de alimentos y promover dietas saludables.
4. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional o quien haga sus veces deberá proponer ajustes normativos e institucionales en materia nutricional, especialmente dirigidos a la prevención de la obesidad, las enfermedades crónicas no transmisibles de niñas, niños y adolescentes, mujeres y adultos mayores; y a pro-

mover la producción y el consumo de alimentos con un alto contenido nutricional, el manejo adecuado de los alimentos y la adopción de buenos hábitos alimentarios.

5. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional o quien haga sus veces deberá, junto con el Ministerio de Educación Nacional, adecuar la normatividad vigente para proteger los ambientes, espacios y población escolar, de la exposición a la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y alimentos que causan daño a la salud.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Esta exposición de motivos presenta los principales aspectos que sustentan el proyecto de ley.

El proyecto de ley está dirigido a garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes como sujetos de especial protección constitucional

De acuerdo con el artículo 44 de la Constitución Política colombiana y la jurisprudencia constitucional, las Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) son *sujetos de especial protección constitucional*. Esto implica que deben contar con una protección reforzada por parte del Estado. Dos aspectos más son relevantes para comprender las medidas establecidas en este proyecto de ley:

- a) Los derechos de NNA prevalecen sobre los derechos de los demás y sobre otro tipo de facultades como las libertades económicas. En el mismo sentido, el artículo 9° del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) expresa:

PREVALENCIA DE LOS DERECHOS. En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.

En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente;

- b) Esto desarrolla el principio de *interés superior* de NNA, que implica que existe una garantía constitucional consistente en asegurar el desarrollo integral y sano de la personalidad del menor y que dicho *interés superior* es “la finalidad de toda política pública pertinente y se erige en referente teleológico de toda decisión de autoridad que implique la preservación de los derechos de los niños”¹.

Como lo ha manifestado la Corte Constitucional, la consideración de NNA como sujetos de especial protección por parte de la familia, el Estado y la sociedad, se fundamenta en “las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran, asociadas, entre otras razones, al proceso de maduración físico, intelectual y ético en el que se encuentran, aún no concluido”². Desde este punto de vista, actualmente en Colombia existe un déficit de protección respecto de los derechos a la salud, la alimentación y nutrición adecuadas y al desarrollo integral de NNA, pues no existe una legislación que contemple una óptima garantía de estos derechos frente a una problemática concreta determinada por el consumo de Productos Comestibles Ultraprocesados (PCU) y alimentos que causan daño a la salud.

En efecto, la normatividad vigente en Colombia que regula la publicidad y mercadeo de PCU y alimentos que causan daño a la salud (Ley 1480 de 2011, *Estatuto del Consumidor*; Decreto número 975 de 2014 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y Ley 1355 de 2009, *Ley de Obesidad*) no es suficiente desde una perspectiva de garantía adecuada de los derechos humanos de NNA, pues no constituye una protección suficiente de estos frente a la publicidad de dichos productos que atentan contra sus derechos humanos a la salud, alimentación, educación e información, entre otros.

Para configurar una protección adecuada acorde a los tiempos actuales, según el Comité de Derechos del Niño es necesario que los Estados, y a su interior los órganos legislativos, establezcan sistemáticamente los numerosos riesgos y factores de protección que determinan la vida, la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo de NNA. Esto con el fin de idear y poner en práctica intervenciones encaminadas a hacer frente a los diversos determinantes –de orden individual, que operan en el entorno inmediato y estructurales–, que surgen durante su trayectoria vital³; también para que se reitere su interés superior y este constituya el fundamento primordial que debe guiar de **forma explícita** toda la legislación, y no únicamente las normas que se refieren específicamente a estos⁴.

Por lo tanto, es necesario que el Congreso de la República promulgue una legislación que comprenda todos los ámbitos en los que NNA se puedan ver expuestos a acciones de publicidad dirigidas a persuadirlos, así como a sus padres,

² CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-217 de 2017. M. P. María Victoria Calle Correa.

³ COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. Observación General número 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24). Documento CRC/C/GC/15.

⁴ COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. Observación General número 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3°, párrafo 1°). Documento CRC/C/GC/14.

¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-240 de 2009. M. P. Mauricio González Cuervo.

madres y tutores, a la compra y el consumo de dichos productos.

El proyecto de ley regula un problema socialmente relevante de salud pública

Historia y definición

Con el desarrollo de la agricultura y de la cocina, la especie humana ha producido transformaciones de sus insumos alimentarios con respecto al estado en que estos se encuentran disponibles en la naturaleza por el influjo de la energía térmica bajo el control del fuego. Esta transformación de los alimentos está ligada a la Cultura y al desarrollo histórico de los pueblos. El proceso de cambio de un alimento desde su recolección, tal y como aparece en un medio natural, hasta la forma en que lo consumimos al final de un proceso, es parte de nuestro acervo cultural y no es por definición un proceso nocivo. Sin embargo, a partir de la revolución industrial, el acceso a técnicas rápidas de transformación y procesamiento de alimentos –estructurales, químicas y ligadas al objetivo de la venta y consumo de bienes alimentarios–, ha producido un trueque entre el valor energético de un comestible y su capacidad nutricional de aportar nutrientes integrales, necesarios y básicos para las condiciones óptimas de vida (el agua, las vitaminas, los minerales, los carbohidratos, los lípidos y las proteínas).⁵

Este proyecto de ley, basado en la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁶, considera los PCU como:

“Formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. Vienen listos para consumirse o para calentar y a menudo causan hábito y/o dependencia. Para efectos de esta ley incluye las bebidas no alcohólicas que cumplen estas condiciones. Algunos de sus ingredientes se derivan directamente de alimentos, como aceites, grasas, almidones y azúcares, y otros se obtienen mediante el procesamiento posterior de componentes alimentarios, o se sintetizan a partir de otras fuentes orgánicas. Numéricamente, la mayoría de los ingredientes son preservantes y otros aditivos, como estabilizadores, emulsificantes, solventes, aglutinantes, cohesionantes, aumentadores de volumen, endulzantes, resaltadores sensoriales, colorantes y saborizantes, y auxiliares para el procesamiento. Puede obtenerse volumen agregando aire o agua. Estos productos pueden “fortificarse” con micronutrientes. Los procesos incluyen la hidrogenación, hidrolización,

extrusión, moldeado, modificación de la forma, preprocesamiento mediante fritura, horneado”.

Hacen parte de este grupo, de forma no taxativa, los siguientes productos:

- Hojuelas fritas y horneadas.
- Snacks.
- Helados.
- Chocolates y dulces o caramelos.
- Papas fritas.
- Hamburguesas, embutidos y perros calientes.
- Nuggets y palitos de aves de corral y/o pescado.
- Panes y galletas empacados.
- Donuts.
- Cereales endulzados listos para el consumo.
- Pastelitos, masas, pasteles, mezclas para pastel y tortas, empacadas.
- Barras energizantes empacadas.
- Mermeladas y jaleas envasadas.
- Margarinas.
- Postres empacados.
- Pastas empacadas.
- Sopas enlatadas, embotelladas, deshidratadas o empaquetadas.
- Salsas envasadas.
- Extractos de carne y levadura.
- Bebidas gaseosas y bebidas energizantes.
- Bebidas azucaradas a base de leche, productos lácteos, incluido el yogur para beber de fruta.
- Bebidas y néctares de fruta.
- Cerveza y vino sin alcohol.
- Platos de carne, pescado, vegetales, pasta, queso o pizza ya preparados y/o prelistos.
- Sucedáneos de la leche materna, compotas y otros productos para bebés.
- Productos “saludables” y “adelgazantes” como sustitutos en polvo o “fortificados” de platos o de comidas.

Los criterios para determinar el carácter de daño a la salud, se basan en el perfil de nutrientes recomendado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), con los criterios críticos adaptados, e incluyendo la recomendación sobre edulcorantes:

- Con una cantidad excesiva de sodio, si en cualquier cantidad dada del producto, la relación o cociente calculado entre la cantidad de sodio (expresada en mg) y la cantidad de energía del producto (expresada en Kcal.) es igual o mayor a 1.
- Con una cantidad excesiva de azúcares libres, si en cualquier cantidad dada del producto, la cantidad de energía (expresada en Kcal.) proveniente de los azúcares libres (es decir, la cantidad en gramos de azúcares libres x 4 Kcal.) es igual o mayor a 10% del total de energía del producto (expresada en Kcal.).

⁵ TAUGER, Mark B. *Agriculture in World History*. Londres y Nueva York: Routledge, 2011.

⁶ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*. Washington, D. C.: Departamento de Enfermedades no Transmisibles y Salud Mental de la OMS, 2015.

- Contiene edulcorantes, si la lista de ingredientes incluye edulcorantes artificiales o naturales, edulcorantes no calóricos o edulcorantes calóricos.
- Con una cantidad excesiva de grasas totales, si en cualquier cantidad dada del producto la cantidad de energía (expresada en Kcal.) proveniente del total de grasas es igual o mayor a 30% del total de energía del producto (expresada en Kcal).
- Con una cantidad excesiva de grasas saturadas, si en cualquier cantidad dada del producto (expresada en Kcal.) la cantidad de energía proveniente de grasas saturadas es igual o mayor a 10% del total de energía del producto.
- Con una cantidad excesiva de grasas trans, si en cualquier cantidad dada del producto la cantidad de energía (expresada en Kcal.) proveniente de grasas trans es igual o mayor a 1% del total de energía.
- Los criterios para la determinación de azúcares libres se exponen en la tabla adjunta, tomada del documento del modelo de perfil de nutrientes de la OPS⁷:

Cuadro 1. Método para calcular los azúcares libres sobre la base del total de azúcares declarados en los envases de alimentos y bebidas

Si el fabricante declara...	Entonces la cantidad de azúcar es igual a...	Ejemplos de productos
O g de total de azúcares	O g	Pescados enlatados
Azúcares añadidos	los azúcares añadidos declarados	Cualquier producto en el cual se declaran azúcares añadidos
el total de azúcares y el producto forma parte de un grupo de alimentos que no contienen azúcares naturales o que contienen una cantidad mínima	el total de azúcares declarados	Bebidas gaseosas comunes, bebidas para deportistas, galletas dulces, cereales para el desayuno, chocolate y galletas saladas y dulces
el total de azúcares y el producto es yogur o leche, con azúcares en la lista de ingredientes	50% total de azúcares declarados	Leche o yogur con arommatizantes
el total de azúcares y el producto es una fruta procesada con azúcares en la lista de ingredientes	50% total de azúcares declarados	Fruta en almíbar
el total de azúcares y el producto tiene leche o fruta en la lista de ingredientes	75% del total de azúcares declarados	Barra de cereales con fruta

Fuente: Modelo del Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud, OPS, OMS, Washington D. C., 2016.

⁷ Op. Cit. p. 20.

Dieta y régimen alimentario global y colombiano

Los PCU y los alimentos que causan daño a la salud constituyen hoy en día una parte importante de la dieta corporativa a la que está sometida la población que compra sus productos alimentarios en almacenes, tiendas y otros puntos de venta cuyos proveedores son industriales. En este sentido, podemos afirmar que el régimen agroalimentario y nutricional global occidental, determinado por esta producción industrial, es un régimen corporativo de comestibles⁸. Dentro de este régimen, los PCU y los alimentos que causan daño a la salud representan un porcentaje creciente y cada vez más importante de la ingesta básica en muchos países del mundo⁹.

En el caso colombiano, la incorporación de PCU y los alimentos que causan daño a la salud a la dieta cotidiana ha venido incrementándose durante los últimos años. De acuerdo con los datos que presentan Monteiro y colaboradores sobre la disponibilidad calórica dietaria, en Colombia estos representaban un 18% en el año 2012. Sabemos que ese mismo año, el aporte en países como el Reino Unido era de 63%, y que en Colombia esta proporción aumenta anualmente con la misma tendencia reportada en 2012¹⁰.

Un estudio realizado con población escolar de 5 a 12 años en Bogotá encontró que productos procesados y ultraprocesados de baja calidad dietética constituían más de un tercio de la ingesta total de energía diaria promedio de la muestra construida para la investigación, lo cual aporta evidencia para sostener que existe una transición a un patrón dietético compuesto por mayores cantidades de productos de una calidad significativamente menor en niñas, niños y adolescentes en Colombia¹¹.

Aportes calóricos y nutricionales de los PCU

Los PCU y los alimentos que causan daño a la salud determinan una forma de consumo que suministra energía calórica sin establecer aportes nutricionales básicos para una vida sana. Dichos aportes calóricos únicos y excesivos modifican las capacidades metabólicas de los organismos y afectan las condiciones de salud de los seres humanos; además, han conllevado a profundos cambios epidemiológicos en la población mundial.

⁸ La noción de “Régimen Corporativo de Comestibles (RCC)” ha sido introducida por el grupo de investigación de FIAN Colombia, a partir del desarrollo del concepto de “régimen corporativo” en: RODRÍGUEZ MUÑOZ FV. Regímenes, sistema y crisis agroalimentaria. *El otro derecho*, No. 4 dic. 2010. Ilsa. Bogotá.

⁹ MONTEIRO CA, CANNON G, LEVY RB, CLARO RM, MOUBARAC JC. The food system. Ultra-processed. The big issue for nutrition, disease, health, well-being. *World Nutr.* 2012;3(12):527-69.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ CORNWELL B, VILLAMOR E, MORA-PLAZAS M, MARIN C, MONTEIRO CA, BAYLIN A. Processed and ultra-processed foods are associated with lower-quality nutrient profiles in children from Colombia. *Public Health Nutrition.* 1-6 (2017). doi:10.1017/S1368980017000891

Entre los siglos XX y XXI, se transitó de un modelo de enfermedades de transmisión infecciosa a un modelo no transmisible por agentes patógenos, pero epidémico por su comportamiento poblacional y de larga duración (crónico) y por el impacto sobre la calidad de vida de las personas^{12 1314}. Los contenidos de los PCU y de los alimentos que causan daño a la salud son en su mayoría azúcares de rápida absorción y biodisponibilidad en forma de glucosa, lípidos saturados e hidrogenados que no tienen vías metabólicas para ser procesados en el organismo y componentes sintéticos que modifican las condiciones metabólicas y endocrinas de las personas, con consecuencias funcionales en todos los niveles de desempeño de la vida. La obesidad ya no es un padecimiento ligado al sobrepeso, sino un padecimiento funcional que se acerca más al trastorno metabólico generalizado, razón por la que se han propuesto acepciones como diabetes, conducentes a designar un conjunto de signos y síntomas de malnutrición adversos al desempeño vital sano como consecuencia de la ingesta de estos productos¹⁵.

En este marco, la OMS ha puntualizado que la mayor disponibilidad, acceso, promoción y consumo de productos comestibles procesados y ultraprocesados altos en calorías, azúcar agregada, sal y grasas es uno de los factores que explica el aumento del sobrepeso y la obesidad¹⁶. En el caso colombiano, por ejemplo, el 5,2% de las niñas y niños entre 0 y 4 años tienen sobrepeso u obesidad y otro 20,2% se encuentra en riesgo. Por su parte, el 17,5% de los NNA entre 5 y 17 años tiene exceso de peso¹⁷.

¹² ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Washington D. C.: Departamento de Enfermedades no Transmisibles y Salud Mental de la OMS, 2015.

¹³ INSTITUTE OF FUNCTIONAL MEDICINE. Text book of Functional Medicine. New York: The Institute of Functional Medicine, 2004.

¹⁴ LUDWIG DS. Technology, diet, and the burden of chronic disease. The JAMA Network. JAMA. 2011;305(13):1352-3.

¹⁵ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Washington D.C.: Departamento de Enfermedades no Transmisibles y Salud Mental de la OMS, 2015.

¹⁶ Citado en ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN y ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2016. Sistemas alimentarios sostenibles para poner fin al hambre y la malnutrición. Santiago: FAO y OPS, 2017.

¹⁷ INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010 (ENSIN). Bogotá: 2011.

La obesidad y el sobrepeso como urgencia en salud pública

El consumo creciente de PCU y de alimentos que causan daño a la salud constituye un grave problema de salud pública en nuestro país¹⁸. En esta línea, el documento técnico que fundamenta las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos para la Población Colombiana, según datos del 2010, afirma que “se evidencia un incremento con la edad en el consumo de alimentos fuente de grasas y carbohidratos como son los productos de paquete, las bebidas azucaradas y las comidas rápidas. Las consecuencias de esta situación se expresarán en un incremento de la carga de enfermedad, asociada a las ECNT [Enfermedades Crónicas No Transmisibles] en poblaciones cada vez más jóvenes, con las implicaciones que esto tiene para los sistemas de salud y la economía del país”¹⁹.

Adicionalmente, se evidencia una elevada frecuencia del consumo semanal y diario de comidas rápidas, gaseosas y otras bebidas edulcoradas, alimentos de paquete, golosinas y dulces, acentuada en la población menor de 18 años y con mayor énfasis en las zonas urbanas²⁰. Este hecho se relaciona también con el rápido incremento en el consumo de PCU en Colombia, que entre 2000 y 2013 aumentó de 73,7 a 92,2 kilogramos per cápita; es decir, un aumento de 25,1% a una media anual de 1,7%²¹.

Diversidad del control de los factores de riesgo de las Enfermedades Crónicas No Transmisibles

Las medidas de control de los factores de riesgo de las ECNT hacen parte de una estrategia compleja de medidas tomadas no solo en el sector de la salud. Como lo afirma la OMS, muchas decisiones adoptadas fuera de este sector tienen efectos significativos sobre los elementos que influyen en los factores de riesgo: “la mayor parte de los resultados favorables de las actividades de prevención se consiguen influyendo en las

¹⁸ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Nutrición en Colombia II. Nota Técnica N° 502. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5932/28May2013%20NT%20nut.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Consultado el 20 de mayo de 2017.

¹⁹ INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Documento Técnico de las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos para la Población Colombiana. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/guias-alimentarias-basadas-en-alimentos.pdf> Consultado el 20 de mayo de 2017.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN y ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2016. Sistemas alimentarios sostenibles para poner fin al hambre y la malnutrición. Santiago: FAO y OPS, 2017.

políticas públicas aplicables a sectores tales como el comercio, la producción de alimentos y preparaciones farmacéuticas, la agricultura, el desarrollo urbano y la política impositiva, antes que modificando solamente la política sanitaria”²².

La falta de regulación de la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daño a la salud dirigidos a NNA aumenta el riesgo de que padezcan obesidad y ECNT, y afecta negativamente su derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas y su derecho a la salud. De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), existe “suficiente evidencia sobre el impacto que el mercadeo de alimentos no saludables, de alta densidad calórica y pobre contenido nutricional, tiene sobre los niños no solo sobre su consumo al momento de la exposición a la publicidad, promoción o patrocinio, sino sobre los hábitos alimentarios en los años subsiguientes”²³.

Efectos de la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes sobre el consumo de PCU y de alimentos que causan daño a la salud

En este contexto, las estrategias de publicidad ocultan los efectos sobre la salud de los PCU y los alimentos que causan daño a la salud, pues su fin último es estimular su consumo mientras se desconoce, oculta y mimetiza el efecto que estos comestibles tienen sobre la salud de las personas. En efecto, no es posible construir estrategias de publicidad que ilustren al consumidor sobre los efectos adversos sobre su salud, pues irían en contra de su comercialización masiva y consumo.

Las estrategias publicitarias dirigidas a niños, niñas y adolescentes están ligadas a una persuasión sensitiva, placentera, simbólica, que los haga consumidores no razonables de bienes comestibles dañinos para la salud²⁴. Al respecto, un estudio de Bacardi-Gascón y Jiménez-Cruz –citado por la FAO y OPS²⁵– encontró que en

Colombia la mayoría de la publicidad dirigida a NNA estaba enfocada a productos con alto contenido de azúcar, sodio y/o grasas saturadas.

Producción de hábitos y circuitos adictivos a través de la publicidad de PCU y alimentos que causan daño a la salud dirigidos a NNA

Investigaciones realizadas sobre los sistemas de recompensa a nivel del sistema nervioso central muestran que el contacto con concentraciones importantes de ciertas sustancias, como la glucosa, establecen circuitos de dependencia en los que el cerebro interpreta este consumo como esencial para la conservación de la vida; cuando esta situación es reconocida por el sistema de recompensa límbico, se movilizan estrategias no racionales que se ligan a las formas físicas de la adicción. Este circuito une la bioquímica neuronal del sistema de recompensa con el comportamiento, en un momento de la vida en que estas relaciones neurológicas se están estructurando, lo cual genera consumos adictivos y de dependencia para toda la vida.

La publicidad de PCU y de alimentos que causan daño a la salud dirigida a NNA inciden sobre los hábitos estimulando los sistemas de recompensa en dos niveles: por un lado, estas estrategias de comunicación y mercadeo movilizan redes simbólicas y semánticas relacionadas con el premio, el placer y la erotización precoz; y, por otra, ponen en contacto temprano a estas poblaciones con sustancias químicas como el azúcar, que activan bioquímicamente tales sistemas compensatorios.

Regular la publicidad de PCU y de alimentos que causan daño a la salud dirigidos a NNA incide de manera positiva sobre los estilos de vida saludables y en el control de factores de riesgo de ECNT

Se ha demostrado que cuando no existen estrategias de regulación de la publicidad de PCU y alimentos que causan daño a la salud dirigida a NNA, esto repercute negativamente en indicadores antropométricos de salud en estas poblaciones, como el Índice de Masa Corporal²⁶. Tal aseveración científica nos permite revelar que, por el contrario, las estrategias de regulación son un factor que incide positivamente en la alimentación y nutrición, al propiciar estilos de vida saludables desde la infancia y limitar la exposición a PCU y a alimentos que causan daño a la salud. Por esta razón, se constituyen en una contundente medida de control para los factores de riesgo de las ECNT, responsables de la mayor carga de enfermedad en nuestro país.

El proyecto de ley cumple con los estándares internacionales de Derechos Humanos

²² *Ibidem*.

²³ MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Resúmenes de política: intervenciones poblacionales en factores de riesgo de Enfermedades Crónicas no Transmisibles. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/Biblioteca-Digital/RIDE/VS/PP/ENT/intervenciones-poblacionales-factores-riesgo-enfermedades-no-transmisibles.PDF> Consultado el 20 de mayo de 2017.

²⁴ ROBINSON, T. y BERRIDGE, K.C. The neural basis of drug craving: an incentive-sensitization theory of addiction. En *Brain Research. Brain Research Review*. Septiembre-diciembre, 1993. vol. 3, n° 18: p. 247-91.

²⁵ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN y ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2016. Sistemas alimentarios sostenibles para poner fin al hambre y la malnutrición. Santiago: FAO y OPS, 2017.

²⁶ DE VOGLI, R., KOUVONEN, A., y GIMENO, D. The influence of market deregulation on fast food consumption on and body mass index: a cross-national time series analysis. En *Bulletin of World Health Organization*. 2014, vol. 92, n° 2: p. 99-107.

El proyecto de ley se basa en las obligaciones internacionales de Derechos Humanos del Estado colombiano referidas a los derechos de NNA, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuada.

En efecto, regular sobre la publicidad de PCU y alimentos que causan daño a la salud dirigida a NNA se relaciona con la obligación expresada en el artículo 4° de la *Convención de Derechos del Niño*, en el sentido de adoptar “todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención”. Particularmente, el Estado colombiano debe:

- Proteger a NNA contra toda información y material perjudicial para su bienestar (numeral e), artículo 17).
- Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en especial padres, madres, niñas, niños y adolescentes, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición, las ventajas de la lactancia materna, entre otros (numeral e, artículo 24).
- Adoptar medidas apropiadas para ayudar a padres y madres y a otras personas responsables a dar efectividad al derecho de NNA a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (numeral 3, artículo 27).

En esta labor, se debe considerar que:

el impacto del sector empresarial en los derechos del niño ha aumentado en los últimos decenios debido a factores tales como el carácter globalizado de las economías y de las actividades empresariales y las tendencias actuales de descentralización, así como la externalización y la privatización de las funciones del Estado que afectan el disfrute de los derechos humanos²⁷.

En este marco, la legislación y la reglamentación son instrumentos imprescindibles para garantizar que las actividades y las operaciones de las empresas no incidan negativamente en los derechos de NNA ni los vulneren²⁸. Esto debido a que, como lo afirma el Comité de Derechos del Niño, los NNA pueden considerar que el contenido de los anuncios publicitarios transmitidos por los medios de comunicación es veraz e imparcial y, por lo tanto, pueden consumir y utilizar productos que les generen un daño²⁹.

El actual proyecto de ley responde a esta problemática creando un entorno legislativo óptimo frente a las acciones de publicidad, promoción y patrocinio de PCU y alimentos que

causan daño a la salud dirigidas a niñas, niños y adolescentes.

En materia del derecho a la salud, el proyecto de ley parte de la definición dada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como el “derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud”³⁰. En este aspecto, el proyecto de ley incorpora una serie de prohibiciones sustentadas en las obligaciones del Estado colombiano en materia del derecho a la salud. Con base en la obligación de facilitar el derecho a la salud, se trata entonces de una medida positiva que permite y ayuda a las familias y a las comunidades a disfrutar de este derecho.

Respecto a la obligación de promover, establece una regulación precisa sobre la publicidad de PCU y de alimentos que causan daño a la salud como factor que contribuye a alcanzar resultados positivos en materia del derecho a la salud, apoya la difusión de información apropiada acerca de la forma de vivir y la alimentación sanas, así como establece un marco que permite a padres, madres, niñas, niños y adolescentes tomar decisiones adecuadas relativas a su salud³¹. Todo ello, encuadrado en la obligación de asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura como parte del concepto de salud integral ligado al derecho a la alimentación.

Por su parte, el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuada (DHANA) está reconocido en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Su contenido comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes, inocuos y aceptables culturalmente. También comprende la accesibilidad a esos alimentos en formas que sean sostenibles económica y ambientalmente, que no impidan la realización de otros derechos humanos, y que garanticen la adecuada nutrición. En este sentido, el proyecto de ley establece un control de las acciones de publicidad para evitar que violen el derecho a la alimentación de NNA.

El proyecto de ley desarrolla las recomendaciones de organizaciones internacionales de Naciones Unidas

En desarrollo de las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional³², formuladas por

²⁷ COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO. Observación General N° 15 sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño. Documento CRC/C/GC/16. 2013.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud: Observación General N° 14 del Comité Desc. Documento E/C.12/2000/4. 2000.

³¹ *Ibidem*.

³² ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma: FAO, 2005.

la FAO en 2004, el proyecto de ley incorpora al ordenamiento jurídico una serie de disposiciones para la garantía del DHANA (directriz 7.1) a través de la protección de NNA frente a la publicidad de PCU. Esto sobre el supuesto de que los Estados “deberían proteger el derecho de toda persona a una alimentación adecuada adoptando medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas de su acceso a una alimentación adecuada” (párrafo 17). A su vez, el proyecto de ley establece una mejora significativa a la estructura institucional de regulación y control de la publicidad dirigida a NNA para la realización del DHANA y establece medidas de política pública respecto a uno de los aspectos del sistema alimentario (directrices 3.3 y 5.1).

Igualmente, el proyecto de ley está acorde con las recomendaciones de la consulta de expertos de la OPS sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños en la región de las Américas, de 2011³³, en las que se exhorta a los Estados a elaborar una política pública sobre la promoción y publicidad de alimentos dirigida a NNA (recomendación 1); la prohibición del uso de toda técnica de mercadotecnia por cualquier canal de comunicación para promocionar alimentos con alto contenido de grasas, azúcares o sal a NNA, así como una especificación precisa de dichas técnicas que se conocen en la actualidad y otras que puedan usarse en el futuro (recomendación 7); y la promoción de alimentos naturales a NNA (recomendación 10).

El proyecto de ley cubre un vacío normativo respecto de la protección integral de niñas, niños y adolescentes

No existe una legislación en Colombia que regule las acciones de publicidad, promoción y patrocinio de PCU y de alimentos que causan daño a la salud dirigidas a NNA. Lo más cercano es la normatividad relacionada con los derechos de los consumidores. En efecto, respecto de NNA, la Ley 1480 de 2011 en su artículo 1° establece como uno de sus objetivos “la protección especial a los niños, niñas y adolescentes, en su calidad de consumidores, de acuerdo con lo establecido en el Código de la Infancia y la Adolescencia”. En su artículo 28 establece que:

El Gobierno nacional reglamentará, en el término de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley [abril 12 de 2012], los casos, el contenido y la forma en que deba ser presentada la información que se suministre a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores, en

desarrollo del derecho de información consagrado en el artículo 34 de la Ley 1098 de 2006.

Esto se hizo por medio del Decreto 975 de 2014 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que tiene como objetivo “reglamentar los casos, la forma y el contenido en que se deberá presentar la información y la publicidad dirigida a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores por cualquier medio, sea impreso, electrónico, audiovisual, auditivo, entre otros”.

Dicho decreto, en lo que respecta a alimentos, bebidas y productos comestibles, establece las condiciones que deben cumplir toda información y publicidad dirigida a NNA:

- Se debe evitar el uso de imágenes, textos, expresiones visuales o auditivas o representaciones que no corresponden a la realidad del producto en cuanto a sus características.
- Está prohibido reproducir imágenes o información relacionadas con el consumo de estupefacientes y/o bebidas alcohólicas, excepto cuando se trate de campañas de prevención; ni imágenes o información de tipo sexual, violento, discriminatorio o que promueva conductas contrarias a la moral y a las buenas costumbres.
- Está prohibido el uso de imágenes, textos, expresiones visuales o auditivas o representaciones que sugieran a NNA que no adquirir o usar un producto, puede generar rechazo social o falta de aceptación por parte de un grupo.
- Está prohibido sugerir o insinuar que el consumo de un determinado producto sustituye alguna de las tres comidas principales del día.
- En los casos de producciones de radio o televisión emitidos en franja infantil o adolescente en los que se incorpore publicidad dirigida a NNA debe precisarse expresamente que esta no hace parte del programa.

Respecto a la regulación de publicidad dirigida a NNA, la Ley 1355 de 2009 –Ley de Obesidad– en su artículo 12 (Publicidad y mercadeo de alimentos y bebidas en medios de comunicación) ordena la creación de una sala especializada, que debe regular, vigilar y controlar la publicidad de los alimentos y bebidas, con criterios de agilidad y eficiencia operativa en su funcionamiento, buscando la protección de la salud en los usuarios y en especial de la primera infancia y la adolescencia, teniendo en cuenta lo establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) con respecto a la comercialización de alimentos en población infantil, a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social a través del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima).

Otras disposiciones concernientes al tema se encuentran en el artículo 3° de la Ley 1480 de 2011 que establece que se cuenta con el derecho a tener información que debe ser completa, veraz,

³³ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Conjunto de recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños. 2010. Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44422/1/9789243500218_spa.pdf Consultado el 26 de mayo de 2017.

transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea, así como sobre los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización y los mecanismos de protección de los derechos del consumidor y las formas de ejercerlos.

En resumen, Colombia cuenta con un marco normativo relacionado con los derechos de los consumidores. En principio, dentro de este marco existe un reconocimiento de los derechos de NNA como consumidores y se cuenta con un desarrollo específico representado en el Decreto 975 de 2014. Una lectura integradora de la legislación nos permite comprender los siguientes elementos para el caso colombiano:

- En Colombia existe el derecho a bienes y servicios de calidad, que implica recibir el producto de conformidad con las condiciones que establece la garantía legal, las que se ofrezcan y las habituales del mercado y que los productos no causen daño en condiciones normales de uso y a la protección contra las consecuencias nocivas para la salud, la vida o la integridad de los consumidores.
- También se cuenta con el derecho a la información de los consumidores. Dicha información debe ser veraz para que le permita al consumidor formarse un criterio suficiente respecto del producto adquirido.
- Está prohibida la publicidad engañosa cuando el mensaje no corresponda a la realidad o sea insuficiente, de manera que induzca o pueda inducir a error, engaño o confusión (artículos 5° y 30 de la Ley 1480 de 2011).

La normatividad actual no es suficiente para proteger a NNA como sujetos de especial protección constitucional. Dicho vacío debe ser cubierto por el Congreso de la República. Anteriormente, el Congreso de la República ya ha discutido iniciativas respecto a temáticas similares: el Proyecto de ley número 007 de 2016 de la honorable Senadora Maritza Martínez propuso la ley para el consumo informado del azúcar, en el que se desarrollaban disposiciones al respecto para que el Estado colombiano adoptará las directrices de la OMS respecto del consumo de azúcar para adultos y niños; disposiciones que establecían límites diarios recomendados de consumo de azúcar para estos grupos de edad, y se obligaba a los productores de alimentos a incluir en las tablas nutricionales información explícita y específica que permitiera a la ciudadanía contar con parámetros adecuados de valoración respecto a si determinado producto tiene un impacto positivo o negativo en su salud. El Proyecto de ley número 007 de 2016 cuenta con una argumentación similar respecto a los derechos a la salud, información y DHANA y sobre el impacto de dichos productos en la salud de NNA y población adulta que el proyecto aquí presentado y sobre la necesidad de que el Congreso de la

República legisle favorablemente para la garantía adecuada de dichos derechos.

El actual proyecto de ley parte de asumir, al tenor de la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia (artículo 7°), que la protección integral de los NNA implica su reconocimiento como sujetos de derechos, el cumplimiento de los mismos, la prevención de amenazas y el restablecimiento inmediato en caso de vulneraciones a sus derechos.

Desde este punto de vista, con el ánimo alcanzar una protección suficiente de NNA frente a acciones publicitarias que atentan contra sus derechos a la salud, alimentación, educación e información, entre otros, el proyecto de ley comprende:

1. Una vinculación de todos los actores que hacen parte del proceso publicitario de PCU y de alimentos que causan daño a la salud dirigidas a NNA (artículo 2°).
2. Incluye definiciones precisas sobre la materia con el objetivo de que, conceptualmente, se genere un marco de entendimiento del proyecto de ley. En este aspecto se basa en el Sistema Nova utilizado por la OMS y OPS³⁴ y en el perfil nutricional de la OPS³⁵ (artículo 3°).
3. Establece un marco estricto de conductas prohibidas que incluye espacios, medios y entornos en que NNA puedan tener contacto, y/o estar expuestos, con publicidad de PCU y alimentos que causan daño a la salud (artículo 4°).
4. Modifica el artículo 12 de la Ley 1355 de 2009, en el sentido de vincular al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como integrante de la Sala Especializada dirigida a regular, vigilar y controlar el mercadeo y la publicidad de los alimentos y bebidas (artículo 5°).
5. Asegura la participación de la sociedad civil de manera equitativa y efectiva con voz y voto y los entes de control en la Sala Especializada (artículo 5°).
6. Ordena a la Sala Especializada establecer un mecanismo, de fácil acceso y de consulta general, de quejas y denuncias sobre violaciones a los derechos de NNA por la publicidad, promoción y patrocinio de PCU y de alimentos que causan daño a la salud (artículo 5°).
7. Instituye un régimen sancionatorio (artículo 6°).

³⁴ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Washington D. C.: Departamento de Enfermedades no Transmisibles y Salud Mental de la OMS, 2015.

³⁵ ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud. OPS Y OMS. Washington D. C. 2016.

8. Ordena a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional o quien haga sus veces adecuar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional a las disposiciones sobre publicidad de PCU dirigido a NNA; crear un sistema de monitoreo y reporte nacional y regional sobre la situación de la malnutrición y exceso de peso de NNA que incorpore categorías y análisis sobre el consumo de PCU y de alimentos que causan daño a la salud con la participación de la sociedad civil y entidades del Estado con competencia en el tema; proponer ajustes normativos e institucionales en materia nutricional, dirigidos a la prevención de la obesidad, las ECNT de NNA y a promover la producción y el consumo de alimentos con un alto contenido nutricional, el manejo adecuado de los alimentos y la adopción de buenos hábitos alimentarios (artículo 7°).

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 25 de julio de 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 022 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Victor Correa*, *Alirio Uribe*; honorables Senadores *Jorge Prieto*, *Claudia López* y otros honorables Representantes y honorables Senadores.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 023
DE 2017 CÁMARA**

por la cual se establece una restricción a las entidades estatales para la contratación pública de prestación de servicios en aras de eliminar las nóminas paralelas en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. El objeto de la presente ley es establecer una restricción a las entidades estatales en el marco de sus procesos de contratación estatal bajo la modalidad “Contrato de Prestación de Servicios” en aras de eliminar las denominadas nóminas paralelas en la Administración Pública.

Artículo 2°. Modifíquese el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

3°. Contrato de prestación de servicios

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializado.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

El número de contratos de prestación de servicios no podrá superar el 30% del número de empleados que componen la planta de personal de la entidad.

Artículo 3°. Todas las entidades del Estado, con apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública, deberán adelantar estudios completos e integrales de reajuste a sus plantas de personal y de la actual situación de la contratación pública de prestación de servicios.

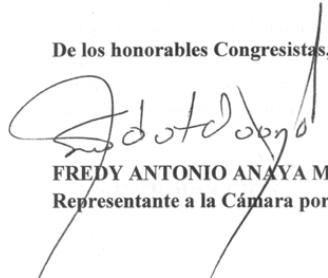
Dichos estudios deberán ser terminados en un plazo máximo de dos (2) años para ajustar las plantas de personal a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 4°. Las personas naturales que hayan suscrito contratos de prestación de servicios con entidades estatales en un lapso no inferior a cinco (5) años, desarrollando las mismas actividades y cumpliendo con las mismas funciones, deberán ser incorporadas en la planta de personal siempre y cuando exista la vacancia en dicha planta.

Parágrafo. Para la debida incorporación de dichas personas deberá existir certificación del Departamento Administrativo de la Función Pública que compruebe el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación en el *Diario Oficial*.

De los honorables Congresistas,

De los honorables Congresistas,

FREDY ANTONIO ANAYA MARTÍNEZ
 Representante a la Cámara por Santander

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El objeto del presente proyecto de ley es establecer un límite a las entidades públicas en el marco de los procesos de contratación estatal que desarrollan, considerando el uso y abuso de la figura “orden de prestación de servicios”, determinar medidas transitorias para algunos trabajadores y dictar disposiciones que permitan la formalización de las relaciones laborales mediante planes de reajuste a las plantas de personal.

Introducción

En el año 2012, el Ministerio de Trabajo, en ese entonces encabezado por el doctor Rafael Pardo Rueda, presentó un informe sobre el reporte de los contratos de prestación de servicios en entidades del Estado. El resultado refleja la gravedad de la situación. Por cada 100 empleados de planta en las entidades territoriales, hay 107 por orden de prestación de servicios. En el nivel central, por cada 100 trabajadores de planta, hay 132 por orden de prestación de servicios¹.

Tal y como consta en los archivos electrónicos de dicho Ministerio, las cifras halladas se desprenden de un estudio del Departamento de la Función Pública sobre el reporte de las diferentes entidades del Estado relacionado con los contratos de planta y de prestación de servicios –OPS–, atendiendo las directrices del Gobierno sobre la necesidad de combatir el uso abusivo de la figura en el Estado.

Tan abusivo es, que en entidades como el Sena por ejemplo, mientras los trabajadores de planta son 6.904, hay más de 25.067 contratos de prestación de servicios. Dentro de la Contraloría General de la República se conoció que en el año 2009, se hicieron contratos por 18.000 millones de pesos a 1.003 funcionarios. De acuerdo con la Auditoría General de la Nación, el número de contratos por prestación de servicios en las instituciones del Estado asciende a 122.705. El profesor Jorge Iván González de la Universidad Nacional explica que un 30 por ciento de los

empleados del Estado pueden ser de nóminas paralelas. El ex Director del DNP, Hernando José Gómez, reconocía que hay mucho contrato por prestación de servicios y eso no es sano. Lo que es más, el número de empleados oficiales es de 1'012.167 y el de prestación de servicios ni siquiera se termina de contar².

Hasta cierto punto, puede ser compartido el punto de vista de la hoy Senadora Paloma Valencia, cuando escribía como columnista hace cinco años en *El Espectador*:

“En muchas entidades los funcionarios de planta son ineficientes y las entidades ejecutan parte importante de sus funciones mediante la contratación de jóvenes que, vinculados por un contrato temporal, se esfuerzan para cumplir las tareas asignadas y lograr su renovación; sucede en muchos Ministerios. Hay paralelas que hacen parte de la cultura institucional, donde la competencia es incentivo para los trabajadores, como es el caso del DNP. Otras que cumplen funciones temporales, como los encuestadores del DANE que se necesitan cuando hay encuestas, o los profesores del Sena que varían según el número de estudiantes y la dinámica de los pénsun. Más aún, hay nóminas que surgen ante la imposibilidad de aumentar la planta el tamaño necesario”³.

Sin embargo, ninguna de las circunstancias anteriores justifica la desmedida e irresponsable utilización que las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal y distrital están haciendo de la orden de prestación de servicios.

La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-614 de 2009 se ha pronunciado para dejar claro que las entidades del Estado no pueden desnaturalizar la contratación estatal, malgastando la figura del contrato de prestación de servicios puesto que es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo *excepcional*, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados.

Recurriendo a esta figura contractual, las propias instituciones del Estado están abriendo paso a la posibilidad de vulnerar derechos laborales, a la luz del lamentable fenómeno de las

¹ MORALES MANCHEGO, Martha. (2 de mayo de 2012). Nóminas paralelas siguen en varias instituciones del Estado. *Portafolio*.

² Cifras, datos e información extraída de MORALES MANCHEGO, Martha. (19 de noviembre de 2010). ¿Nóminas paralelas son para ahorrar o para pagar favores políticos? *El Tiempo*.

³ VALENCIA LASERNA, Paloma. (13 de septiembre de 2011). Las nóminas paralelas ¿innecesarias? *El Espectador*.

“nóminas paralelas”, poniendo en entredicho la transparencia pública⁴.

El Gobierno nacional expidió la Circular número 008 de 2012 (Ministerio de Trabajo), haciendo un llamado para que Gobernaciones, Alcaldías y sus entidades descentralizadas elaboren un plan para la formalización de las relaciones laborales en un plazo máximo de dos meses y reportar al Ministerio los resultados del mismo. Con esto se esperaba ir conociendo los planes de acción que tuvieron las entidades y organismos de los niveles nacional y territorial para reducir las nóminas paralelas y aumentar la formalización de sus servidores.

No obstante la solicitud de información y el derecho de petición que se elevó a dicha cartera para conocer de primera mano la situación actual, no se conocen ni los planes, ni el seguimiento que el Ministerio le ha dado a este tema. Evidentemente, no hay resultados nuevos ni la debida actualización de la materia que ahora es objeto de estudio.

Así las cosas, surge la necesidad de presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley que posicione nuevamente este asunto en la agenda pública nacional.

Bien es verdad que “la reforma no puede limitarse a las contrataciones, sino a la estructura misma de la función pública”⁵, pero en el intermedio hay que pensar en medidas precisas y efectivas para que el Gobierno nacional active todas sus herramientas de cara a la profesionalización y consolidación del empleo público y la carrera administrativa en Colombia.

Por ese motivo, el objeto del presente proyecto de ley es establecer límites a las entidades públicas en el marco de los procesos de contratación estatal que desarrollan, considerando el uso y abuso de la figura orden de prestación de servicios, determinar medidas transitorias para algunos trabajadores y dictar disposiciones que permitan la formalización de las relaciones laborales mediante planes de reajuste a las plantas de personal.

Análisis de contexto

Cuando se expidió el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993), el artículo 32 definió que los *contratos estatales son todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad.*

El numeral 3 del mismo artículo, destaca el contrato de prestación de servicios como aquellos que celebren las *entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializado.*

Gracias al estudio normativo-histórico que hacen Triana y Suárez en su trabajo académico, se encuentra que en el proyecto de ley inicial que daría vida a la Ley 80 de 1993⁶, se había hecho un análisis detallado y una exposición más extensa acerca del contrato de prestación de servicios evitando vaguedades y ambigüedades legales, pero el legislador finalmente optó por introducir el concepto como una modalidad dentro del marco de los contratos estatales dando a título enunciativo un significado resumido sobre lo que se debe entender por tal⁷.

En consecuencia, quedaron cuestiones abiertas. ¿La actividad no puede realizarse con personal de planta de la entidad porque estos tienen mucho trabajo o porque no son funciones establecidas a un cargo determinado en la entidad? ¿A qué se hace referencia cuando se habla de conocimientos especializados o específicos? ¿Se refieren estos a la función o al cargo? ¿Qué se entiende por el término “estrictamente indispensable”⁸?

La jurisprudencia de la Corte Constitucional es la que ha dado más luces al respecto cuando explica que el contrato de prestación de servicios es:

“una modalidad de contrato estatal que se suscribe con personas naturales o jurídicas con el objeto de realizar actividades desarrolladas con la administración o funcionamiento de una entidad pública pero tratándose de personas naturales, sólo puede suscribirse en el evento que tales actividades no puedan ser cumplidas por los servidores públicos que laboran en esa entidad o en caso que para su cumplimiento se requieran conocimientos especializados con los que no cuentan tales servidores. Se trata de un acto reglado, cuya suscripción debe responder a la necesidad de la administración y a la imposibilidad de satisfacer esa necesidad con el personal que labora en la entidad pública respectiva pues si esto es posible o si en tal personal concurre la formación especializada que se requiere para atender tal necesidad, no hay lugar a su suscripción.

(...)

⁴ TRIANA, Jorge Andrés y SUÁREZ, Roberto León. (2012). Contrato estatal de prestación de servicios y sus efectos como forma de vinculación con el Estado. Universidad Militar Nueva Granada. Pág. 3.

⁵ Óp. cit. VALENCIA.

⁶ Se hace referencia al Proyecto de ley número 09 del 5 de mayo de 1992.

⁷ Óp. cit. TRIANA y SUÁREZ. Pág. 12.

⁸ Óp. cit. TRIANA y SUÁREZ. Pág. 13.

*Es un contrato estatal que tiene como objeto una obligación de hacer; que se caracteriza por la autonomía e independencia del contratista, que tiene una vigencia temporal y que no genera prestaciones sociales por tratarse de un contrato estatal y no de una relación laboral*⁹.

Empero, “debido a que el contrato de prestación de servicios se suscribe con el objeto de que sean atendidas actividades relacionadas con la administración y funcionamiento de las entidades públicas, **en muchas ocasiones la administración ha hecho uso de esa figura para encubrir verdaderas relaciones de trabajo y reducir los costos que representa la vinculación permanente de personal. A esta figura se le conoce popularmente como “nóminas paralelas”, y representan un alto costo para las finanzas del Estado** pues por medio de ella, recursos que deben ser destinados a la satisfacción de los cometidos estatales, se utilizan para la ampliación de la planta de personal y el incremento de los gastos de funcionamiento”¹⁰.

Pérez Quintero va mucho más allá, y en su estudio pretende mostrar que pese a existir una “legislación amplia en materia de función pública, que permite regular el tema del servicio civil en Colombia, **se institucionalizó una práctica gubernamental en contravía del orden constitucional y legal, que utiliza el contrato de prestación de servicios, basado en el sistema de patronazgo y clientelismo político, como mecanismo para mostrar agradecimiento a los partidos y apoyo a los políticos**”¹¹.

Desde el año 2012, la Auditoría General de la República ha venido denunciando el traslado de la función pública a particulares contratistas, toda vez que mediante el contrato de prestación de servicios con personal externo a la entidad buscando cumplir funciones, cuyos responsables son aquellos vinculados a través de un contrato laboral, denominados planta de personal, se está generando una nómina paralela¹².

Las “nóminas paralelas” han adquirido una alta preponderancia en las entidades del Estado, en detrimento no solo de una normatividad, sino del proceso de consolidación de un aparato estatal fuerte, eficaz, y coherente con los cometidos nacionales. El desplazamiento de la función pública a terceros, significa poner el interés público, en manos de personas que van y vienen de la administración, quienes por el corto

*tiempo o la inestabilidad implícita a la que está sujeta este tipo de contrato, no logran generar un vínculo que los comprometa con lo que representa prestar un servicio a la sociedad, y a su vez, no les permite insertarse en la comprensión de los valores, principios, y la línea de conducta que debe orientar las acciones hacia la consecución del interés general*¹³.

Para Triana y Suárez, resulta inexplicable seguir utilizando de la manera más inapropiada los contratos de prestación de servicios en perjuicio de los fines del Estado. Las órdenes de servicios son una modalidad excepcional, pero en este país se ha convertido casi en la regla general.

A través de la Ley 734 de 2002, “*por la cual se expide el Código Disciplinario Único*”, el legislador, debido a la proliferación de nóminas paralelas, ha decidido calificar la suscripción de contratos de prestación de servicios que desvirtúen su naturaleza para ocultar verdaderas relaciones laborales como una **falta gravísima** y ello constituye una herramienta efectiva para combatir esa clase de prácticas y prevenir la violación de los derechos de las personas que puedan ser afectadas con esa clase de contratos.

No obstante, en la actualidad, se ha implantado como práctica usual en las entidades del Estado, el aumento de contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes de la administración y de lo que ahora es un concepto acuñado y públicamente reconocido: la suscripción de “nóminas paralelas”, o designación de una gran cantidad de personas que trabajan durante largos períodos en las entidades públicas en forma directa o mediante las cooperativas de trabajadores, empresas de servicios temporales o los denominados outsourcing¹⁴.

A causa de esto, la Corte Constitucional vía Sentencia C-614 de 2009 ha defendido la idea de que las entidades públicas no puedan celebrar contratos de prestación de servicios para cumplir de forma permanente las funciones propias de los cargos existentes de conformidad con los decretos de planta respectivos, toda vez que esa prohibición legal constituye una medida de protección a la relación laboral, pues no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal.

Constituye un claro desarrollo de las normas constitucionales que protegen los derechos laborales de los servidores públicos porque: i) impone la relación laboral, y sus plenas garantías, para el ejercicio de las funciones permanentes en la administración, ii) consagra al empleo público como la forma general y natural de ejercer

⁹ Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-094 de 2003. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Actor: Néstor Iván Osuna Patiño.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ PÉREZ QUINTERO, Stephanie. (2011). Análisis de la incidencia del contrato de prestación de servicios en el funcionamiento de la Administración Pública colombiana. Período 2002-2010. Universidad del Rosario. Pág. 5.

¹² *Óp. cit.* TRIANA y SUÁREZ. Pág. 14.

¹³ *Óp. cit.* PÉREZ QUINTERO. Pág. 16.

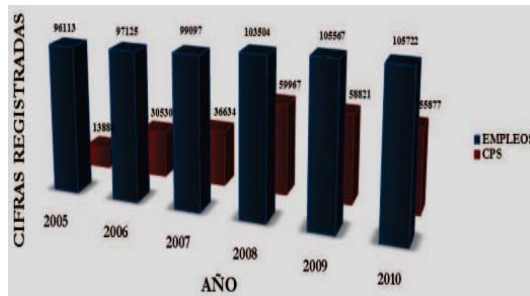
¹⁴ Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-614 de 2009. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Actor: María Fernanda Orozco Tous.

funciones públicas, y, iii) prohíbe la desviación de poder en la contratación pública¹⁵.

En ese sentido, la Corte ha exhortado a distintas entidades a que adelanten estudios completos e integrales de la actual situación de la contratación pública de prestación de servicios, en aras de impedir la aplicación abusiva de figuras constitucionalmente válidas.

SITUACIÓN ACTUAL

Relación general de empleos de planta VS. Contratos de prestación de servicios



Fuente: PÉREZ QUINTERO, Stephanie. (2011). Análisis de la incidencia del contrato de prestación de servicios en el funcionamiento de la Administración Pública colombiana. Período 2002-2010. Universidad del Rosario. Pág. 19.

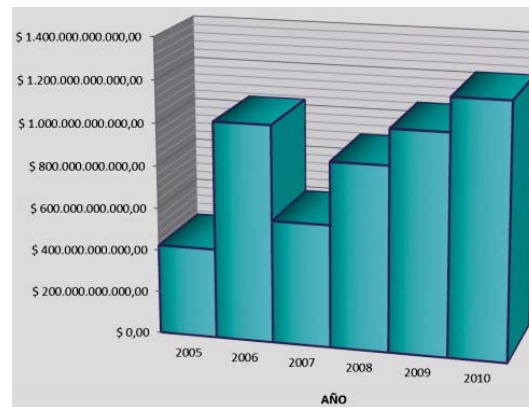
De acuerdo con los resultados de Pérez Quintero, los contratos de prestación de servicios registran una tendencia al aumento en todos los años (2002-2010), indicando un número de 13.888 en el 2005 y 55.877 en el año 2010, que equivalen a un crecimiento de 4 veces en 6 años, comparado con el crecimiento del número de empleos de planta que fue de solo una vez en 6 años. Es claro evidenciar que aun cuando el número de empleos de planta es sustancialmente mayor en todos los años que el número de contratos de prestación de servicios, existe un notable crecimiento de esta última figura contractual¹⁶.

Esta tendencia indica la posible existencia de nóminas paralelas, ya que estas relaciones contractuales al prolongarse en el tiempo, dan indicio de la institucionalización de vinculación de personal con contratos temporales de prestación de servicios en la Administración Pública¹⁷.

Ahora bien, en el próximo gráfico, también elaborado por Pérez Quintero, es posible comprender la dimensión del crecimiento presupuestal en orden a la prevalencia de los contratos de prestación de servicios.

La carga fiscal creció de un poco más de 423 mil millones en el año 2005 a un 1 billón 100 mil pesos en el año 2010, registrando un crecimiento de este rubro de 3 veces en 6 años, así:

Evolución del monto presupuestal para el rubro de prestación de servicios



Fuente: PÉREZ QUINTERO, Stephanie. (2011). Análisis de la incidencia del contrato de prestación de servicios en el funcionamiento de la Administración Pública colombiana. Período 2002-2010. Universidad del Rosario. Pág. 21.

En la Sentencia C-614 de 2009, la Corte Constitucional ha reiterado su llamado a las autoridades administrativas para que el vínculo contractual para el desempeño de funciones permanentes y propias del objeto de la entidad contratante deba ser retirado de la dinámica laboral administrativa, no solo porque desdibuja el concepto de contrato estatal, sino porque constituye una burla para los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado.

Pero ni la prohibición de vincular, mediante contratos de prestación de servicios a personas que desempeñan funciones permanentes en la administración pública (artículo 17 de la Ley 790 de 2002) ni la calificación de falta gravísima al hecho de suscribir contratos de prestación de servicios que desvirtúen su naturaleza para ocultar verdaderas relaciones laborales (numeral 29 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002) han podido erradicar la práctica por parte de las entidades estatales de instaurar auténticas nóminas paralelas.

Ahora bien, ¿cuál es el problema? La lectura de Triana y Suárez resulta esclarecedora para entender la situación actual y con ella se empieza a justificar la presente iniciativa legislativa.

El contrato de prestación de servicios, como forma de vinculación con el Estado, produce un efecto de alto impacto para la administración que se traduce en fenómenos singulares como las llamadas nóminas paralelas, la violación de principios constitucionales lo que a la postre desencadena una flagrante vulneración de los derechos de los trabajadores, desvirtuando las figuras creadas por la ley en desarrollo de la Constitución¹⁸.

Entonces, si las normas existentes en Colombia en materia de prohibición y calificación de falta

¹⁵ Ibíd.

¹⁶ Óp. cit. PÉREZ QUINTERO. Pág. 20.

¹⁷ Óp. cit. PÉREZ QUINTERO. Pág. 20.

¹⁸ Óp. cit. TRIANA y SUÁREZ. Pág. 36.

gravísima referidas anteriormente no están funcionando, ¿qué es lo que hay que hacer?

Definitivamente, pensar en nuevas medidas legislativas que pongan en cintura a las entidades del Estado con el ánimo de incentivar una mejor ordenación del gasto y frenar el aumento desmesurado de los contratos de prestación de servicios que, en algunos casos, con una duración menor a seis meses, están en contravía del principio constitucional del mérito.

Justificación del proyecto de ley

El proyecto de ley que ahora se pone en consideración en el Congreso de la República no obedece a una preocupación reciente. Desde hace años el fenómeno de las nóminas paralelas se encuentra en la agenda pública, pero poco a poco ha venido perdiendo vigencia.

La Directiva Presidencial número 10 de 2002, en cuanto al *Manejo Gerencial de los Recursos Humanos*, había señalado que,

Por ningún motivo, y bajo ninguna circunstancia, el nombramiento de funcionarios públicos puede responder a transacciones, presiones o favores de tipo político o económico.

Un objetivo primordial de la actual administración es el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado colombiano. La regla general de este deberá ser la meritocracia, la capacitación y el entrenamiento de sus servidores de nómina. En consecuencia, se eliminarán las nóminas paralelas en la administración. Solo por excepción, para fines específicos y con una particular exigencia en cuanto a sus resultados, se recurrirá a contratos externos para prestar servicios de apoyo a la administración pública. Los contratos que estén vigentes a la fecha de la presente directiva, y que no cumplan con las anteriores condiciones, no se podrán renovar¹⁹.

Sin embargo, no hemos acertado con el diseño institucional correcto, efectivo y preciso para lograr la **eliminación de las nóminas paralelas en la administración**.

En este orden de ideas, surge la necesidad imperiosa de presentar este proyecto de ley que le apunte directamente a dicha eliminación. Es urgente incentivar en todas las instituciones centrales y territoriales, la gestión del recurso humano de manera eficiente, basada en el mérito, la experiencia certificada y la necesidad verdadera que de acuerdo son su propia naturaleza, tengan las entidades.

En virtud de lo anterior, la prohibición que se propone tiene el propósito de erradicar aquella práctica institucionalizada en las entidades públicas, en detrimento de la eficiencia y la estabilidad presupuestaria de la administración pública.

A través del **artículo 1°** se introduce el máximo fin de la ley cual es el de establecer una restricción a las entidades estatales en el marco de sus procesos de contratación estatal bajo la modalidad “Contrato de Prestación de Servicios” en aras de eliminar las nóminas paralelas en la Administración Pública.

Hoy existen normas, jurisprudencia y funciones de advertencia por parte de la Contraloría General de la República hacia diversas entidades que llaman la atención sobre el uso y el abuso de la figura de la orden de prestación de servicios, sin que ello sea determinante para frenar la contratación excesiva e injustificada.

Sistemáticamente, año tras año, la mayor parte de instituciones del Estado en el nivel central, territorial y descentralizado, desconocen tanto el régimen constitucional y legal de la función pública –que prevé unos procedimientos de ingreso al servicio– como la observancia de la finalidad del contrato de prestación de servicios²⁰.

Por ese motivo, la apuesta se central en una prohibición expresa y categórica que será señalada en el artículo 3° del proyecto.

El núcleo esencial de esta nueva iniciativa legislativa se encuentra en el **artículo 2°** con el que se pretende modificar el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así.

3. Contrato de prestación de servicios

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos solo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializado.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

El número de contratos de prestación de servicios no podrá superar el 30% del número de empleados que componen la planta de personal de la entidad.

El texto subrayado y en negrita representa la aportación de este nuevo producto normativo. Como se ha dicho antes, la reforma no puede limitarse al establecimiento de una mera restricción al régimen de las contrataciones, sino a la estructura misma de la función pública si de verdad se quiere la profesionalización y la consolidación del empleo público y la carrera administrativa en Colombia.

Sin embargo, “algo hay que hacer”. Si lo que en el ordenamiento jurídico colombiano existe

¹⁹ Directiva Presidencial No. 10 de 2002. Programa de Renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario. Firmado por Álvaro Uribe Vélez.

²⁰ Consejo de Estado. Radicación número: 11001-03-06-000-2005-01693-00(1693) de 2005. Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Actor: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

hoy no es suficiente para acabar con las nóminas paralelas en las entidades del Estado, esta nueva prohibición sí debe frenar un fenómeno que en lugar de ahorrar, causa enormes pérdidas al tesoro nacional.

Dado que el Ministerio de Trabajo expidió la Circular número 008 en febrero de 2012 y el alcance y resultados de tal normativa no se perciben, hemos decidido plasmar en la ley la necesidad de que todas las entidades del Estado deben adelantar estudios completos e integrales de reajuste a sus plantas de personal y de la actual situación de la contratación pública de prestación de servicios, en aras de impedir la aplicación abusiva de figuras constitucionalmente válidas. Esto por vía del **artículo 3°** en donde también se precisa que habrá apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública.

La consecución de estos estudios y lo que es más, el cumplimiento de planes de acción certeros para ajustar las plantas de personal y racionalizar la contratación pública de prestación de servicios debe darse en un plazo máximo de dos (2) años.

Desde el año 2002 una Directiva Presidencial prometía la terminación de las nóminas paralelas y la renovación de la administración pública. Es inconcebible que el país lleve más de 14 años dando vueltas sobre el mismo tema, en un sin salida, replicando la problemática en cada vigencia fiscal.

El **artículo 4°** concibe disposiciones necesarias para proteger a trabajadores que históricamente han estado sometidos a una administración que ha pretendido evitar el pago de prestaciones sociales encubriendo la existencia de una verdadera relación laboral, por cuanto como la subordinación y la dependencia se encuentran inherentes en la labor que desarrollan, bajo la figura de la orden de prestación de servicios. Lo que se propone con este artículo es dar garantías para que las personas naturales que durante cinco (5) años hayan suscrito contratos de prestación de servicios con entidades estatales, desarrollando las mismas actividades y cumpliendo con las mismas funciones, puedan ser incorporadas en la planta de personal.

Por último, el **artículo 5°** declara la vigencia de la ley, que regirá a partir de la fecha de su promulgación en el *Diario Oficial*.

Proyecto de ley número 112 de 2016 Cámara

Valga la pena recordar que esta iniciativa de ley ya había sido presentada en el período anterior (2016-2017), bajo el número 112 de 2016 Cámara, el cual fue remitido a la Comisión Cuarta de la Corporación recibiendo ponencia de archivo de parte del honorable Representante Orlando Aníbal Guerra de la Rosa.

La ponencia, de acuerdo con la *Gaceta del Congreso* número 968 de 2016, donde fue publicada indica que:

El doctor Fredy Antonio Anaya Martínez, en su calidad de Representante a la Cámara, radicó ante la Secretaría General de dicha Corporación, el Proyecto de ley número 112 de 2016 Cámara, está fundamentado en el establecimiento de un límite a las entidades públicas en el marco de los procesos de contratación estatal que desarrollan, considerando el uso y abuso de la figura orden de prestación de servicios, determinar medidas transitorias para algunos trabajadores y dictar disposiciones que permitan la formalización de las relaciones laborales mediante planes de reajuste a las plantas de personal.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario precisar, el proyecto de ley no coincide con el fin de la Constitución Política de 1991, que busca el desarrollo de los principios fundamentales del derecho del trabajo: lograr la justicia en las relaciones de empleadores y trabajadores, la coordinación económica y el equilibrio social.

Por último considero que esta Norma dejaría un vacío presupuestal, y afectaría la hoy vulnerable economía nacional, que está atravesando una difícil situación actualmente, y suscitaría una avalancha de demandas y tutelas pidiendo el DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL DE EMPLEADOS DE CARRERA. La discusión en torno a la pertinencia de las nóminas paralelas requiere un debate más profundo. La reforma no puede limitarse a las contrataciones, sino a la estructura misma de la función pública. Es necesario considerar las ventajas laborales de los trabajadores.

Sin más, el ponente rindió un informe negativo solicitando el archivo, decisión que fue adoptada por la Comisión Cuarta.

No obstante lo anterior, insistimos en el trámite legislativo de este proyecto por dos razones fundamentales.

1. La ponencia para primer debate que inicialmente se formuló en noviembre de 2016 es abiertamente cuestionable dada la carencia de argumentos y la precaria discusión.

No se entendió que la problemática del uso y abuso de la orden de prestaciones de servicios no simplemente tiene como consecuencia la configuración de nóminas paralelas, sino la vulneración sistemática, ahí sí, del derecho fundamental al trabajo.

2. La aparición y conocimiento de la **Sentencia T-723 de 2016** de la Corte Constitucional en la que concede protección constitucional a una mujer en sus derechos a la salud, al mínimo vital, a una vida digna, al trabajo y a la igualdad, presuntamente vulnerados por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., al terminar unilateralmente un contrato de trabajo.

La sentencia guarda especial relevancia con este proyecto de ley en tanto reitera jurisprudencia y

brinda nuevos aportes con relación a los contratos de prestación de servicios:

“es un hecho constatado por la jurisprudencia que los poderes públicos han utilizado de forma abierta y amplia la figura del contrato de prestación de servicios para enmascarar relaciones laborales y evadir consistentemente el pago de prestaciones sociales, desconociendo así las garantías especiales de la relación laboral que la Constitución consagra, dejando de lado además, la excepcionalidad de este tipo de contratación. En ese contexto, las garantías de los trabajadores deben ser protegidas por los órganos competentes, con independencia de las prácticas y artilugios estratégicos a los que acuden los distintos empleadores para evitar vinculaciones de tipo laboral y burlar los derechos laborales constitucionales de los trabajadores al servicio del Estado, sobre todo cuando es este el principal encargado, a través de sus entidades, de garantizar el cumplimiento de la Carta Política”²¹.

Y recalca la Corte...

“El uso indiscriminado de contratos de prestación de servicios constituye una violación sistemática de la Constitución”²².

En esta sentencia la Corte Constitucional decide exhortar a la administración distrital, así como ordenar a órganos del nivel nacional – Procuraduría, Contraloría y Agencia Nacional para la Defensa del Estado– que tomen medidas y presenten propuestas de políticas respetuosas de los derechos de los trabajadores, que garanticen un trabajo decente:

“Cuarto. Exhortar a la Administración Distrital para que en sus relaciones laborales primen los principios de buena fe y transparencia con el fin de evitar responsabilidades por las contrataciones indebidas.

Quinto. Ordenar a la Contraloría General de la República y a la Agencia Nacional para la Defensa del Estado para que en ejercicio de sus funciones, tomen las medidas al respecto y analicen y presenten propuestas de políticas respetuosas de los derechos de los trabajadores, que garanticen un trabajo decente y así prevenir las constantes demandas contra el Estado por situaciones similares a la aquí estudiada.

Sexto. Ordenar a la Procuraduría General de la Nación, para que en ejercicio de sus funciones, investigue y determine si en el presente caso, – en el que se contrató a una persona a través de una figura distinta a la que en realidad envolvía la ejecución del contrato– se configura una

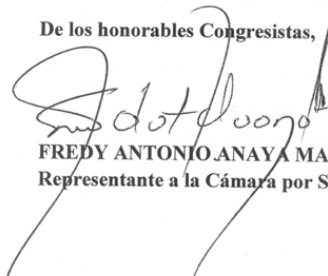
responsabilidad patrimonial. En caso afirmativo, deberá identificar al funcionario responsable para que la administración distrital pueda repetir contra este, en caso de ser condenada por responsabilidad patrimonial”²³.

De esa manera, la sentencia de la Corte ofrece luces para entender con mayor claridad las dimensiones del problema que pretende ser atajado con este proyecto de ley.

Las nóminas paralelas configuradas a través de la proliferación de los contratos de prestación de servicios en las entidades públicas son las que realmente están dando al lastre con las garantías de los trabajadores. Estas nóminas paralelas son lo que dice la Corte: prácticas y artilugios estratégicos a los que acuden los distintos empleadores para evitar vinculaciones de tipo laboral y burlar los derechos laborales constitucionales. Por eso necesitamos este proyecto de ley.

Finalmente, hay que recordar que con esta iniciativa no se pretende de ninguna manera, ni despedir personal ni afectar el buen funcionamiento de las entidades del Estado, sabiendo todas las complejidades que a diario deben enfrentar conforme las muy diferentes misiones institucionales. Pero lo que sí busca el proyecto es impulsar el mejoramiento en la ordenación del gasto, evaluar si los contratistas son necesidades permanentes en la Administración e incentivar que rápidamente la función pública sea enteramente profesionalizada y consolidada.

De los honorables Congresistas,

De los honorables Congresistas,

FREDDY ANTONIO ANAYA MARTÍNEZ
 Representante a la Cámara por Santander

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo de Estado. Radicación número: 11001-03-06-000-2005-01693-00(1693) de 2005. Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Actor: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-094 de 2003. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Actor: Néstor Iván Osuna Patiño.
- Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-614 de 2009. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Actor: María Fernanda Orozco Tous.
- Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-723 de 2016. Magistrado Ponente: Aquiles Arrieta Gómez. Acción de Tutela

²¹ Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-723/16. Magistrado Ponente: Aquiles Arrieta Gómez. Acción de Tutela instaurada por María Eugenia Leyton Cortés contra la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. y el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá.

²² *Ibíd.*

²³ *Ibíd.*

instaurada por María Eugenia Leyton Cortés contra la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. y el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá.

- Directiva Presidencial número 10 de 2002. Programa de Renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario. Firmado por Álvaro Uribe Vélez.
- MORALES MANCHEGO, Martha. (19 de noviembre de 2010). ¿Nóminas paralelas son para ahorrar o para pagar favores políticos? *El Tiempo*.
- MORALES MANCHEGO, Martha. (2 de mayo de 2012). Nóminas paralelas siguen en varias instituciones del Estado. *Portafolio*.
- PÉREZ QUINTERO, Stephanie. (2011). Análisis de la incidencia del contrato de prestación de servicios en el funcionamiento de la Administración Pública colombiana. Período 2002-2010. Universidad del Rosario. Pág. 5.
- TRIANA, Jorge Andrés y SUÁREZ, Roberto León. (2012). Contrato estatal de prestación de servicios y sus efectos como forma de vinculación con el Estado. Universidad Militar Nueva Granada. Pág. 3.
- VALENCIA LASERNA, Paloma. (13 de septiembre de 2011). Las nóminas paralelas ¿innecesarias? *El Espectador*.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de julio de 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 023 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Fredy Antonio Anaya Martínez*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 024 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 105 de 1993 en lo referente a la destinación de los recursos del peaje para financiar proyectos de ciclo-infraestructura en todo el país y con ello, apoyar la práctica del ciclismo deportivo de carretera.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 22 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 22. Destino de los recursos del peaje. En la asignación de los recursos del Instituto Nacional de Vías, recaudados por peajes, como

mínimo será invertido el 50%, para construcción, rehabilitación y conservación de vías en el respectivo departamento donde se recaude; un cinco por ciento (5%) adicional será invertido en proyectos de ciclo-infraestructura para la práctica del ciclismo deportivo de carretera y el excedente en la respectiva zona de influencia.

Artículo 3°. Créese un fondo especial que administrará los recursos recaudados por concepto de peaje para la construcción e implementación de la ciclo-infraestructura en el país.

Parágrafo. El Ministerio de Transporte en coordinación con el Instituto Nacional de Vías reglamentará la operación y funcionamiento de este fondo especial en el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 4°. Cada municipio deberá contar con un plan que contenga los lineamientos básicos de construcción e implementación de la ciclo-infraestructura necesaria para la práctica del ciclismo deportivo de carretera. En todos los casos, el Ministerio de Transporte apoyará la elaboración de ese plan.

Parágrafo. Para los efectos de este artículo, todos los municipios y departamentos deberán incluir en sus respectivos Planes de Desarrollo un capítulo especial que contemple diseños, construcción e implementación de ciclo-infraestructura para la práctica del ciclismo deportivo de carretera.

Artículo 5°. *Vigencia de la ley.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

De los honorables Congresistas

FREDY ANTONIO ANAYA MARTÍNEZ
 Representante a la Cámara por Santander

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Normas constitucionales o legales que soportan el proyecto de ley

El proyecto de ley que se presenta y pone a consideración del Congreso de la República de Colombia encuentra principalmente su fundamento constitucional en el artículo 38 superior de la Carta de 1991.

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa

de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

Así mismo, se soporta en la jurisprudencia constitucional del máximo Tribunal colombiano encargado de velar por la integridad y supremacía de la Constitución, especialmente por los contenidos en las Sentencias número C-508/06 y número C-482/96.

De aquellas sentencias en mención, vale la pena resaltar algunas consideraciones que la Corte efectuó de cara a la amplia potestad de configuración del Legislador en el ámbito tributario.

Al tenor de lo dispuesto por el artículo 150, numeral 12 de la Carta Política, en concordancia con el 154 y 338 *ibídem*, el Congreso tiene una amplia competencia para establecer impuestos, para determinar quienes habrán de pagarlos y para decidir, según su libre apreciación, cuáles serán los casos de exención o exclusión aplicables.

(...)

En ese orden de ideas es claro que tanto el establecimiento de las tasas, tarifas y peajes por la utilización de la infraestructura vial, la fijación de su monto como la exoneración de su pago a que alude la disposición acusada, bien sea que el Estado asuma directamente la responsabilidad de la construcción y mantenimiento de las obras, o que la haga a través de la celebración de contratos de concesión, es materia que corresponde regular única y exclusivamente al legislador, el cual tiene una amplia potestad de configuración en este campo.

No obstante, es importante advertir que el objetivo de esta iniciativa legislativa no es el de soportarse en tales consideraciones para crear o establecer un nuevo tipo de impuesto. El sentido de citar aquella jurisprudencia es dibujar el marco constitucional y legal existente que da cabida al trámite legislativo ordinario que se debe seguir.

En realidad, el objeto de la ley no es más que el de adicionar una nueva condición al destino de los recursos obtenidos del peaje, amparado en esa potestad que tiene el Legislador de intervenir en materia tributaria y de su competencia para establecer normas relativas a la destinación, inversión y manejo de las rentas o ingresos.

II. Conveniencia del proyecto de ley del ciclismo nacional

La opinión pública nacional ha venido insistiendo durante los últimos meses en que “no existen antecedentes en términos cuantitativos y cualitativos del momento brillante que hoy vive el ciclismo colombiano. Colombia en este momento cuenta con casi una decena de corredores entre los mejores del planeta: Nairo Quintana, Rigoberto Urán, Sergio y Sebastián Henao, Esteban Chaves, Miguel Ángel López, Fernando Gaviria, Járlinson Pantano, Darwin Atapuma y Egan Bernal conforman, entre muchos otros, dicha lista rebosante de talento”¹.

El deporte pedal regaló 24 medallas a Colombia en los últimos Juegos Centroamericanos y del Caribe demostrando una supremacía impactante en la región aún sin tener todas las políticas internas en su punto óptimo. A modo de repaso, son:

- Bicicrós-ORO: Mariana Pajón, Carlos Alberto Ramírez. PLATA: Carlos Mario Oquendo
- Ciclomontañismo-ORO: Leonardo Páez. PLATA: Fabio Castañeda
- Ruta-ORO: María Luisa Calle (CRI), Bryan Ramírez (CRI). PLATA: Serika Guluma (CRI), Fernando Gaviria (CRI)
- Pista-ORO: Fabián Puerta (kilómetro contrarreloj, velocidad pura y keirin), Weimar Roldán (carrera por puntos), Fernando Gaviria (ómnium); Kevin Ríos, Weimar Roldán, Eduardo Estrada, Juan Esteban Arango (persecución equipos), Juan Esteban Arango (persecución individual). PLATA: Fabián Puerta, Rubén Darío Murillo, Santiago Ramírez (velocidad equipos), Diana García (velocidad pura), Milena Salcedo (ómnium).
- BRONCE: Jordán Parra (scratch), Anderson Parra (kilómetro contrarreloj), María Luisa Calle (persecución individual); María Luisa Calle, Milena Salcedo, Valentina Paniagua, Jessica Parra (persecución equipos)².

Más recientemente, la edición 100 del Giro de Italia, de mayo de 2017, logró emocionar al país entero con las impresionantes actuaciones de Nairo Quintana y Fernando Gaviria.

El Nobel de Literatura, Gabriel García Márquez, escribía refiriéndose a la *fiebre del ciclismo*, que “en distintos lugares de la ciudad –y especialmente en Chapinero– docenas de bicicletas se ven recostadas contra el andén, mientras sus conductores escuchan los pormenores de la Vuelta a Colombia en el almacén de la esquina. Al concluir la etapa, esos ciclistas urbanos,

¹ *El Tiempo*. El ciclismo colombiano sacude a Europa. 15 de marzo de 2017. <http://www.eltiempo.com/opinion/editorial/el-ciclismo-colombiano-sacude-a-europa-15-03-2017-67746>

² Ciclismo Internacional. El ciclismo, ¿deporte nacional de Colombia? 2 de diciembre de 2014. <http://www.ciclismointernacional.com/el-ciclismo-deporte-nacional-de-colombia/>

entusiasmados por las emocionantes narraciones radiales de la competencia, se lanzan a las calles convencidos de que son una segunda edición corregida y aumentada de Ramón Hoyos”.

De lo anterior se desprende una significativa muestra de la pasión y emoción que despierta este deporte en los colombianos, totalmente comparable con los sentimientos que despierta el fútbol nacional.

Y es que, a decir verdad, la bicicleta en Colombia ha tenido un crecimiento exponencial no solamente relacionado con asuntos de movilidad urbana, sino también con una práctica deportiva de alto rendimiento en las carreteras y montañas del país.

Sin embargo, el crecimiento del uso de la bicicleta, bien sea para movilidad urbana o para deporte de carretera o ruta, no avanza al mismo ritmo del crecimiento de la infraestructura para su desarrollo adecuado y seguro.

Por esa razón, este proyecto de ley se presenta como una alternativa para fomentar la construcción e implementación de la denominada ciclo-infraestructura, específicamente para apoyar la práctica del ciclismo deportivo de carretera.

Eso sí, para entender de qué se trata la ciclo-infraestructura deben haber conceptos básicos lo suficientemente claros:

CATEGORÍA	DEFINICIÓN
Ciclo-infraestructura	Conjunto formado por la infraestructura pensada para la bicicleta y los complementos que la hacen funcional para este vehículo
Ciclorred	Conjunto de tramos e intersecciones viales ciclo-inclusivas
Vía ciclista	Vía exclusiva para la circulación de bicicletas
Vía ciclo-adaptada	Vía acondicionada para la circulación de bicicletas.

Fuente: Ministerio de Transporte de Colombia. Guía de ciclo-infraestructura para ciudades colombianas. 2016.

De igual manera, resulta clave mencionar las condicionantes de la movilidad ciclista y papel que la ciclo-infraestructura imprime sobre ellos.

Condicionantes de la movilidad ciclista y papel de la ciclo-infraestructura en ellos.

CONDICIONANTES PARA LA MOVILIDAD CICLISTA	PALIATIVOS A TRAVÉS DE CICLO-INFRAESTRUCTURA
Pendientes	El trazado de las redes ciclistas pueden atenuar el efecto disuasorio de la topografía
Clima	La ciclo-infraestructura puede incluir protección frente a factores meteorológicos adversos como exceso de asoleamiento, sequedad, viento o precipitaciones.
Calidad ambiental	La ciclo-infraestructura puede contribuir a reducir la contaminación atmosférica y el ruido, mejorando también el atractivo del paisaje urbano
Tipologías urbanísticas y edificabilidad. Distancias a recorrer	No se puede afrontar mediante ciclo-infraestructura
Diseño y gestión de las vías	La ciclo-infraestructura puede contribuir a que el diseño y la gestión de las vías atiendan a todas las necesidades de las personas y a todos los modos de transporte
Redes de transporte público	La ciclo-infraestructura debe reforzar y dar accesibilidad al transporte colectivo
Seguridad ciudadana	No se puede afrontar mediante ciclo-infraestructura
Seguridad vial	La mejora general de la seguridad de las vías es uno de los propósitos principales de la ciclo-infraestructura
Culturales	La ciclo-infraestructura puede generar un efecto de legitimación cultural del uso de la bicicleta
Económicos	No se puede afrontar mediante ciclo-infraestructura directamente.

Fuente: Ministerio de Transporte de Colombia. Guía de ciclo-infraestructura para ciudades colombianas. 2016.

Los proyectos de ciclo-infraestructura para la práctica del ciclismo deportivo de carretera deben contemplar y tener en cuenta que:

Los ciclistas deportivos de carretera/ruta tienen unas exigencias muy diferentes, casi opuestas, al resto de los grupos, ya que suelen recorrer largas distancias a velocidades elevadas. El entorno juega un papel secundario y se buscan incluso trayectos con mucho desnivel. En principio todas las carreteras convencionales son aptas para este grupo de usuarios, mientras que el volumen de vehículos motorizados (Tránsito Promedio Diario - TPD) no sea muy elevado. Salvo casos o tramos excepcionales, siempre debe existir una segregación estricta entre los ciclistas deportivos y los peatones.

Los ciclistas deportivos de montaña buscan trayectos por caminos estrechos con mucho desnivel a través de espacios naturales. Debido a que la conducción deportiva de estos usuarios puede resultar agresiva, la coincidencia con senderistas, ciclistas de paseo u otros usuarios puede derivar en conflictos entre sí³.

La guía de ciclo-infraestructura para ciudades colombianas (2016) del Ministerio de Transporte de Colombia también ha definido los requisitos que se deben atender para el trazado de ciclo redes dentro de las ciudades.

La idea con este proyecto de ley es que cada municipio fije los lineamientos básicos de construcción e implementación de la ciclo-infraestructura necesaria para la práctica del ciclismo deportivo de carretera, con la debida asesoría y acompañamiento del Ministerio de Transporte.

Ahora bien, ¿cuáles son los recursos disponibles para poder financiar los proyectos de ciclo-infraestructura tendientes a la práctica del ciclismo deportivo de carretera?

Este proyecto de ley considera que, dada la naturaleza vial de dichos proyectos, se puede recurrir a los recursos provenientes de los peajes en el país, proponiendo modificaciones a la norma existente.

De los peajes en Colombia

Abordar el tema de los peajes en Colombia es además complejo, sumamente impopular. A pesar de que se paga una de las tarifas más costosas en peajes en la región latinoamericana, el país continúa presentando retrasos en materia de infraestructura vial. Incluso, a veces pareciera que cuanto más caro es el peaje, peor está la carretera.

En Colombia, producto de ese peaje, existe una fuente de ingresos que asciende a: \$234.402.557.092.

³ Ministerio de Transporte. 2016. Guía de ciclo-infraestructura para ciudades colombianas.

Estaciones de peaje a cargo de INVÍAS				
Año 2017				
Departamento	Nombre	No. Peajes	Ruta	PR
Antioquia	Los Llanos	2	Los Llanos- Puerto Valdivia	PR 3+0500
	Tarazá		Puerto Valdivia-Caucasia	PR 1+0300
Boyacá	Arcabuco	3	Barbosa-Tunja	PR 40+050
	Crucero		Sogamoso-Toquilla	PR 6+0900
	Sachica		Chiquinquirá-Tunja	PR 42+0744
Cauca	El Bordo	1	Mojarras-Popayan	PR 61+0300
Córdoba	Carimagua	1	Planeta Rica-Corozal	PR 16+0300
Cundinamarca	Bicentenario	1	Villeta-Puerto Boyacá	PR8+000
Nariño	Cano	2	Pasto-Mojarras	PR 36+000
	Daza		Pasto-Mojarras	PR 14+0400
Risaralda	San Clemente	1	Cauya-Supía	PR 17+0200
Santander	Rio Blanco	3	Bucaramanga-San Alberto	PR 51+0350
	Rionegro		Cero-Rionegro	PR 18 +00
	Lebrija		Bucaramanga-T de Aeropuerto	PR 63+800
Tolima	Cajamarca	1	Armenia-Ibagué	PR 39+0050
Valle	Rio Frio	2	Mediacanoa-Roldanillo	PR 13+0600
	Toro		Roldanillo-La Virginia	PR 106+000
Total Peajes		17		

Vigencia	Recaudo Neto	No. de estaciones
2014	\$ 290.677.420.119	39
2015	\$ 205.896.931.294	42
2016	\$ 234.402.557.092	45

Fuente: Invías.

Bien es verdad que, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley 105 de 1993, del total de los recursos recaudados por concepto de peaje, como mínimo será invertido el 50%, para construcción, rehabilitación y conservación de vías en el respectivo departamento donde se recaude. Empero, el estado de las carreteras todavía deja mucho que desear.

Y ni hablar de la infraestructura para la práctica del ciclismo deportivo de carretera. Para los ciclistas deportivos de carretera/ruta o deportivos de montaña, los principales requisitos en cuanto a seguridad, directividad, coherencia, comodidad y atraktividad no se cumplen ni de lejos.

Es por ello que además del 50% previsto en la Ley 105 de 1993, se introduce una destinación del 5% adicional para garantizar la ciclo-infraestructura segura y eficiente que integre redes municipales y redes supramunicipales o las redes recreativas y de la movilidad cotidiana.

Finalmente, es necesario destacar que de ninguna manera los recursos que a día de hoy, se destinan a la construcción, rehabilitación y conservación de vías como quiera que reza el artículo 22 de la Ley 1005 de 1993, serán trastocados o afectados de manera negativa. Estos se mantendrán, siempre que resultan claves para el mejoramiento de la infraestructura vial del país.

Razones de conveniencia y pertinencia

Las razones de conveniencia y pertinencia de este proyecto de ley se asocian principalmente con la seguridad con que deben contar los ciclistas tanto como los conductores de automóviles cuando comparten las carreteras del país.

Como se ha mencionado, las actividades deportivas relacionadas con la bicicleta registran un

importante aumento y los colombianos se han venido apropiando de su uso de manera más arraigada. Cada vez son más las personas que le apuestan no solamente a movilizarse dentro de las ciudades en una bicicleta sino también a practicar ciclismo deportivo en carretera los fines de semana.

Sin embargo, sobre todo en este último escenario, los ciclistas no encuentran los requisitos necesarios para su práctica en condiciones de seguridad, comodidad, directividad, coherencia y atraktividad.

Merece la pena recordar la triste y más reciente noticia que se tiene de accidentalidad con un ciclista deportivo en carretera. Se trata de la tragedia de un hombre de 65 años, Roberto Mantilla, quien fue atropellado el domingo 25 de junio de 2017 por un conductor en la vía Cúcuta-Pamplona. Mantilla murió en el acto. Un poco más temprano, ese mismo domingo, ya había ocurrido otro accidente.

Como muchos acostumbran a hacerlo los domingos, Roberto Mantilla, de 65 años, salió bien temprano la mañana de este día a andar en su bicicleta con un grupo de personas, pero desafortunadamente se encontró con la muerte.

El mecánico de profesión y residenciado en el barrio La Libertad de Cúcuta fue embestido por el conductor de un Chevrolet, modelo Aveo, color rojo y de placas CWI927, cuando transitaba en la vía hacia Pamplona, a la altura de La Garita, Los Patios.

Debido al fuerte golpe, la víctima sufrió un trauma craneoencefálico que le ocasionó la muerte de manera inmediata, por lo que nada pudieron hacer sus compañeros de deporte para salvarlo. Mantilla estaba casado y tenía dos hijos.⁴

⁴ La Opinión. Ciclista murió atropellado en la Garita. 26 de junio de 2017. <http://www.laopinion.com.co/judicial/ciclista-murio-atropellado-en-la-garita-135694>

Al día siguiente del accidente, el lunes festivo 26 de junio de 2017, ciclistas de la región alzaron su voz contra la muerte violenta de su compañero Mantilla. El lamentable hecho sirvió para unir a este sector deportivo para reclamar garantías de seguridad en la práctica de su actividad.

En ese sentido, esta iniciativa legislativa aparece como una valiosa oportunidad para rendir homenaje a la memoria de Roberto Mantilla, y desde luego, asegurar las condiciones necesarias para que el ciclismo deportivo de carretera pueda ser practicado en armonía con los demás usuarios de carreteras nacionales.

Con el proyecto también creemos incentivar el pago del peaje. Usualmente, este es un impuesto que se paga a regañadientes porque no son palpables en todos los casos, carreteras en estado óptimo. Si el 5% se destina eficientemente a la construcción e implementación de ciclo-infraestructura con el ánimo de apoyar a los ciclistas, esos que tantas ilusiones y emociones deportivas le han dado al país, las personas podrían pagar el peaje con mayor satisfacción.

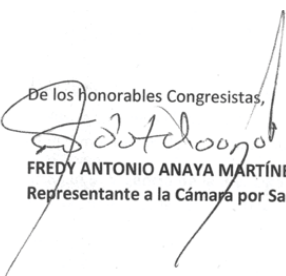
V. Normas que se modifican

LEY 105 DE 1993

por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

Artículo 22. *Destino de los recursos del peaje.* En la asignación de los recursos del Instituto Nacional de Vías, recaudados por peajes, como mínimo será invertido el 50%, para construcción, rehabilitación y conservación de vías en el respectivo departamento donde se recaude y el excedente en la respectiva zona de influencia.

De los honorables Congresistas,

De los honorables Congresistas,

 FREDY ANTONIO ANAYA MARTÍNEZ
 Representante a la Cámara por Santander

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de julio de 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 024 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Fredy Antonio Anaya Martínez*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 025 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 136 de 1994, el Decreto ley 1421 de 1993 y el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se dictan normas para crear la Comisión para la Equidad de la Mujer en los Concejos y Asambleas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia:

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un nuevo inciso al artículo 25 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 25. Comisiones. Los concejos integrarán comisiones permanentes encargadas de rendir informe para primer debate a los proyectos de Acuerdo, según los asuntos o negocios de que éstas conozcan y el contenido del proyecto acorde con su propio reglamento. Si dichas comisiones no se hubieren creado o integrado, los informes se rendirán por las Comisiones Accidentales que la Mesa Directiva nombre para tal efecto.

Todo concejal deberá hacer parte de una comisión permanente y en ningún caso podrán pertenecer a dos o más comisiones permanentes.

Inciso nuevo. Además de las Comisiones Permanentes, con el objeto de fomentar la participación de la mujer en el ejercicio de la labor normativa y de control político, los Concejos Municipales podrán crear la Comisión para la Equidad de la Mujer, la cual tendrá como funciones además de las que el Concejo delegue, dictar su propio reglamento, ejercer el control político así como el seguimiento a las iniciativas relacionadas con los temas de género, promover la participación de las mujeres en los cargos de elección popular y de designación, ser interlocutoras de las organizaciones y grupos de mujeres, al igual que fomentar y desarrollar estrategias de comunicación sobre temas relacionados con los derechos de las mujeres y las políticas públicas existentes.

Para la conformación se tendrá en cuenta a todas las mujeres cabildantes de la Corporación respectiva de igual forma la participación voluntaria y optativa de los hombres Concejales.

Artículo 2°. Adiciónese un nuevo inciso al artículo 19 del Decreto ley 1421 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 19. El Concejo creará las comisiones que requiera para decidir sobre los proyectos de Acuerdo en primer debate y para despachar otros asuntos de su competencia.

Todos los concejales deberán hacer parte de una comisión permanente. Ningún concejal podrá pertenecer a más de una comisión.

Inciso nuevo. Además de las Comisiones Permanentes, el Concejo de Bogotá con el objeto de fomentar la participación de la mujer en el ejercicio de la labor normativa y de control político, podrán crear la Comisión para la Equidad de la Mujer, la cual tendrá como funciones además de las que el Concejo del Distrito delegue, dictar su propio reglamento, ejercer control político, así como el seguimiento a las iniciativas relacionadas con los temas de género, promover la participación de las mujeres en los cargos de elección popular y de designación, ser interlocutoras de las organizaciones y grupos de mujeres, al igual que fomentar y desarrollar estrategias de comunicación sobre temas relacionados con los derechos de las mujeres y las políticas públicas existentes.

Para la conformación se tendrá en cuenta a todas las mujeres cabildantes del Concejo de Bogotá, de igual forma la participación voluntaria y optativa de los hombres Concejales.

Artículo 3°. Adiciónese un nuevo inciso a artículo 36 del Decreto 1222 de 1986, el cual quedará así:

Artículo 36. Las Asambleas deberán integrar comisiones encargadas de dar informes para segundo y tercer debate a los proyectos de ordenanza, según los asuntos o negocios de que dichas comisiones conozcan y el contenido del proyecto.

Ningún Diputado podrá pertenecer a más de dos (2) comisiones permanentes y obligatoriamente deberá ser miembro de una.

Inciso nuevo. Además de las Comisiones Permanentes, las Asambleas con el objeto de fomentar la participación de la mujer en el ejercicio de la labor normativa y de control político, las Asambleas Departamentales podrán crear la Comisión para la Equidad de la Mujer, la cual tendrá como funciones además de las que la Asamblea delegue, dictar su propio reglamento, ejercer control político, así como el seguimiento a las iniciativas relacionadas con los temas de género, promover la participación de las mujeres en los cargos de elección popular y de designación, ser interlocutoras de las organizaciones y grupos de mujeres, al igual que fomentar y desarrollar estrategias de comunicación sobre temas relacionados con los derechos de las mujeres y las políticas públicas existentes.

Para la conformación se tendrá en cuenta a todas las mujeres cabildantes de la Corporación respectiva de igual forma la participación voluntaria y optativa de los hombres Diputados.


Artículo 4°. Esta ley rige a partir de su promulgación.

Presentado por las Mujeres de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia.

LUZ ADRIANA MORENO M.
Presidenta


NOHORA TOVAR REY
Vicepresidenta

SANDRA ELENA VILLADIEGO
Senadora de la República


ARLETH CASADO DE LOPEZ
Senadora de la República

CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ
Senadora de la República


ROSMERY MARTÍNEZ ROSALES
Senadora de la República


NORA MARÍA GARCÍA BURGOS
Senadora de la República

RUBY THANIA VEGA DE PLAZAS
Senadora de la República

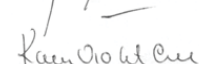
VIVIANE ALEYDA MORALES
Senadora de la República


YAMINA DEL CARMEN PESTANA
Senadora de la República

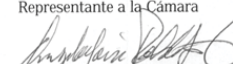

FLORA PERDOMO ANDRADE
Representante a la Cámara


HECTOR J. OSORIO BOTELLO
Representante a la Cámara

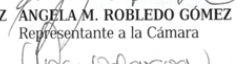

DIELA L. BENAVIDES SOLARTE
Representante a la Cámara


KAREN VIOLETTE CURE
Representante a la Cámara


ARGENIS VELASQUEZ RAMIREZ
Representante a la Cámara


ANGELA M. ROBLEDO GÓMEZ
Representante a la Cámara

CLARA LETICIA ROJAS G.
Representante a la Cámara


OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO
Representante a la Cámara


ESPERANZA PINZÓN DE JIMÉNEZ
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley, pretende reformar la Ley 136 de 1994 “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, el Decreto 1421 de 1993 “*Por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá*”, y el Decreto 1222 de 1986 “*Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental*” introduciendo la facultad en los Concejos Municipales y Distritales y en las Asambleas Departamentales de crear la Comisión para la Equidad de la Mujer.

Esta Comisión permitirá el impulso y la formación de iniciativas en pro de la igualdad de Género.

2. Conveniencia de la iniciativa

Se reconoce que Colombia en su sistema legislativo, ha tenido avances significativos en la promulgación y expedición de leyes dictadas para la garantía de los derechos de las mujeres, sin embargo, los esfuerzos normativos y legales, que se hagan en pro de ellas, nunca serán de más o adicionales a la deuda histórica que las generaciones tienen con la Mujer.

Se ha probado de facto, que cuando las mujeres electas en las Corporaciones Públicas de Elección Popular, se unen por una causa o propósito en particular, ya sea sacar adelante una ley, ordenanza, acuerdo o acción en especial, la voz plural y colectiva, siempre tiene más eco y resonancia que cualquier intento unipersonal.

Se citan las siguientes leyes como antecedentes descritos en el párrafo anterior.

La Ley 1257 de 2008 ***“Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”***.

Muestra de ello, es la Ley 1434 de 2011 ***“Por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones”***.

Ley 1542 de 2012 ***“Por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal”***.

Tal como se menciona en Cartilla publicada por la Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia, Mujeres en la Política: Estrategias de Trabajo Conjunto “es importante que las mujeres que ocupan curules en las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales, articulen su trabajo para conseguir un mayor impacto de su gestión, alrededor de una agenda común que permita posicionar los temas de género en sus territorios e incidir efectivamente en la garantía plena de los derechos de las mujeres”¹.

Por otro lado, consideramos que pese a los importantes avances como resultado de la entrada en vigencia de la Ley 1475 de julio de 2011 ***“Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”***, en la esfera política, la presencia de líderes políticas, candidatas y funcionarias electas, continúan siendo minoría en dichos sectores políticos.

La realidad de las mujeres en ámbitos de poder es evidente: su inclusión es muy baja, en el 2012 ellas solo ocupan el 9,38% de las Gobernaciones, el 9,81% de las Alcaldías, el 17,94% de las curules en las Asambleas, el 16,08% de los asientos de los Concejos, el 12,6%, de los escaños de la Cámara y el 16,6% de los del Senado, adicionando la gran brecha de género, en términos de garantías de los Derechos Humanos, tendencia que refleja que la mujer no tiene plenas garantías para el

pleno ejercicio de sus derechos políticos, pero en especial el de la participación.

En el Congreso de la República, se formó la ***“Bancada de Mujeres Congresistas”***, agrupación que aunque siendo informal, sus actuaciones en pro de la mujer, se reflejan en la expedición de la ley que permitió crear la Comisión legal para la Equidad de la Mujer.

Esta Comisión de orden legal, funciona en el Congreso de la República desde el año 2011, proyectándose como una instancia que permite de manera directa evaluar las diferentes políticas y proyectos que se esbozan desde el Gobierno nacional en pro de la Mujer en Colombia.

Literalmente la Ley 1434, artículo 3º, señala como objeto principal de la Comisión el siguiente: ***“Fomentar y promover las acciones necesarias para la consolidación de una política de Estado que repercuta en el mejoramiento de las circunstancias materiales e inmateriales de la mujer en nuestra sociedad, propendiendo por la eliminación de cualquier situación de desigualdad y discriminación que se presente en el ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres”***.

Las principales funciones de la Comisión son:

- Ejercer el control político con relación a la formulación y desarrollo de planes, programas, proyectos y políticas públicas en materia de reconocimiento de la equidad de género y del reconocimiento de los derechos de las mujeres.
- Promover la participación de las mujeres en los cargos de elección popular y en general en los cargos públicos de todo nivel en el país.
- Hacer seguimiento a los procesos de verdad, justicia, reparación integral, para los delitos cometidos contra las mujeres y las niñas en el conflicto armado interno, así como en todos los delitos relacionados con la violencia y discriminación contra la mujer.
- Generar redes de trabajo y cooperación sobre promoción de asuntos de género con organizaciones civiles y entidades del ámbito privado.

Infortunadamente, esta misma Comisión no existe a nivel departamental, distrital o municipal, es decir, los Concejos Distritales y Municipales, no cuentan con esta herramienta para promover las acciones necesarias y eficaces para la consolidación en sus respectivas entidades territoriales, de políticas que minen la desigualdad y discriminación hacia la mujer.

La dificultad que actualmente existe es que muy pocos Reglamentos de Concejos y Asambleas dan otras posibilidades de Comisión además de las permanentes o accidentales. Por analogía, la Ley 5ª puede dar pistas a los Concejos de lo que

¹ Página 8. Cartilla publicada por la Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia, Mujeres en la Política: Estrategias de Trabajo Conjunto.

podrían promover, pero en realidad si el tema no está regulado, la mayoría de Corporaciones no se arriesgan.

Incluso algunas concejales de municipios como Ibagué, o diputadas de la Asamblea de Caldas, e incluso las concejales actuales del Distrito de Bogotá, intentaron promover al interior del Concejo y la Asamblea respectivamente, la creación de Bancadas de Mujeres o de Comisiones para la Mujer, pero se encontraron con la dificultad de aceptación de su propuesta por parte de sus colegas, con el argumento de que no existe fundamento legal para tal iniciativa, es decir, en algunas corporaciones en las que se conoce del intento por crear un espacio para discutir los temas que impactan en la población femenina y desde allí proponer una agenda de género para la entidad territorial, además de contar con la voluntad política para articular el trabajo en pro de los derechos de las mujeres, lo cual, es ya difícil, se exige un sustento jurídico que posibilite dar viabilidad a concretar la proposición.

La posibilidad de creación de una modalidad de Comisión, no debe dar lugar a confundirse con una permanente, ya que perdería toda posibilidad de trámite y para efectos de promover el tema de género en los territorios lo que se necesita es que la perspectiva de género se visibilice en la comisión del plan, la de presupuesto y en la otra de temas sociales, no podemos volver la Igualdad de Género un tema que no se incluya en todas las Comisiones y en los temas neurálgicos de un municipio.

Cabe mencionar los relevantes aspectos que la Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia en la Cartilla diseñada para las Mujeres representantes, señala como ventajas de unir esfuerzos:

“Algunos de los principales resultados que se pueden obtener al trabajar conjuntamente en las corporaciones públicas son:

Tranversalización del enfoque de género en las normas, planes de desarrollo, políticas, planes y programas públicos.

Sensibilización de representantes, partidos políticos y funcionarios públicos sobre la importancia de la perspectiva de género en la construcción de políticas públicas.

Visibilización del trabajo y liderazgo de las integrantes de las comisiones o bancadas en las corporaciones públicas.

Promoción de la participación y el empoderamiento de las mujeres en diferentes ámbitos, así como mayor eficacia en la atención de sus necesidades, generando espacios de comunicación e incidencia tanto con los órganos públicos como con la opinión pública.

Generación de ambientes de discusión sobre los asuntos de género entre partidos políticos, corporaciones públicas, gobiernos locales y sociedad civil.

*Fomento de cambios institucionales y culturales en las dinámicas internas de las corporaciones públicas y los partidos y movimientos políticos”.*²

Así como retomar lo anotado en la Cartilla menciona, que insta a abrir la vía legal para espacios institucionales de trabajo a nivel local, en pro de los derechos de las colombianas:

*“...es fundamental abrir espacios de construcción y fortalecimiento del trabajo conjunto de las mujeres en las distintas corporaciones públicas del país, ya que esto contribuirá en gran medida a que la incorporación de la equidad de género, en todos los campos y procesos públicos del nivel nacional y local (políticas públicas, proyectos, leyes, acuerdos, ordenanzas, planes de desarrollo, etc.), sea una realidad en Colombia”*³.

Por tal motivo, es necesario que se formule una ley en la que se autorice expresamente, la creación de la Comisión para la Equidad de la Mujer en los Cabildos Departamentales, Distritales y Municipales. Una ley que sea el soporte para que los concejales y diputados puedan presentar proyectos de Acuerdo que creen la Comisión para la Equidad de la Mujer al interior de su Corporación.

3. Propuesta de articulado

Radica principalmente en adicionar la Ley 136 de 1994, el Decreto ley 1421 de 1993, y el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, permitiendo que anexo a las Comisiones Permanentes que desarrollan las labores propias de cada Cabildo y a las que debe pertenecer por obligación cada concejal(a) o diputado(a) electo(a), se pueda crear la Comisión para la Equidad de la Mujer, sin que la pertenencia voluntaria y optativa en la Comisión para la Equidad de la Mujer obstruya su participación en la Comisión Permanente.

4. Referentes internacionales

Existen diversos instrumentos internacionales que han sido ratificados por el Estado colombiano, la mayoría hace parte del Bloque de Constitucionalidad.

Entre los instrumentos internacionales que reconocen los derechos civiles y políticos a las mujeres se encuentran:

- Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1948).

² Página 16-17. Cartilla publicada por la Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia, Mujeres en la Política: Estrategias de Trabajo Conjunto.

³ Página 32. *Ibidem*.

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952).

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) – Ley 74 de 1968.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) – Ley 74 de 1968.

A partir de dichos desarrollos legislativos se dio paso a la creación de nuevos instrumentos (convenciones, declaraciones, resoluciones) que consagraron el principio de igualdad y no discriminación ante la ley y establecieron orientaciones para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer. Algunos contenidos importantes en la materia son:

- Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969).
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer – Ley 35 de 1986
- Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y su Protocolo Facultativo - Ley 51 de 1981
- Resoluciones 1325 de 2000 y 1820 de 2008 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, alusivas al derecho de participación de las mujeres en la solución de los conflictos armados internos y al reconocimiento de la violación y otras formas de violencia sexual como crímenes de lesa humanidad.
- Convenio 183 de 2000 de la OIT sobre Protección a la Maternidad.

5. Marco Constitucional

Constitución Política de Colombia

Artículo 13. *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 40. *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

1. *Elegir y ser elegido.*
2. *Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*

3. *Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.*
4. *Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.*
5. *Tener iniciativa en las corporaciones públicas.*
6. *Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.*
7. *Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.*

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

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.*

Artículo 107. *Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.*

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.

En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.

Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.

Los Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular; quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular; si estos hubieran sido o fueren condenados durante el periodo del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.

Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Parágrafo transitorio 1º. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorizase, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.

Parágrafo transitorio 2º. El Gobierno nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1º de agosto de 2009, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle este artículo.

El proyecto tendrá mensaje de urgencia y sesiones conjuntas y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.

6. Jurisprudencia

4MUJER-Sujeto constitucional de especial protección/DERECHO A LA IGUALDAD ENTRE HOMBRE Y MUJER-Establecimiento de privilegio a favor de la mujer en solución de necesidades insatisfechas

1. La mujer es un sujeto de especial protección, de protección reforzada, al interior de nuestro Cuerpo normativo constitucional. En consecuencia, no se encuentra en la misma situación constitucional que el hombre, que si bien es un sujeto de protección constitucional, su protección no es especial ni reforzada.

Con el propósito de dar cumplimiento al anterior mandato constitucional de proteger y garantizar los derechos de la mujer de manera especial y reforzada, la misma Constitución, los tratados internacionales y la jurisprudencia constitucional; han determinado el uso de “acciones afirmativas” medidas estas en pro de ciertas personas o grupos de especial protección, sin tener que extender el beneficio resultante a otras personas o grupos, sin que ello aparezca una violación del artículo 13 de la Carta.

Así las cosas, y como en múltiples ocasiones lo ha señalado esta Corporación, el trato diferenciado ante dos situaciones diversas no constituye necesariamente una discriminación.

5. El derecho a la igualdad se predica, para su exigencia, de situaciones objetivas y no meramente formales. En otras palabras, el derecho mencionado debe valorarse a la luz de la identidad entre los iguales y de diferencia entre los desiguales. Así entonces, una norma jurídica no puede efectuar regulaciones diferentes ante supuestos iguales, aunque puede hacerlo si los supuestos son distintos. Esta manera de concebir el derecho a la igualdad, desde su visión material, evita que el mismo derecho sea observado desde una visión igualitarista y meramente formal. Situación anterior que sería contraria a la Constitución a la luz del artículo 13: “... El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea **real efectiva** y adoptará medidas a

4 www.constitucional.gov.co

Sentencia C- 667/06, M.P. Doctor Jaime Araújo Rentería.

5 Sentencias T-553 de 1994, T-207 de 1997, T-011 de 1999, T-1103 de 2000, C-1112 de 2000, C-101 de 2003, entre otras.

favor de grupos discriminados o marginados...”
(Subrayado fuera de texto).

La Sentencia C-371 de 2000, de esta Corporación manifestó:

“La situación histórica de la mujer en Colombia. Una breve reseña de los cambios normativos”.

22. No hay duda alguna de que la mujer ha padecido históricamente una situación de desventaja que se ha extendido a todos los ámbitos de la sociedad y especialmente a la familia, a la educación y al trabajo. Aun cuando hoy, por lo menos formalmente, se reconoce igualdad entre hombres y mujeres, no se puede desconocer que para ello las mujeres han tenido que recorrer un largo camino.

A este propósito de reconocimiento de la igualdad jurídica de la mujer se sumó también el Constituyente de 1991. Por primera vez, en nuestro ordenamiento superior se reconoció expresamente que “la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades” y que “la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación”.

Ahora bien: aun cuando la igualdad formal entre los sexos se ha ido incorporando paulatinamente al ordenamiento jurídico colombiano, lo cierto es que la igualdad sustancial todavía continúa siendo una meta, tal y como lo ponen de presente las estadísticas que a continuación se incluyen.

Hacer parte del género al que pertenecen las mujeres, contó con especial deferencia por parte del Constituyente de 1991. Este conocedor de las desventajas vividas por la mujer, optó por privilegiarla de manera clara, pensando en equilibrar la situación ya harto desequilibrada y en aumentar su protección a la luz del aparato estatal.

Por consiguiente, la mujer es sujeto constitucional de especial protección y en esa medida no solo sus derechos generales sino igualmente los específicos, requieren de atención fija por parte de todo el poder público, donde se incluyen los operadores jurídicos.

Así pues, lo que doctrinalmente se ha denominado “acciones afirmativas” fue expresamente permitido en la Carta para que el legislador pudiera adoptar medidas en pro de ciertas personas o grupos, sin tener que extender el beneficio resultante a otras personas o grupos, sin que ello comportara una violación del artículo 13 de la Carta. Dichas medidas se concretan en la facultad con la que cuenta el legislador para apelar a la raza, al sexo –categorías en principio sospechosas como criterio de discriminación–, con el fin de aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esos grupos en posiciones desfavorables. Ahora bien, las

medidas –por obvias razones– no pueden servir sino al fin para el cual han sido ideadas; es decir, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades.

7. Impacto Fiscal

La presente ley no genera IMPACTO FISCAL porque no ordena gasto alguno ni otorga beneficios tributarios.

En razón a las anteriores consideraciones nos permitimos presentar ante los honorables Congresistas la presente iniciativa para su discusión y aprobación.

Presentado por las Mujeres de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia.

LUZ ADRIANA MORENO M.
Presidenta

NOHORA TOVAR REY
Vicepresidenta

SANDRA ELENA VILLADIEGO
Senadora de la República

ARLETH CASADO DE LOPEZ
Senadora de la República

CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ
Senadora de la República

ROSMERY MARTÍNEZ ROSALES
Senadora de la República

NORA MARÍA GARCÍA BURGOS
Senadora de la República

RUBY THANIA VEGA DE PLAZAS
Senadora de la República

VIVIANE ALEYDA MORALES
Senadora de la República

YAMINA DEL CARMEN PESTANA
Senadora de la República

FLORA PERDOMO ANDRADE
Representante a la Cámara

HECTOR J. OSORIO BOTELLO
Representante a la Cámara

DIELA T. BENAVIDES SOLARTE
Representante a la Cámara

KAREN VIOLETTE CURE
Representante a la Cámara

ARGENIS VELASQUEZ RAMIREZ
Representante a la Cámara

ANGELA M. ROBLEDO GÓMEZ
Representante a la Cámara

CLARA LETICIA ROJAS G.
Representante a la Cámara

OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO
Representante a la Cámara

ESPERANZA PINZÓN DE JIMÉNEZ
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de julio de 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 025 con su correspondiente exposición de motivos, por honorables Senadores Nohora Tovar, Arleth Casado; honorables Representantes Karen Cure, Flora Perdomo y otros honorables Representantes y honorables Senadores.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

C O N T E N I D O

Gaceta número 611 - Lunes, 31 de julio de 2017

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 022 de 2017 Cámara, por medio del cual se establecen medidas de promoción y protección para niñas, niños y adolescentes a través de la regulación de la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daños a la salud y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 023 de 2017 Cámara, por la cual se establece una restricción a las entidades estatales para la contratación pública de prestación de servicios en aras de eliminar las nóminas paralelas en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.....	13
Proyecto de ley número 024 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones.....	21
Proyecto de ley número 025 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 136 de 1994, el Decreto ley 1421 de 1993 y el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se dictan normas para crear la Comisión para la Equidad de la Mujer en los Concejos y Asambleas y se dictan otras disposiciones.....	25