



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 716

Bogotá, D. C., lunes, 17 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 140 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar la Ley 1780 de 2016 ampliando los incentivos de las pequeñas empresas jóvenes y estimulando la contratación de jóvenes al sector productivo.

Artículo 2°. *Modificación de la Ley 1780 de 2016.* Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

“Artículo 3°. *Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación.* Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación durante los primeros cinco (5) años desde el inicio de la actividad económica principal.

Artículo 3°. *Modificación de la Ley 1780 de 2016.* Modifíquese el artículo 7°, inciso primero, de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 7°. *No aporte a cajas de compensación familiar.* Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los dos (2) primeros años de vinculación. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del

inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad sin experiencia laboral no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los cinco (5) primeros años de vinculación.

Artículo 4°. *Adición de la Ley 1780 de 2016.* Adicionar el artículo 3°A a la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 3°A. *Incentivo por aportes a seguridad social.* Los empleadores podrán reducir en un 0,7% sus aportes a seguridad social en salud y pensión cuando vinculen a nuevo personal, sin experiencia laboral, que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 y 28 años de edad. Dicho porcentaje solo se podrá reducir por cada trabajador con las anteriores características.

Artículo 5°. *Adición de la Ley 1780 de 2016.* Adicionar el artículo 7°A a la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

“Artículo 7°A. *Incentivo educativo para empleadores del sector privado.* Los empleadores del sector privado que vinculen a nuevo personal, sin experiencia laboral, que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad y sean egresados de Instituciones de Educación Superior Pública, tendrán derecho a inscribir y cursar gratuitamente, en estas instituciones, a sus trabajadores, en estudios de educación formal y no formal, previo convenio, en el cual se determinará la relación trabajador vinculado frente a la contraprestación educativa”.

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



CARLOS M. MEISEL VERGARA  
Senador

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. CONSIDERACIONES GENERALES**

El artículo 45 de la Constitución Política<sup>1</sup> establece que “El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.”. De allí que Colombia expidiera la Ley 1780 de 2016<sup>2</sup>, *por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones*, con el fin de impulsar la generación de empleo para jóvenes entre 18 y 28 años de edad. Dicho resultado legislativo tuvo en cuenta que el empleo en 2014, un 64.2% de los jóvenes entre 18 y 28 años no cotizaban a pensiones en comparación con el 62% del total de la población general<sup>3</sup>.

Sobre dicha propuesta de ley existen críticos que señalan la falta de eficacia de la misma. De allí que STEFANO FARNÉ<sup>4</sup> determinara que: “Por su parte, el proyecto de ley colombiano tiene una aplicación limitada. De hecho, para ser reconocidos como descuento tributario, los aportes parafiscales deben haber sido efectivamente pagados. Lo anterior implica que los beneficios por “formalización” y por “primer empleo” ofrecidos en la mencionada propuesta de ley son excluyentes. De hecho, es apenas evidente que si una empresa se acoge a los descuentos tributarios previstos por formalización, no paga aportes parafiscales y, por lo tanto, no puede deducirlos de sus impuestos en el caso en que contrate jóvenes trabajadores. Esta cláusula de exclusión, junto con la obligación de que los jóvenes constituyan personal adicional de la nómina

de la empresa, hace de la Ley de Primer Empleo colombiana una quimera”.

MARÍA ELENA CRUZ<sup>5</sup> es citada en el Conpes 173 de 2014<sup>6</sup> cuando se determina que los aprendizajes y pasantías pretenden inserción laboral, en este caso, de los jóvenes en proceso de educación. Por ello, se establece que fortalecer las capacidades de jóvenes facilita el acceso al empleo, pero igualmente, señala, que debe reconocerse que la “capacitación no genera empleos”. Dicho análisis lleva a una reflexión y es abrir escenarios de empleabilidad sin experiencia para los jóvenes buscando disminuir el desempleo juvenil y la informalidad laboral para que de esta manera con nuevos cotizantes jóvenes, sin experiencia laboral, se amparen a través de oportunidades laborales y al mismo tiempo contribuyan al sistema de seguridad social con aportes. Ana Miranda y Miguel Alfredo<sup>7</sup> hacen un estudio sobre el primer empleo en América latina en el cual resaltan el desarrollo de iniciativas para formación del trabajo juvenil, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Iniciativas para la formación y el trabajo juvenil.

Tipo de intervención	Ejemplos	
Acciones con foco en la empleabilidad	Planes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Belice:</b> Programa de capacitación para jóvenes</li> <li>• <b>Colombia:</b> Programa jóvenes en acción, Subsidio empleo joven</li> <li>• <b>Chile:</b> Programa apoyo a la inserción laboral juvenil, Programa jóvenes licenciantes, Técnicas para Chile</li> <li>• <b>Honduras:</b> Desarrollo humano juvenil vía empleo, Programa mi primer empleo</li> </ul>
	Regímenes particulares de contratación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>México:</b> Jóvenes Ecosol, Mi primer trabajo, Primer empleo</li> <li>• <b>Perú:</b> Programas de capacitación laboral para jóvenes, Plan de acción de empleo juvenil</li> <li>• <b>República Dominicana:</b> Programa de formación dual, Programa de oportunidades para el empleo a través de la tecnología en las Américas</li> </ul>
Acciones con foco en la integralidad	Articulación de instituciones educativas laborales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Argentina:</b> Programa de educación media y formación para el trabajo</li> <li>• <b>Bolivia:</b> Programa de formación técnica laboral para jóvenes bachilleres</li> <li>• <b>Uruguay:</b> Uruguay Trabajo</li> </ul>
	Articulación de actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Argentina:</b> Jóvenes con más y mejor trabajo, Programa jóvenes PMU: capital semilla y empresas matrices</li> <li>• <b>Brasil:</b> Proovem, Programa nacional de estímulo al primer empleo</li> <li>• <b>Brasil:</b> Ley n.º 10.907 de Aprendizaje (2000)</li> <li>• <b>Colombia:</b> Ley n.º 1.429 de Formalización y Generación de Empleo (2010)</li> <li>• <b>Paraguay:</b> Ley n.º 4.951/13 de Inserción al Empleo Juvenil (2013)</li> <li>• <b>Perú:</b> Ley n.º 31.288 Promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social (2014, derogada)</li> <li>• <b>Uruguay:</b> Ley n.º 19.133 de Empleo Juvenil (2013)</li> </ul>
Leyes laborales	Leyes generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Argentina:</b> Ley n.º 23.264/16 Programa de Recuperación Productiva (2016), Ley n.º 26.390/08 Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente: Contrato de aprendizaje (2008), Ley n.º 20.294/76 de contrato de trabajo (1976)</li> <li>• <b>Bolivia:</b> Ley n.º 224 Ley General del Trabajo: Contrato de aprendizaje (Art. 28 y siguientes) (1942)</li> <li>• <b>Colombia:</b> Ley n.º 893/02 de Contrato de Trabajo (2002)</li> <li>• <b>Honduras:</b> Decreto n.º 25-90 Código de Trabajo: Contrato de aprendizaje del Código de la Niñez y la Adolescencia (Art. 173 y siguientes, Art. 129 y siguientes) (1996)</li> <li>• <b>Perú:</b> Ley n.º 28.518/05 Sobre modalidades formativas laborales (2005)</li> <li>• <b>México:</b> Ley Federal del Trabajo (1978)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en: OIT (2017); Organización Internacional del Trabajo (2015); OIT/CEPAL (2016).

Fuente: MIRANDA, ANAYALFREDO, MIGUEL, *Políticas y leyes de primer empleo en América Latina Tensiones entre inserción y construcción de trayectorias*. Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, vol. 31, número 42, enero-junio 2018.

1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA, artículo 45. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr001.html#45](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#45)

2 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, *Ley 1780 de 2016. Diario Oficial*. Año CLI. N. 49861. 02, MAYO, 2016. Disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30020213>]

3 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Proyecto de ley 150/15 Cámara de Representantes – 135/15 Senado. *Diario Oficial* 880/15.

4 STEFANO FARNÉ, *La quimera del primer empleo*. Observatorio de Mercado Laboral, Universidad Externado de Colombia. Disponible en [<https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/articulo14.pdf>]

5 CRUZ, MARÍA ELENA. *La Juventud Rural en América Latina*. Caracterización General y Temas Prioritarios. 2000.

6 CONSEJO NACIONAL POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA. Conpes 173 de 2014. Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes. Disponible en: [<http://www.colombiajoven.gov.co/atencionaljoven/Documents/CONPES%20173.pdf>].

7 MIRANDA, ANA Y ALFREDO, MIGUEL, *Políticas y leyes de primer empleo en América Latina Tensiones entre inserción y construcción de trayectorias*. Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, vol. 31, n.º 42, enero-junio 2018, pp. 79-106. Disponible en [<http://www.scielo.edu.uy/pdf/rcs/v31n42/1688-4981-rcs-31-42-79.pdf>].

Como puede apreciarse, diferentes países han apostado por incentivar el trabajo juvenil, dado que desde el punto de vista económico permite la dinamización del mercado laboral desde temprana edad, y a su vez, dinamiza el aporte al sistema de seguridad social logrando de esta manera disminuir el trabajo informal y por ende, el desempleo juvenil. La relación empleo juvenil y empresa es desarrollada por Pablo Londoño<sup>8</sup>, cuando señala el desequilibrio entre el joven, la universidad y la empresa. Al respecto indica que “el mercado laboral presenta un profundo desequilibrio entre las expectativas del joven que sale de la universidad con ganas de comerse el mundo y las realidades de la empresa que de un lado maneja las presiones propias de una economía en desaceleración y los paradigmas, las más veces errados, de atraer talento con experiencia.”. De allí, planteamientos como los que hace María Alejandra Moya<sup>9</sup> cuando señala que en “Colombia existe la idea que a mayor nivel educativo, mayor posibilidad de hallar, en el mercado laboral, un puesto bien remunerado y reconocido socialmente. No obstante, el ser joven es causa de discriminación laboral. Los jóvenes cuando se enfrentan por primera vez al mercado laboral son vulnerables por varias razones, las cuales los llevan a ser subempleados o vincularse a la informalidad.”. Como puede apreciarse, la relación juventud-empresa-experiencia- educación se constituye en un reto para el legislador el cual debe procurar la satisfacción de la misma. Por ello, el presente proyecto pretende mejorar incentivos empresariales que dinamicen la contratación de jóvenes, en especial, de aquellos que no cuentan con experiencia laboral.

## 2. INCENTIVOS ECONÓMICOS CREADOS POR EL LEGISLADOR

En relación con la posibilidad que tiene el legislador frente a la incorporación de normas de incentivos económicos y tributarios la Corte Constitucional<sup>10</sup> resolvió la siguiente pregunta jurídica: ¿si el artículo 3° de la Ley 1780 de 2016 instituye un trato discriminatorio violatorio de la Constitución y, por tanto, inequitativo, al establecer una exención al pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente en favor de las llamadas pequeñas empresas jóvenes que

inician su actividad económica principal, al no atender la capacidad contributiva de los sujetos pasivos? Y determinó lo siguiente:

La Corte consideró que la norma demandada, por tratarse de una medida tributaria que compromete una materia económica como la libertad de empresa, debía someterse a un test débil de proporcionalidad. En el caso en concreto se encontró: (i) que el fin buscado por el legislador es constitucionalmente legítimo pues busca fortalecer el emprendimiento juvenil al advertir que los jóvenes colombianos tienen dificultades y afrontan discriminaciones para participar en la vida económica del país, por las barreras que le impiden vincularse al mercado laboral, por lo que resulta razonable incentivar y promover el emprendimiento juvenil, en armonía con los valores y principios consagrado en el Preámbulo y en los artículos 1°, 2°, 13, 25, 54, 333 y 334 de la Constitución. (ii) En cuanto a la idoneidad de la medida, se encontró que la reducción de las cargas tributarias es un estímulo para el emprendimiento y la formalización empresarial de los jóvenes, por cuanto estos así tendrán menos costos de transacción asociados al inicio de su actividad económica. Así, no cabe duda que el beneficio tributario genera un incentivo para la vinculación de los jóvenes al mercado laboral y, por ende, a la vida económica del país. **La Sala concluyó que el beneficio fiscal otorgado por el legislador a las personas y empresas jóvenes se enmarca dentro de la amplia potestad de configuración normativa del legislador en materia de exenciones tributaria, que en el caso de la exención establecida en el artículo demandado, permite al Estado garantizar a los jóvenes la igualdad real de oportunidades en materia laboral a través del comercio y la industria, sin que esto implique el desconocimiento del principio de igualdad tributaria. –Negrilla fuera de texto–.**

Ahora, si bien es cierto, existen escuelas, como lo señalan Jacob Oser y William Blanchfield<sup>11</sup>, citados por FRANCISCO RAFAEL OSTAU DE LAFONT DE LEÓN<sup>12</sup>, que no aceptan la injerencia del Estado en la generación de incentivos privados para la generación de trabajo, no es menos cierto que existen otras que por el contrario, aceptan al Estado como dinamizador de la economía, planteando políticas de Estado

<sup>8</sup> LONDOÑO, PABLO. *La crisis del primer empleo*. Diciembre 7 de 2017. Disponible en [<https://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/la-crisis-del-primer-empleo-por-pablo-londono/253134>].

<sup>9</sup> MOYA, MARÍA ALEJANDRA. Impacto del programa “ley del primer empleo” en la incidencia en la informalidad y en el subempleo juvenil en Colombia. Disponible en [<http://publicaciones.konradlorenz.edu.co/index.php/SumaDeNegocios/article/view/1523/889>]

<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia del 17 de mayo de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucera Mayolo. Disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-333-17.htm>]

<sup>11</sup> OSER, JACOB Y BLANCHFIELD, WILLIAM, *Historia del pensamiento económico*. Madrid: Aguilar, 1980.

<sup>12</sup> OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, FRANCISCO RAFAEL. *El derecho internacional laboral / Francisco Rafael Ostau de Lafont de León*. — Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2015. Disponible en [[http://publicaciones.ucatolica.edu.co/uflip/el-derecho-internacional-laboral/pubData/source/El-derecho-internacional-laboral\\_19042016.pdf](http://publicaciones.ucatolica.edu.co/uflip/el-derecho-internacional-laboral/pubData/source/El-derecho-internacional-laboral_19042016.pdf)]

que propendan por la efectividad de los derechos, entre estos, aquellos del orden económico y social como es el caso del presente proyecto de ley.

**3. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY FRENTE A LAS MODIFICACIONES Y ADICIONES.**

Artículo vigente	Artículo propuesto en el proyecto
Artículo 3°. <i>Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación.</i> Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.	“Artículo 3°. <i>Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación.</i> Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal <del>a partir de la promulgación de la presente ley,</del> quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación <b>durante los primeros cinco (5) años desde el</b> inicio de la actividad económica principal.
Artículo 7°. <i>No aporte a cajas de compensación familiar.</i> Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante el primer año de vinculación.	Artículo 7°. <i>No aporte a cajas de compensación familiar.</i> Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante <b>los dos (2) primeros años de vinculación. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad sin experiencia laboral no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los cinco (5) primeros años de vinculación.</b>
Adición de artículo	Artículo 4°. <i>Adición de la Ley 1780 de 2016.</i> Adicionar el artículo 3A a la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así: Artículo 3A. <i>Incentivo por aportes a seguridad social.</i> Los empleadores podrán reducir en un 0,7% sus aportes a seguridad social en salud y pensión cuando vinculen a nuevo personal, sin experiencia laboral, que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 y 28 años de edad. Dicho porcentaje solo se podrá reducir por cada trabajador con las anteriores características.

Adición de artículo	Artículo 5°. <i>Adición de la Ley 1780 de 2016.</i> Adicionar el artículo 7A a la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así: “Artículo 7A. <i>Incentivo educativo para empleados del sector privado.</i> Los empleadores del sector privado que vinculen a nuevo personal, sin experiencia laboral, que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad y sean egresados de Instituciones de Educación Superior Pública, tendrán derecho a inscribir y causar gratuitamente, en estas instituciones, a sus trabajadores, en estudios de educación formal y no formal, previo convenio, en el cual se determinará la relación trabajador vinculado frente a la contraprestación educativa”.
---------------------	---



**CARLOS M. MEISEL VERGARA**  
**Senador**

SENADO DE LA REPUBLICA  
Secretaría General  
(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 12 del mes de septiembre del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 140, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Carlos M. Vergara*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 140 de 2018 Senado, *por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Carlos Meisel Vergara*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la

Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 144  
DE 2018 SENADO**

*por el cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto reglamentar el servicio de transporte escolar en regiones con limitaciones para la prestación de este servicio por la ausencia de empresas de servicio público de transporte especial legalmente constituidas y habilitadas o condiciones especiales que limitan el uso de medios de transporte automotor.

Artículo 2°. *Criterios de focalización.* Los municipios focalizados para la aplicación de la presente ley son aquellos que se encuentren en cualquiera de las siguientes tres situaciones:

- i) Municipios en los que no se cuente con empresas de servicio público de transporte especial legalmente constituidas y habilitadas;
- ii) Municipios en los que las condiciones geográficas, económicas o sociales no permitan el uso de medios de transporte automotor;
- iii) Municipios declarados como zonas de difícil acceso de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Educación.

Artículo 3°. *Reconocimiento de la excepción.* Los municipios que cumplen con los criterios de focalización descritos en el artículo 2°

e identifiquen la necesidad de contar con disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar, deberán solicitar al Ministerio de Transporte el reconocimiento de la excepción para la prestación de este servicio a través de una solicitud motivada.

La solicitud de reconocimiento de la excepción para la prestación del servicio de transporte escolar podrá ser realizada por las autoridades municipales de oficio o a solicitud de la ciudadanía y/o de la comunidad educativa.

Parágrafo 1°. En el caso de los municipios no certificados en educación, la solicitud de reconocimiento de la excepción para la prestación del servicio de transporte escolar deberá ser gestionada por el Departamento.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Transporte contará con dos meses, contados a partir de la recepción de la solicitud motivada del municipio o departamento, para certificar el reconocimiento de la excepción y expedir un reglamento de carácter especial y transitorio para la prestación del servicio de transporte escolar.

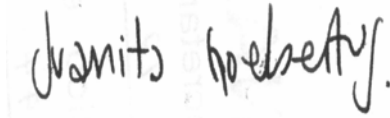
Artículo 4°. *Tipos de medios de transporte y lineamientos.* Para la prestación del servicio de transporte escolar, se podrá hacer uso de medios de transporte motorizados y no motorizados, de acuerdo con las características y necesidades propias de cada municipio.

El Ministerio de Transporte, en coordinación con cada uno de los municipios, expedirá la reglamentación de carácter especial y transitoria para la prestación del servicio de transporte público escolar. Esta reglamentación deberá garantizar condiciones de acceso, calidad y seguridad del transporte, así como los criterios de aseguramiento para la prestación del servicio. En todo caso la reglamentación deberá atender a un enfoque territorial que entienda las particularidades de cada municipio y que priorice el acceso de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes al sistema educativo.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Transporte, en el marco de sus funciones, llevará a cabo una valoración periódica de las condiciones de los municipios donde se reconoce la excepción, con el fin de prestar asistencia técnica de ser requerida, hacer control y vigilancia sobre la prestación del servicio, y determinar si el municipio aún requiere el reconocimiento de la excepción.

Artículo 5°. *Contratación.* En los municipios donde el Ministerio de Transporte reconoce la excepción para la prestación del servicio de transporte escolar, se permitirá contratar el servicio con personas naturales. Lo anterior cumpliendo con los lineamientos que defina el Ministerio de Transporte para tal efecto.

Artículo 6°. *Vigencia y Derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Introducción

Este documento expone el proyecto de ley, *por el cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso.* Con este proyecto, se busca mejorar el acceso a la educación de los niños, niñas y adolescentes que viven en las zonas rurales dispersas. En este sentido, busca ser un instrumento que posibilite la reducción de brechas entre las zonas urbanas y rurales, teniendo en cuenta las diferencias en términos de pobreza, educación y acceso a bienes y servicios, que existen entre ambos contextos.

### Pertinencia del proyecto de ley

Con el fin de reducir las brechas entre las zonas rurales y urbanas, el presente proyecto de Ley busca flexibilizar las condiciones para la prestación del servicio de transporte escolar, con el objetivo de facilitar la prestación de este servicio en las zonas donde no existen las condiciones para cumplir con la normativa actual en términos de transporte.

Brindar el servicio de transporte escolar, es un instrumento esencial para la prestación del servicio de educación y para mejorar las condiciones de vida de los estudiantes en las zonas rurales. El transporte escolar rural, asegura el acceso de los niños al sistema educativo, además de aumentar su permanencia. Una prestación ineficiente del servicio de transporte escolar se convierte en un obstáculo para el proceso de aprendizaje de los estudiantes (Ripplinger & Wang, 2007). Adicionalmente, el tiempo gastado en el camino al colegio, la impuntualidad en los servicios o su no prestación en ciertos días y, las pobres condiciones de las vías y los vehículos contribuyen a incrementar la fatiga de los estudiantes, afectando su atención en clase y sus resultados académicos (Ripplinger D., 2005).

Para Colombia se ha puesto en evidencia la necesidad de contar con políticas públicas diferenciales para la educación en las zonas rurales. La Misión Rural señala que es necesario desarrollar políticas públicas educativas acordes a los diferentes tipos de ruralidad, así como a la demanda existente y a la densidad poblacional. Además, señala la necesidad de contar con oferta de transporte escolar e infraestructura en las zonas remotas. A su vez, al mejorar el transporte escolar

rural, es posible concentrar los esfuerzos para mejorar la calidad de las escuelas y colegios.

Igualmente, el Ministerio de Educación Nacional (2017), ha declarado que la reglamentación para el transporte escolar es rígida y no se adecúa a las necesidades específicas de la ruralidad y la ruralidad dispersa. Por lo tanto, demandan la necesidad de la creación de una normativa de contratación y prestación del servicio de transporte escolar, acorde con las condiciones geográficas y de disponibilidad del territorio rural, en la cual se equilibre las condiciones para la prestación del servicio exigidas por el Ministerio de Transporte como ente rector, con las condiciones propias de los territorios.

### Constitucionalidad del proyecto

El presente proyecto de ley, como ya se ha expuesto, busca dar cumplimiento a un componente del derecho a la educación consagrado en los artículos 44 y 67 de la Constitución. Adicionalmente, como lo ha precisado la Corte Constitucional en múltiple jurisprudencia (T-1259-2008, T-718-2010, T-779-2011, T-458-2013, T-008-2016, T-348-2016, T-537-2017, T-122-2018) la garantía del derecho a la educación requiere velar por la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. En concreto, el objeto de este proyecto de ley busca dar cumplimiento al deber de accesibilidad que “implica la obligación del Estado de asegurar el acceso de todas las personas a la educación en condiciones de igualdad y libres de toda forma de discriminación, así como facilidades en términos geográficos y económicos para acceder al servicio. En este orden, (...) la accesibilidad consta de tres (3) dimensiones: (i) la no discriminación, (ii) la accesibilidad material, y (iii) la accesibilidad económica”. (Corte Constitucional, T- 348-2016).

La Corte Constitucional, a partir de la Observación 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha precisado que la accesibilidad material se refiere al deber del Estado de garantizar el acceso a la educación a pesar de las condiciones adversas, bien sea por situaciones geográficas o de localización. En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional ha reconocido que el transporte escolar se convierte en un servicio público accesorio a la educación e indispensable para garantizar el acceso geográfico de los niños y niñas a las instituciones educativas (T-537-2017).

Adicionalmente, dado el carácter de los menores como sujetos de especial protección y la prevalencia de sus derechos sobre los derechos de los demás, se convierte en un principio constitucional que estos dos elementos irradian la interpretación y aplicación de las normas. Por tanto, las obligaciones de asistencia y protección

adquieren también el carácter de prevalentes y demandan de las autoridades, para el caso de la educación, que con base en los principios de corresponsabilidad y solidaridad los niños y niñas cuenten con lo necesario para que puedan acceder al sistema educativo.

Finalmente, si bien lo ideal es que todos los niños y niñas puedan acceder a las instituciones educativas mediante vías adecuadas y vehículos motorizados, la garantía del derecho debe ser progresiva, de conformidad con el bloque de constitucionalidad. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en el artículo 2°, inciso 1 señala que:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

El anterior reconocimiento, parte del bloque de constitucionalidad, si bien permite dar cuenta de las limitaciones presupuestales que enfrentan los Estados para cumplir con los derechos económicos y sociales, también reconoce que el cumplimiento debe ser progresivo, pues los derechos no pueden quedar en suspenso por las dificultades presupuestales.

En tal sentido, si bien el objetivo es ampliar la red vial de tal forma que los niños y niñas puedan acceder a las instituciones educativas usando medios de transporte convencionales, mientras se logra dicho fin debe darse cumplimiento al mandato de accesibilidad mediante i) el pago de los medios de transporte escolar (convencionales o no) y ii) la regularización de los medios de transporte no convencionales para garantizar un mejor servicio con condiciones de seguridad. Las medidas incluidas en el presente proyecto de ley logran armonizar las condiciones reales de la ruralidad con los mandatos constitucionales y el cumplimiento progresivo de la accesibilidad en materia de derecho a la educación.

### **Brecha Urbano – Rural**

#### *Variables sociales*

Si bien la pobreza ha disminuido en todo el país en los últimos años, las brechas regionales aún persisten. Entre 2010 y 2017 el porcentaje de población pobre en términos monetarios se redujo en 10,3 puntos porcentuales y el porcentaje de población en pobreza multidimensional, se redujo en 13,4 puntos porcentuales. No obstante, mientras que la tasa de pobreza multidimensional en 2016 para Bogotá fue de 5,9%, en la región Caribe fue del 26,4% y en la región Pacífico (Sin incluir

el Valle del Cauca) fue del 33,2%. Así mismo, mientras que la tasa de pobreza monetaria en 2017 fue del 24,2% en las zonas urbanas, en los centros poblados y rural disperso este indicador asciende a 36%.

Estas brechas también están presentes en los resultados de educación, puesto que las condiciones de calidad, acceso y permanencia son dispares entre las zonas rurales y urbanas. De acuerdo con la Misión Rural<sup>1</sup>, la tasa neta de matrícula de los jóvenes que viven en las ciudades y aglomeraciones es del 75% para educación secundaria y del 48% para educación media. Mientras que en las regiones remotas es de 54% y 26% respectivamente, una diferencia cercana a los 20 puntos porcentuales. Según datos de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) en 2017, la tasa de asistencia escolar para la población entre 5 y 16 años en zonas rurales fue del 90,5%, mientras que en las zonas urbanas fue del 96,3%.

Según Radinger, Echazarra, Guerrero, & Valenzuela (2018), el nivel socioeconómico, el lugar de residencia, el género y la etnicidad determinan en gran medida las oportunidades en educación a las que pueden acceder los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Los autores señalan que, de acuerdo con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), los niños y niñas entre 3 y 5 años que se encuentran en los dos quintiles de ingresos inferiores tienen menores tasas de matrículas en educación primaria y jardín que los niños y niñas en los quintiles de ingreso más altos. Igualmente, señalan que los estudiantes en hogares con bajos niveles socioeconómicos, en promedio, presentan un menor desempeño académico.

Los resultados en pruebas estandarizadas también muestran una brecha importante entre las zonas urbanas y rurales. De acuerdo con los resultados de las pruebas PISA en 2015, los estudiantes rurales en Colombia alcanzaron en promedio un puntaje que se encontró 38 puntos por debajo de los estudiantes en las regiones urbanas (Radinger, Echazarra, Guerrero, & Valenzuela, 2018). Igualmente, en las pruebas Saber11, se encuentran brechas en los resultados en matemáticas y lenguaje entre las zonas rurales y urbanas.

La posibilidad de transitar hacia la educación terciaria también está determinada por la zona de procedencia. Sin tener en cuenta los antecedentes socioeconómicos, la probabilidad de que un estudiante que vive en zonas rurales complete un grado universitario es menor en comparación con su par que vive en zona urbana. Incluso, al

<sup>1</sup> Misión para la Transformación del Campo Colombiano- Es una iniciativa del Departamento Nacional de Planeación, que buscó definir los lineamientos de política pública para el desarrollo rural y agropecuario.

comparar los estudiantes más aventajados en las zonas rurales con el promedio de los estudiantes urbanos, esta probabilidad sigue siendo menor (Radinger, Echazarra, Guerrero, & Valenzuela, 2018).

Los resultados anteriores están relacionados con la segregación espacial y la baja densidad poblacional en las zonas rurales. Estos factores representan obstáculos para la provisión de servicios públicos como educación, salud y transporte (Carvalho, Moreir, Cámara, & Aragão, 2010). Estas condiciones hacen que sea más costoso proveer educación de alta calidad, atraer y retener profesores capacitados adecuadamente, así como proveer recursos y ofrecer un currículo amplio (Echazarra & Radinger, (forthcoming))

#### *El Acuerdo de Paz y el cierre de brechas entre el campo y la ciudad*

El objetivo del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las Farc fue ponerle fin al conflicto armado para dar paso a una fase de construcción de paz que permita, entre otras, transformar de manera estructural el campo, reduciendo las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural.

Uno de los elementos esenciales del Acuerdo de Paz es el enfoque territorial, mediante el cual se deben reconocer las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios. Específicamente el Acuerdo de Paz contiene la Reforma Rural Integral, que incluye como uno de sus componentes esenciales los “Planes Nacionales”, los cuales deberán estar dirigidos a la superación de la pobreza y la desigualdad rural.

En materia de educación rural, el Acuerdo de Paz señala que el Gobierno deberá crear el Plan Especial de Educación Rural (PEER), con el fin de “brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo de las zonas rurales”. En cuanto al transporte, el Acuerdo de Paz señala como uno de los compromisos del PEER “el mejoramiento de las condiciones para el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños, niñas, jóvenes y adolescentes, a través de un acceso a gratuito a (...) transporte.” Así mismo señala que es necesario poner en marcha “modelos flexibles de educación (...) que se adapten a las necesidades de las comunidades y del medio rural”.

La inclusión de esta disposición del Acuerdo de Paz responde a que en los municipios afectados por el conflicto armado el acceso a servicios sociales básicos como la educación ha sido precario. Existe evidencia para Colombia sobre el impacto negativo del conflicto armado en variables sociales y en particular sobre educación. Díaz y Sánchez Torres (2005), en un análisis

de los efectos sociales de la actividad armada ilegal, encuentran que el crecimiento de alumnos matriculados en primaria y secundaria fue menor en municipios con actividades de grupos ilegales. Igualmente, García, Rodríguez, Sánchez, & Bedoya (2015), encuentran que la prevalencia del conflicto armado está fuertemente asociada a una menor movilidad social.

#### **Experiencia internacional**

La necesidad de desarrollar marcos regulatorios flexibles, para llevar los servicios sociales a las regiones apartadas y cerrar las brechas entre las zonas urbanas y rurales, es común en varios países. En el caso de Brasil, se ha evidenciado la necesidad de definir elementos regulatorios para la prestación del servicio de transporte escolar, teniendo en cuenta que en zonas dispersas el acceso a este está determinado por procesos que no siempre son objetivos, o por los criterios particulares de los operadores del servicio.

Brasil ha implementado programas de transporte escolar rural, en los cuáles se han definido nuevos estándares acordes con las difíciles condiciones de las zonas rurales (Moreira da Cruz, Câmara, de Aragão, & Yamashita, 2010). Dentro de las acciones contempladas están las de tipo regulatorio, mediante las cuales, se han flexibilizado los estándares para la prestación del servicio de transporte escolar, al mismo tiempo que se ha dado asistencia legal a los territorios para la implementación del marco regulatorio. Se ha incluido la contratación con privados como una estrategia para la prestación del servicio, como también la definición de los elementos que son objeto de regulación dentro de la prestación del servicio.

Ejemplo de estas políticas son los programas Camino a la Escuela<sup>2</sup> y el Programa Nacional de Apoyo al Transporte Escolar<sup>3</sup>. Desde el primero, se ha promovido la renovación de la flota de vehículos usados para el transporte escolar rural, donde además de renovar aquellos de tipo automotor, como lanchas y buses, se han financiado bicicletas, en todos los casos, especialmente diseñadas para las condiciones de las regiones, garantizando la seguridad de los niños y niñas usuarias del sistema. El segundo programa, se enfoca en transferir recursos a los gobiernos estatales y municipales para los gastos de transporte escolar.

Pero la preocupación sobre transporte escolar rural no es exclusiva de los países en vía de desarrollo. En el caso de Inglaterra, se ha encontrado que las oportunidades en la secundaria y en educación superior de los jóvenes, se reducen

<sup>2</sup> <http://www.fnnde.gov.br/programas/caminho-da-escola>

<sup>3</sup> <http://www.fnnde.gov.br/programas/pnate>



significativamente en las zonas rurales por afrontar un transporte público desigual y costoso (Citizens Advice Rural Issues Group, 2017). Por lo tanto, se hace necesario desarrollar políticas enfocadas a mejorar el acceso de los jóvenes al transporte escolar en las regiones apartadas (Citizens Advice Rural Issues Group, 2017).

### **Antecedentes**

Desde el ejecutivo, se han adelantado esfuerzos para adoptar medidas especiales para la prestación del servicio de transporte escolar. Ejemplo de esto, es el Decreto 805 de 2008, mediante el cual se permite a personas particulares en municipios de menos de 30.000 habitantes, en donde no se cuente con empresas de servicio público de transporte especial legalmente constituidas y habilitadas, prestar el servicio particular de transporte escolar rural. Este decreto estaba condicionado a los permisos expedidos por la autoridad municipal para la operación del servicio y acreditación de algunos requisitos de ley.

No obstante, a partir de la expedición del Decreto número 348 de 2015, por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor especial y se adoptan otras disposiciones, se derogó el anterior Decreto. Bajo esta nueva legislación, en los municipios de menos de 30.000 habitantes, donde no existan empresas de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial, el transporte escolar podrá ser prestado por empresas de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto o colectivo municipal legalmente constituidas y habilitadas, cumpliendo todas las condiciones exigidas dentro del mismo.

Igualmente se estableció, que en los casos donde no existen empresas de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto o Colectivo Municipal, las personas naturales podrán prestar el servicio. Lo anterior, siempre y cuando hayan sido autorizadas para la prestación en vigencia del artículo 3° del Decreto número 805 de 2008, modificado por el artículo 1° del Decreto número 4817 de 2010 o del Decreto número 048 de 2013. Adicionalmente, podrán ofrecer y prestar el servicio, presentando solicitud dirigida por el propietario o locatario del vehículo, a la autoridad de transporte municipal, quien autorizará la prestación y bajo cumplimiento de otros requisitos adicionales de ley.

Finalmente, en el Departamento de la Guajira se estableció un régimen especial para la prestación del Servicio de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros Especial Escolar Étnico, de Minorías Raciales y Culturales, Diferencial Rural, debido a su definición mediante Resolución número 3018 de 2017 como Zona Estratégica para el Transporte. Mediante esta normativa se

autoriza y se regula la prestación del servicio de transporte escolar con medios de transporte alternativos, que en la regulación nacional no se encuentran permitidos.

La anterior definición, de acuerdo con el Ministerio de Transporte, se establece después de analizar las dificultades de orden geográfico, topográfico, cultural, económico y social, que presentan los municipios del departamento de la Guajira y que dificultan el transporte de los niños, niñas y adolescentes desde las zonas rurales de las comunidades étnicas, hasta las institucionales educativas. En este sentido se expidió un reglamento de carácter especial y transitorio que servirá para formalizar la prestación del servicio a los escolares y garantizar las condiciones de seguridad y acceso de este servicio en La Guajira.

Como es evidente, la generación de condiciones especiales para la contratación del transporte escolar en zonas de difícil acceso ha sido una preocupación constante del Ministerio de Transporte. Sin embargo, la ausencia de garantías de seguridad jurídica básicas ha generado inestabilidad en el marco regulatorio, haciendo rígida la prestación del servicio, y en muchos casos desconociendo el enfoque territorial. De ahí la importancia de una ley que regule la materia, permita la generación de excepciones que respondan a las características de la ruralidad, y mantenga la facultad del Ministerio de Transporte de expedir los lineamientos necesarios para asegurar condiciones de seguridad.

### **Conclusión**

Con el fin de mejorar las condiciones de acceso a la educación en la ruralidad, reducir las brechas entre el campo y la ciudad, y contribuir a la implementación del Acuerdo de Paz, sometemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley.

### **Bibliografía**

Carvalho, W., Moreir, R., Câmara, M., & Aragão, J. (2010). Rural school transportation in emerging countries: The Brazilian case. *Research in Transportation Economics*.

Citizens Advice Rural Issues Group. (2017). *Ticket to Ride – Transport as a Main Problem in Rural Life*.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Misión para la Transformación del Campo - El Campo Colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz*.

Díaz, A., & Sánchez Torres, F. (2005). *Los efectos del conflicto armado en el desarrollo social Colombiano 1990-2002*. Documentos CEDE

Echazarra, A., & Radinger, T. ((forthcoming)). The challenges and opportunities of delivering rural education: Evidence from PISA and TALIS. Paris: OECD Education Working Paper Series.

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

Ministerio de Educación Nacional. (2017) Plan Especial de Educación Rural: Hacia el desarrollo rural y la construcción de la paz.

Moreira da Cruz, R., Câmara, M., de Aragão, J., & Yamashita, Y. (2010). Outsourcing rural school transportation: A Brazilian handbook for practice at the municipal level. *Research in Transportation Economics*, 312-318.

Radinger, T., Echazarra, A., Guerrero, G., & Valenzuela, J. (2018). *OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018*. París: OECD Publishing.

Ripplinger, D. (2005). Rural school vehicle routing problem.

Ripplinger, D., & Wang, Y. (2007). Designing a school transportation management system with public transportation capabilities.

#### SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General  
(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 17 del mes de septiembre del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 144, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senadora *Juanita Goebertus Estrada*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

#### SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 17 de septiembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 144 de 2018 Senado, *por el cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Lidio García Turbay*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

#### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 17 de septiembre de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DE EDUCAR CONSUMIDORES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2017 CÁMARA, 256 DE 2018 SENADO

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

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2018

Honorables Senadoras y Senadores

Álvaro Uribe Vélez, Ayde Lizarazo Cubillo, Carlos Fernando Mota Solarte, Eduardo Enrique Pulgar Daza, Fabián Gerardo Castillo Suárez, Gabriel José Velasco Ocampo, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, José Aulo Polo Narváez, José Ritter López Peña, Jesús Alberto Castilla Salazar, Laura Ester Fortich Sánchez, Manuel Viterbo,

Nadia Georgett Blel Escaf y Victoria Sandino Simanca Herrera.

Integrantes Comisión Séptima – Senado del Congreso de la República de Colombia.

Con copia al Secretario de la Comisión Séptima de Senado, doctor Jesús María España Vergara.

**Asunto: Solicitud de archivo del Proyecto de ley número 019 de 2017 Cámara, 256 de 2018 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.**

Cordial saludo:

Somos Educar Consumidores, una organización de la sociedad civil que investiga e incide en los temas del consumo que afectan la salud humana y ambiental. En virtud de esta misión nos

permitimos dirigirnos a usted con el propósito de darle a conocer información de gran utilidad para su ejercicio parlamentario, frente al etiquetado de alimentos en Colombia.

El etiquetado y rotulado de alimentos en Colombia, se encuentra reglamentado por las Resoluciones números 5109 de 2005 y 333 de 2011 del Ministerio de Salud y Protección Social; la primera establece reglas generales sobre el etiquetado y la segunda se enfoca en la información nutricional y las declaraciones en salud. Sin embargo, estas resoluciones tienen graves falencias que impiden que el consumidor acceda a información clara y veraz sobre los productos que consume.

La normatividad vigente favorece a los fabricantes de productos comestibles, pero lamentablemente deja de lado la obligación de garantizar veracidad en la información que estos proporcionan a los consumidores y tampoco garantiza el respeto por los derechos de niñas y niños frente a la publicidad engañosa y abusiva. Las resoluciones vigentes sobre etiquetado de productos hacen exigencias mínimas en cuanto a la declaración de aditivos potencialmente nocivos para la salud, los cuales según sea el caso pueden ser omitidos en la lista de ingredientes. Exige únicamente información básica como el nombre del fabricante, dirección, lote, peso, lista de ingredientes y fecha de vencimiento. Las declaraciones de salud y nutrición permitidas son abiertamente confusas y engañosas para el consumidor porque permiten expresiones en las etiquetas como: *fuerza de...*, *bajo en...*, *reducido en...*, *light* y otras que inducen al consumidor al error porque el enunciado no necesariamente describe lo que el consumidor espera de un producto y termina presentando como saludables productos que en verdad resultan nocivos para la salud.

Exigen una tabla nutricional que si bien ofrece más información sobre el contenido de energía y nutrientes de ciertos productos, resulta insuficiente para que los consumidores puedan tomar decisiones saludables porque requieren de un conocimiento avanzado en nutrición para poder determinar si dichos contenidos exceden o no sus necesidades nutricionales. Esto es aún más grave en el caso de los niños y niñas porque estas tablas nutricionales están basadas en una dieta de 2.000 Calorías que son las que requiere una mujer adulta promedio, no las que requiere la población infantil.

Adicionalmente la normatividad mencionada no protege a las niñas y niños de 0 a 36 meses, pues dicha normatividad no cubre los productos dirigidos a esa población, dejándolos a merced de normas aún más antiguas y desactualizadas como el Decreto número 1397 de 1992 y la Resolución número 11488 de 1984.

Las Resoluciones número 5109 de 2005 y 333 de 2011 permiten que los fabricantes puedan establecer a su voluntad un etiquetado frontal denominado GDA/CDO (Cantidades Diarias Orientativas), el cual, está demostrado alrededor del mundo que es confuso para los consumidores porque requiere de vastos conocimientos en nutrición y matemáticas para poder determinar qué tan saludables son los contenidos de un producto.

Las debilidades de la normatividad, expresada aquí en líneas gruesas, sumadas a las crecientes tasas de sobrepeso y obesidad, y enfermedades no transmisibles en todos los grupos poblacionales dan cuenta de la necesidad de modificarlas, pues está comprobado que una adecuada normatividad sobre etiquetado de productos comestibles permite que la población tenga acceso a información clara, cierta y suficiente para escoger libremente y de manera informada qué tipo de comestibles desea consumir, si aquellos que en realidad son nutritivos y saludables o los que pueden poner en riesgo la salud.

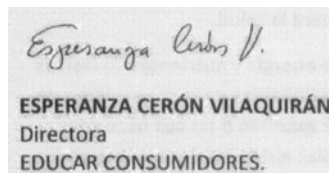
Por último se resalta la terrible y legítima preocupación que hay en la sociedad civil ante el riesgo de que Colombia adopte una legislación que profundice las deficiencias de la regulación vigente, que se aparte por completo de las recomendaciones internacionales de la Organización Mundial de la Salud (OMS/OPS) en lo que respecta a etiquetado nutricional y que sea además de violatoria de los derechos a la información, alimentación adecuada y salud, una vergüenza para el país; el Proyecto de ley número 019 de 2017 Cámara, 256 de 2018 Senado que será debatido por la honorable Comisión Séptima de Senado adolece de gravísimas deficiencias y significa un retroceso en materia de etiquetado, solo como ejemplo de sus problemas tenemos: el proyecto incluye el chicle y otros productos dañinos para la salud dentro de la definición de alimento, contrariando plenamente la evidencia científica que recomienda limitar o eliminar el consumo de productos ultraprocesados, por sus comprobados efectos nocivos; ii) el proyecto impide la adopción de un etiquetado frontal que informe con claridad el contenido de los productos y iii) perpetúa un etiquetado GDA/CDO que no da cuenta real del contenido de los productos, entre otros.

Por lo anterior, les solicitamos respetuosamente a los honorables parlamentarios de la Comisión Séptima de Senado que en aras de la representación popular que ejercen y el deber de velar por el interés general que recae sobre ustedes, voten para impedir que el Proyecto de ley número 019 de 2017 Cámara, 256 de 2018 Senado, se convierta en ley, pues su aprobación sería deshonrosa y altamente perjudicial para el país.

Cualquier duda o solicitud de parte de ustedes puede ser remitida a los correos: [juridical@](mailto:juridical@)

educarconsumidores.org o spinzonh@gmail.com al celular: 3004173949.

Agradezco la atención prestada, cordialmente,



LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diecisiete (17) días del mes de septiembre del año dos mil dieciocho (2018).

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, del **Concepto:** Educar Consumidores.

**Refrendado por:** Doctora *Esperanza Cerón Vilaquirán*, Directora.

**Al Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado y 019 de 2017 Cámara**

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

Número de folios: dos (2) folios

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado día:** viernes catorce (14) de septiembre de 2018

**Hora:** 9:00 a. m.

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

El Secretario,

\* \* \*

**CONCEPTO JURÍDICO DE CENTRO DE ESTUDIOS Y DEL DERECHO, JUSTICIA Y SOCIEDAD AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2017 CÁMARA, 256 DEL 2018 SENADO**

*por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones [Medidas de salud pública contra la obesidad].*

Bogotá, D. C., 14 de septiembre de 2018

Honorables Senadoras y Senadores:

Álvaro Uribe Vélez, Ayde Lizarazo Cubillo, Carlos Fernando Mota Solarte, Eduardo Enrique

Pulgar Daza, Fabián Gerardo Castillo Suárez, Gabriel José Velasco Ocampo, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, José Aulo Polo Narváez, José Retter López Peña, Jesús Alberto Castilla Salazar, Laura Ester Fortich Sánchez, Manuel Viterbo, Nadia Georgett Blel Escaf y Victoria Sandino Simanca Herrera.

Integrantes Comisión Séptima del Senado de la República de Colombia.

Con copia al secretario de la Comisión Séptima de Senado, doctor Jesús María España Vergara.

**Asunto: Solicitud de archivo del Proyecto de ley número 019 de 2017 Cámara, 256 de 2018 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones [Medidas de salud pública contra la obesidad].**

Respetados Congresistas,

1. Teniendo en cuenta que el Proyecto de ley número 256 de 2018, está pendiente de surtir su tercer Debate Legislativo en la Comisión VII de Senado y que su contenido está intrínsecamente relacionado con los derechos fundamentales y los derechos económicos, sociales y culturales de la población colombiana, los cuales hacen parte de los temas de investigación-acción de Dejusticia, de manera atenta actualizamos nuestros comentarios al proyecto de ley en mención<sup>1</sup> y solicitamos su archivo<sup>2</sup>. Lo anterior debido a que, tal como se expondrán en detalle más adelante, el modelo de etiquetado GDA (Guideline Daily Amount), propuesto por la última versión del articulado del proyecto, no informa y es de difícil comprensión para la población en general. En caso de ser aprobado el texto actual, creemos que podría dejar en desprotección los derechos fundamentales de los consumidores y en generar incumplimiento de las obligaciones internacionales en derechos humanos del Estado colombiano.
2. El artículo 6° del Proyecto de ley número 256 de 2018 (Senado) sugiere la implementación de etiquetado tipo GDA, en los siguientes términos:

*“Los productos definidos por el Ministerio de la Salud deberán incluir la información sobre la cantidad de azúcares totales, grasa saturada, sodio y energía (Calorías), contenidos en una porción del producto y su porcentaje frente al*

<sup>1</sup> El Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia- radicó sus comentarios al Proyecto de ley número 019 de 2017 (Cámara), hoy 256 de 2018 (Senado) el pasado mes de diciembre de 2017. El documento puede ser consultado en la *Gaceta del Congreso* número 590 de 2018 del Congreso de la República.

<sup>2</sup> Petición realizada tomando como referencia el texto del proyecto de ley aprobado en segundo debate por la Cámara de Representantes (*Gaceta del Congreso* número 570 del 2 de agosto de 2018).

valor diario de referencia para cada uno de ellos establecido y se representará gráficamente en iconos monocromáticos que no excederán, más del 20% del tamaño total de la cara frontal del empaque”.

3. Para Dejusticia, el modelo de etiquetado propuesto en el artículo 6° del texto actual o GDA, es deficiente, poco informativo y no cumple su propósito de fomentar hábitos alimentarios saludables. A continuación, recordaremos, en primer lugar, los deberes del Estado colombiano de adoptar medidas de etiquetado explícito y de fácil interpretación, con miras a proteger los derechos humanos de la población en su territorio. En segundo lugar, expondremos en detalle el por qué el GDA no es un etiquetado idóneo a la luz de la evidencia científica.

**A. Deber de los legisladores colombianos de tomar medidas orientadas a informar de manera clara y veraz acerca del contenido nutricional de los alimentos.**

4. Desde hace dos décadas, la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>3</sup> y la Organización Panamericana de la Salud (OPS)<sup>4</sup> han recomendado a los Estados que adopten medidas estructurales para frenar la epidemia obesogénica, la cual deriva enfermedades crónicas de alto costo y/o muertes prematuras evitables<sup>5</sup>. Dentro de estas medidas, se encuentra la regulación de la información que transmite el contenido nutricional de productos alimenticios, cuyo fin debería estar orientado en generar decisiones de consumo alimentario libres e informadas. En especial, la OMS y la OPS han sugerido que para combatir la obesidad, es necesario reducir la ingesta de azúcares, sodio y grasas, por lo cual recomiendan que las etiquetas nutricionales informen al consumidor qué productos contienen excesos de estos nutrientes críticos.

5. De igual manera, la Observación General número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)<sup>6</sup> dispone que el derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano,

impone a los Estados Partes las obligaciones de *respetar, proteger y garantizar* la realización del derecho. En cuanto al deber que tienen los Estados de proteger el derecho a la alimentación adecuada, está relacionado con el adoptar medidas progresivas que permitan a todos los grupos poblacionales bajo su jurisdicción, el disfrute efectivo de este derecho.

6. Ante la amenaza que representa la epidemia obesogénica a la salud pública mundial, organismos internacionales han hecho llamados a los Estados a reparar la ausencia de políticas estatales y tomar medidas estructurales que tengan un impacto efectivo y sostenible entre su sistema alimentario. Según la Observación número 12 del Comité DESC y los informes de Relatores Especiales para el Derecho a la Salud<sup>7</sup> y Alimentación<sup>8</sup> de Naciones Unidas, un componente obligatorio, de estas políticas estructurales, debe estar orientado al acceso a la información nutricional de los productos alimenticios que se encuentran disponibles en el mercado y a la sensibilización sobre los riesgos que estos entrañan para la salud<sup>9</sup>. Tanto el Relator Especial para el Derecho a la Salud, Anand Grover, como la Relatora Especial para el Derecho a la Alimentación, Hilal Elver, aseguran en sus observaciones que existe una estrecha relación entre el acceso a la información y al deber que tienen los estados de *garantizar* la realización del derecho a la alimentación y resaltaron: la importancia de implementar políticas de etiquetado interpretativo claras y de fácil comprensión.

7. Sobre las políticas de etiquetado, los relatores señalaron que “las etiquetas nutricionales permiten a la población tomar decisiones fundamentadas sobre los alimentos y alientan a los fabricantes a reformular sus productos para dirigirlos a consumidores preocupados por la salud”.<sup>10</sup> Sobre el cómo estas políticas de etiquetado deberían ser orientadas, el Relator Grover puntualizó que en orden de que las políticas a considerar sean efectivas “las directrices deben basarse en datos científicos”.<sup>11</sup> También recalcó la importancia de que la información nutricional conteni-

<sup>3</sup> Organización Mundial de la Salud (2010). Conjunto de recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños. Ginebra: OMS.

<sup>4</sup> Organización Panamericana de la Salud (2011). Recomendaciones de la consulta de expertos de la Organización Panamericana de la Salud sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas a los niños en la región de las Américas. Washington D. C.: OPS.

<sup>5</sup> Lang, T., Barling, D. & Caraher, M., (2069). Food Policy: Integrating health, environment and society. Oxford: Oxford University Press.

<sup>6</sup> Comité DESC (1999). Observación General número 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada.

<sup>7</sup> Grover, A. (2014). Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental - Los alimentos poco saludables, las enfermedades no transmisibles y el derecho a la salud. A/HRC/26/31. 1 de abril del 2014.

<sup>8</sup> Elver, H. (2016). Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación - “Derecho a la alimentación” .A/71/282. 3 de agosto de 2016.

<sup>9</sup> Ibíd para 6.

<sup>10</sup> Ibíd para 7.

<sup>11</sup> Ibíd para 6.

da en el etiquetado sea divulgada en términos comprensibles y fáciles de entender, pues es ideal que los etiquetados sirvan para enseñar a los niños de forma clara y sencilla las ventajas de la alimentación sana.

8. Por su lado, la Relatora Elver resaltó las experiencias internacionales que han hecho uso de herramientas creativas para informar a los consumidores que determinados productos son perjudiciales para su bienestar nutricional. Como ejemplo exitoso, la relatora se refirió a la experiencia chilena con el etiquetado frontal de advertencia, al considerarlo el modelo de etiquetado más explícito de los disponibles. Desde el año 2016, en Chile los productos llevan un aviso octogonal, similar a una señal “tipo pare”, cuando las calorías, las grasas saturadas, el azúcar o el sodio del producto en cuestión superan los límites establecidos para consumo humano. (Ver Imagen 1)

Imagen 1; Sistema de etiquetado frontal de advertencia.

Imagen 1: Sistema de etiquetado frontal de advertencia.



Fuente: Ministerio de Salud de Chile

Fuente: Ministerio de Salud de Chile

9. Ahora bien, en el marco jurídico nacional, la Constitución Política de Colombia en su artículo 20 establece que el derecho a la información es un derecho fundamental, y que el recibir información veraz e imparcial es uno de sus componentes esenciales. En el caso de relaciones de consumo, el espíritu de la Constitución también reconoce que existe una relación asimétrica, donde hay una parte fuerte y una parte débil. Por lo tanto, tanto en su articulado<sup>12</sup>, como la jurisprudencia<sup>13</sup> y en la ley<sup>14</sup>, se busca corregir dicho desequilibrio y garantizar el derecho fundamental que tienen los consumidores a tener acceso a información suficiente en las relaciones de consumo y el deber que tienen los productores o proveedores de suministrar información veraz y suficiente a los consumidores.
10. El derecho al acceso a la información mediante el etiquetado nutricional, también se fundamenta en la Ley 1480 de 2011 o “Estatuto del consumidor”, el cual, en su artículo

23 se refiere al contenido de la información mínima y el deber de los productores y proveedores a brindarla con las características de ser, “clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezca (...)”. Si bien la Ley 1355 de 2009 o “Ley de Obesidad”, en su artículo 10, establece el deber de los productores de alimentos de entregar información acerca de los contenidos nutricionales y calóricos de sus productos, de conformidad con la reglamentación expedida por el Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio de Salud y Protección Social). A la fecha, el Ministerio de Salud y Protección Social no ha expedido dicha reglamentación y las resoluciones existentes sobre el tema<sup>15</sup> no obligan a los productores a etiquetar los productos. De esta manera, en el territorio colombiano; aquellos alimentos para el consumo humano cuyas etiquetas no declaren información nutricional, propiedades nutricionales o declaraciones de salud, no están obligadas a hacerlo.

11. Todo esto nos lleva a afirmar que la legislación colombiana en materia de etiquetado de productos bebibles y comestibles es deficiente y no cumple su propósito de fomentar hábitos alimenticios saludables e informados entre la población. La ausencia de normatividad en la materia es preocupante, puesto que es deber del Estado colombiano promover un sistema de salud pública que impulse la promoción de la salud, situación que sin regulación se hace imposible. En adición, si el legislador implementa un modelo de etiquetado complejo y de difícil comprensión, que no informe, esto también representa una amenaza a la salud pública y un no reconoci-

<sup>12</sup> Constitución Política de Colombia (1991). Artículos 20 y 78.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-543 de 2017, M. P. Diana Fajardo, Sentencia C-432 de 2010, M. P. Humberto Sierra Porto, Sentencia C-333 y C-1141 del 2000, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>14</sup> Ley 1480 de 2011, *por la cual se expide el Estatuto del Consumidor y otras disposiciones*.

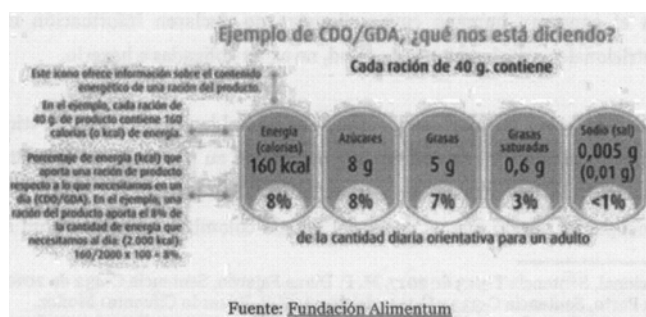
<sup>15</sup> La única reglamentación vigente en materia de etiquetado está contenida en las Resoluciones No. 5109 de 2005 “por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasado y materias primas de alimentos para consumo humano, y en la Resolución 333 de 2011” por la cual se establece el reglamento técnico sobre requisitos de rotulado o etiquetado nutricional que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano”. El marco normativo de dichas resoluciones presenta varias inconsistencias, pues no existe una norma que obligue al productor a etiquetar un producto. El artículo 2° de la Resolución número 333 de 2011 establece que: “(l)as disposiciones contenidas en el reglamento técnico que se establece mediante la presente resolución aplican a los alimentos para consumo humano envasados o empacados, en cuyos rótulos o etiquetas se declare información nutricional, propiedades nutricionales, propiedades de salud, o cuando su descripción produzca el mismo efecto de las declaraciones de propiedades nutricionales o de salud”. De esta manera, aquellos alimentos para el consumo humano cuyas etiquetas no declaren información nutricional, propiedades nutricionales o declaraciones de salud, no están obligadas a establecer dicho rotulado.

miento a los derechos fundamentales de los consumidores colombianos. A continuación, expondremos nuestras razones para considerar porque el modelo de etiquetado GDA, propuesto en el proyecto de ley, no es un sistema de etiquetado nutricional que respete los derechos al acceso a la información, a la salud y alimentación de todos los grupos poblacionales.

### B. Modelo de etiquetado GDA: Sistema de información que desinforma.

12. El etiquetado GDA, o Guideline Daily Amount por sus siglas en inglés, es la guía que indica la cantidad de energía (Kcal) y el máximo de grasas, grasas saturadas, sodio y azúcares, referenciados al porcentaje que estos nutrientes representan en las necesidades diarias de una dieta promedio de 2000 Kcal (Ver imagen 2).

Imagen 2. Sistema GDA



13. En Colombia, el GDA ha sido impulsado por la industria de alimentos como parte de sus prácticas de autorregulación. Aunque este sistema de etiquetado se encuentra disponible desde hace varios años en distintos países de América Latina, sus resultados sobre la efectividad de la medida son limitados. Prueba de ello es el desconocimiento de la población en torno a la lectura del etiquetado y los crecientes niveles de obesidad en toda la región. Un estudio del Instituto Nacional de Salud Pública de México (2011)<sup>16</sup> señaló algunas de las limitaciones del GDA, las cuales son asimilables al caso colombiano. Estas limitaciones, se presentan a continuación:

- Los porcentajes utilizados no hacen distinción entre los límites superiores de consumo seleccionados para azúcares, grasas, grasas saturadas y sodio, y los límites inferiores recomendados de fibra y micronutrientes.

El GDA propone valores de adultos en productos dirigidos específicamente a niños o productos que pueden ser consumidos por niños.

<sup>16</sup> Stern, D., Tolentino, L. & Barquera, S. (2011). Revisión del etiquetado frontal: Análisis de las Guías Diarias de Alimentación y su comprensión por estudiantes de nutrición en México. Disponible en: <https://www.insp.mx/eppo/blog/322s-etiquetado-alimentacion.html>. [Consultado el 16 de agosto de 2018].

- El GDA ignora las recomendaciones de varios organismos internacionales, incluida la OMS, y establece valores diferentes para ser utilizados en políticas públicas y como metas saludables de consumo individual.
- Las etiquetas GDA se muestran en tamaños de porción arbitrarias. En México, al igual que en Colombia, no existe una regulación obligatoria sobre el tamaño de las porciones, de manera que la asignación de las mismas está regida por el azar. Con frecuencia, la industria puede determinar que la porción recomendada de un producto es menor a la usualmente consumida por los individuos o a la ofrecida en su empaque con el fin de presentar un perfil nutricional más favorable.
- En ocasiones los productores incluyen o dejan fuera algunos nutrientes tales como fibra, vitaminas o minerales, de acuerdo a su interés.
- Para hacer una interpretación adecuada del etiquetado frontal GDA se requiere de más tiempo del que se ha estimado que un individuo dedica para leer una etiqueta nutricional. Distintos estudios<sup>17</sup> afirman que en promedio un consumidor gasta entre 4 y 10 segundos para obtener la información del producto y hacer la decisión de compra. Dado que el GDA requiere de un cálculo matemático, a fin de determinar si los porcentajes establecidos para cada nutriente crítico son altos o bajos en consideración a cada individuo. Dicho cálculo es imposible de realizar en tan corto tiempo.

El cálculo, además, depende de las habilidades matemáticas del consumidor y de sus conocimientos en nutrición, las cuales pueden ser limitadas para muchos individuos. Más aún, la exigencia de dichas habilidades puede ser particularmente discriminatoria de las poblaciones más pobres y vulnerables, las cuales con frecuencia tienen acceso reducido a educación de calidad, tal como sucede en México y Colombia.

14. Lo anterior quiere decir que el etiquetado GDA, es un modelo que no reconoce el rol de la información para la satisfacción del derecho a la alimentación. Según la evidencia científica, el problema con este sistema de etiquetado es que no es una medida que responda a las necesidades y realidades de los consumidores, además de ser una medida de difícil comprensión. Por esta razón el

<sup>17</sup> Ver, Lobstein T, Landon J, Lincoln P. Misconceptions and misinformation: The problems with Guideline Daily Amounts (GDAs). 2007, National Heart Forum. Disponible en <http://www.ukhealthforum.org.uk/prevention/ukhf-nutrition-publications/?entryid43=20163&p=7>; Sutherland LA, Fischer L. Guiding Stars; the effect of a nutrition navigation program on consumer purchases at the supermarket. Am J Clin Nutr, 2010. 91(4): 10908-1094S.

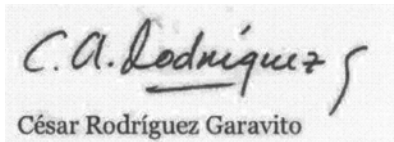
modelo de etiquetado GDA no responde a un enfoque de derechos humanos, pues no brinda las herramientas de conocimiento necesarias para que un consumidor promedio pueda tener decisiones informadas de consumo alimentario. En consecuencia, se hace necesario que el legislador deseche esta medida de etiquetado e implemente medidas de etiquetado realmente efectivas, tales como el modelo chileno de etiquetado frontal de advertencia.

**Conclusión**

15. A manera de conclusión, la propuesta del artículo 6° del actual Proyecto de ley número 256 de 2018 (Senado) sobre la implementación del modelo de etiquetado tipo GDA es contraria al marco normativo colombiano, así como también es contraria a las obligaciones internacionales contraídas por el Estado colombiano de respetar, proteger y garantizar la realización de los derechos humanos a la alimentación adecuada y salud. Es necesario recalcar que no basta con que exista un sistema de etiquetado si este no es claro para los consumidores y eficaz en su propósito de comunicar. Si las autoridades legislativas buscan adoptar medidas estructurales progresivas con miras a contrarrestar la epidemia de la obesidad y enfermedades crónicas derivadas, el modelo de etiquetado tipo GDA no es la medida efectiva para llegar a este fin, de acuerdo con lo documentado por la evidencia científica.

16. Por lo anterior, reiteramos nuestra solicitud de archivar el Proyecto de ley 256 de 2018 (Senado), pues no considera medidas estructurales, hábitos de vida/ alimentación saludable al querer adoptar un modelo de etiquetado que desinforma y no protege los derechos fundamentales de la población colombiana al acceso a la información, alimentación y salud.

**Para notificaciones:** Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (Dejusticia) – Carrera 24 N° 34-61, Bogotá, D. C., y a los correos electrónicos [dguarnizo@dejusticia.org](mailto:dguarnizo@dejusticia.org) [anarvaez@dejusticia.org](mailto:anarvaez@dejusticia.org).



César Rodríguez Garavito

Director del Centro de Estudios y del Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia

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

Bogotá, D. C., a los diecisiete (17) días del mes de septiembre del año dos mil dieciocho (2018)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, del **Concepto:** Centro de Estudios y del Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

**Refrendado por:** Doctor César Rodríguez Garavito, Director.

**Al Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado y 019 de 2017 Cámara.**

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

**Número de Folios:** diez (10) folios.


**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado**

**Día:** viernes catorce (14) de septiembre de 2018

**Hora:** 15:00 p. m.

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

El Secretario,



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

**CONTENIDO**

Gaceta número 716 - Lunes, 17 de septiembre de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA		
PROYECTOS DE LEY		Págs.
Proyecto de ley número 140 de 2018, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones. ....	1	
Proyecto de ley número 144 de 2018 Senado, por el cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso. ....	5	
CONCEPTOS JURÍDICOS		
Concepto jurídico de Educar Consumidores al Proyecto de ley número 019 de 2017 Cámara, 256 de 2018 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones. ....	10	
Concepto jurídico de Centro de Estudios y del Derecho, Justicia y Sociedad al Proyecto de ley número 019 de 2017 Cámara, 256 del 2018 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones [Medidas de salud pública contra la obesidad].....	12	