



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 334

Bogotá, D. C., martes, 29 de mayo de 2018

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### TEXTOS DE COMISIÓN

#### TEXTO DEFINITIVO

(Discutido y aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, en Sesión Ordinaria de fecha: miércoles nueve (09) de mayo de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 40, de la Legislatura 2017-2018.

#### AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 28 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se crean parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

#### DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto garantizar y asegurar el acceso a los juegos no mecánicos, construidos en espacios públicos o privados a personas en situación de discapacidad, como herramienta para estimular su desarrollo físico, psicológico y emocional.

**Artículo 2°. Parques infantiles de integración.** Son los espacios públicos o privados, destinados a la recreación, aprovechamiento del tiempo libre, mediante estructuras de juego infantiles no mecánicos, con diseño universal en el que puedan acceder e interactuar de manera segura niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad.

**Artículo 3°. Regulación parques infantiles de integración.** El Gobierno nacional en cabeza del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) en un término no superior a un año, reglamentará

las condiciones técnicas y los requisitos mínimos de infraestructura que deban cumplir los parques infantiles de integración.

**Parágrafo.** Los parques infantiles que hayan sido construidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán adaptarse a las exigencias de accesibilidad de la población en situación de discapacidad; asimismo aquellos que están en fase de idea o planificación para su construcción. **Lo anterior, teniendo en cuenta la previsión y capacidad fiscal de la entidad territorial y la nación hasta lograr la cobertura e implementación gradual y progresiva en un plazo no mayor a cuatro años.**

**Artículo 4°.** El Gobierno nacional priorizará los proyectos de inversiones en áreas de recreación y deporte que incluyan la construcción de parques de integración nacional en el territorio nacional.

**Artículo 5°.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

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

La Ponente,

YAMINA PESTANA ROJAS  
HONORABLE SENADORA

*Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República. Bogotá, D. C. En sesión ordinaria de la Comisión Séptima*

Constitucional Permanente del Senado de la República, de fecha miércoles nueve (09) de mayo de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 40, Legislatura 2017-2018, se dio inicio a la discusión y votación al informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto, al **Proyecto de ley número 28 de 2017 Senado**, “por medio de la cual se crean parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”, presentado por la Ponente única, la honorable Senadora Yamina del Carmen Pestana Rojas, publicado en la **Gaceta del Congreso número 816 de 2017**.

En ausencia de la ponente, la presentación y sustentación del informe de Ponencia para primer debate a esta iniciativa, estuvo a cargo de la autora de la misma, la honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff.

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

**01. Votación de la proposición con que termina el informe de ponencia para primer debate Senado, al Proyecto de ley número 28 de 2017 Senado:**

Puesta en consideración la proposición con que termina el informe de ponencia positivo para Primer Debate Senado al Proyecto de ley número 28 de 2017 Senado, presentado por la Ponente única, honorable Senadora Yamina del Carmen Pestana Rojas, con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación con nueve (09) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna aclaración de voto, sobre un total de nueve (09) honorables Senadoras y Senadores presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Evelis, Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Delgado Ruiz Edinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Gechem Turbay Jorge Eduardo, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván y Uribe Vélez Álvaro.

Los honorables Senadores: Castilla Salazar Jesús Alberto, Delgado Martínez Javier Mauricio y Pulgar Daza Eduardo Enrique, no votaron porque no se encontraban presentes al momento de la votación, llegaron en el transcurso de la sesión.

Los honorables Senadores: Correa Jiménez Antonio José y Pestana Rojas Yamina del Carmen, no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha miércoles nueve (09) de mayo de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 40, en virtud a lo dispuesto en el artículo 92, de la Ley 5ª de 1992.

**02. Discusión y votación del articulado del Proyecto de ley número 28 de 2017 Senado, el**

**título del proyecto y el deseo de la Comisión de que este proyecto pase a segundo debate:**

**2.1. Votación de los artículos frente a los cuales no se presentaron proposiciones: 1º, 2º, 4º y 5º.**

Puestos a discusión y votación los cuatro (04) artículos frente a los cuales no se presentaron proposiciones: 1º, 2º, 4º y 5º, por solicitud de la Presidente, honorable Senadora Sofía Alejandra Gaviria Correa, con el visto bueno de la honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff, autora de la iniciativa, se omitió su lectura y fueron aprobados en bloque, tal como fueron presentados en el Texto Propuesto presentado en el Informe de Ponencia para Primer Debate Senado, al Proyecto de ley número 28 de 2017 Senado, publicado en la **Gaceta del Congreso número 816 de 2017**; con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación con nueve (09) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna aclaración de voto, sobre un total de nueve (09) honorables Senadoras y Senadores presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Evelis, Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Delgado Ruiz Edinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Gechem Turbay Jorge Eduardo, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván y Uribe Vélez Álvaro.

Los honorables Senadores: Castilla Salazar Jesús Alberto, Delgado Martínez Javier Mauricio y Pulgar Daza Eduardo Enrique, no votaron porque no se encontraban presentes al momento de la votación, llegaron en el transcurso de la sesión.

Los honorables Senadores: Correa Jiménez Antonio José y Pestana Rojas Yamina del Carmen, no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha miércoles nueve (09) de mayo de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 40, en virtud a lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 5ª de 1992.

**2.2. Discusión y votación el título del proyecto y el deseo de la Comisión de que este proyecto pase a segundo debate.**

– Puestos a discusión y votación el título del proyecto también sin modificaciones (tal como fue presentado en el texto propuesto del Informe de Ponencia para Primer debate Senado) y, el deseo de la Comisión de que este proyecto pase a segundo debate en Plenaria de Senado, con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación con nueve (09) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna aclaración de voto, sobre un total de nueve (09) honorables Senadoras y Senadores presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Evelis, Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Delgado



Ruiz Edinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Gechem Turbay Jorge Eduardo, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván y Uribe Vélez Álvaro.

Los honorables Senadores: Castilla Salazar Jesús Alberto, Delgado Martínez Javier Mauricio y Pulgar Daza Eduardo Enrique, no votaron porque no se encontraban presentes al momento de la votación, llegaron en el transcurso de la sesión.

Los honorables Senadores: Correa Jiménez Antonio José y Pestana Rojas Yamina del Carmen, no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha miércoles nueve (09) de mayo de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 40, en virtud a lo dispuesto en el artículo 92°, de la Ley 5ª de 1992.

El título del Proyecto de Ley 28 de 2017 Senado, quedó aprobado de la siguiente manera: **“por medio de la cual se crean parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.**

### **2.3. Discusión y votación del artículo 3°, frente al cual se prestó una proposición aditiva.**

El honorable Senador: Álvaro Uribe Vélez, presentó la siguiente proposición al artículo 3°, suscrita por la honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff, autora de la iniciativa, así:

#### **“Proposición**

Modifíquese el artículo 3° del **Proyecto de ley número 28 de 2017 Senado**, “por medio del cual se crean parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”, que indica:

**Artículo 3°. Regulación parques infantiles de integración.** El Gobierno nacional en cabeza del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) en un término no superior a un año, reglamentará las condiciones técnicas y los requisitos mínimos de infraestructura que deban cumplir los parques infantiles de integración.

**Parágrafo.** Los parques infantiles que hayan sido construidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán adaptarse a las exigencias de accesibilidad de la población en situación de discapacidad; asimismo aquellos que están en fase de idea o planificación para su construcción.

**Por:**

**Artículo 3°. Regulación parques infantiles de integración.** El Gobierno nacional en cabeza del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) en un término no superior a un año, reglamentará las condiciones técnicas y los requisitos mínimos

de infraestructura que deban cumplir los parques infantiles de integración.

**Parágrafo.** Los parques infantiles que hayan sido construidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán adaptarse a las exigencias de accesibilidad de la población en situación de discapacidad; asimismo aquellos que están en fase de idea o planificación para su construcción. **Lo anterior, teniendo en cuenta la previsión y capacidad fiscal de la entidad territorial y la nación hasta lograr la cobertura e implementación gradual y progresiva en un plazo no mayor a cuatro años.**

**Motivación:** Respetuosamente sugerimos para tener en cuenta el ajuste fiscal”.

Puesta a discusión y votación la anterior proposición al artículo 3°, con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación con diez (10) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna aclaración de voto, sobre un total de diez (10) honorables Senadoras y Senadores presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Evelis, Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Castilla Salazar Jesús Alberto, Delgado Ruiz Edinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Gechem Turbay Jorge Eduardo, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván y Uribe Vélez Álvaro.

Los honorables Senadores: Delgado Martínez Javier Mauricio y Pulgar Daza Eduardo Enrique, no votaron porque no se encontraban presentes al momento de la votación, llegaron en el transcurso de la sesión.

Los honorables Senadores: Correa Jiménez Antonio José y Pestana Rojas Yamina del Carmen, no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha miércoles nueve (09) de mayo de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 40, en virtud a lo dispuesto en el artículo 92°, de la Ley 5ª de 1992.

**En consecuencia, el artículo 3°, quedó aprobado de la siguiente manera:**

**“Artículo 3°. Regulación parques infantiles de integración.** El Gobierno nacional en cabeza del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) en un término no superior a un año, reglamentará las condiciones técnicas y los requisitos mínimos de infraestructura que deban cumplir los parques infantiles de integración.

**Parágrafo.** Los parques infantiles que hayan sido construidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán adaptarse a las exigencias de accesibilidad de la población en situación de discapacidad; asimismo aquellos que están en fase de idea o planificación para su construcción. **Lo anterior, teniendo en cuenta**

**la previsión y capacidad fiscal de la entidad territorial y la nación hasta lograr la cobertura e implementación gradual y progresiva en un plazo no mayor a cuatro años”.**

La Secretaría dejó constancia de que la proposición radicada y reproducida al artículo 5º, sobre la vigencia de la ley, presentada por los honorables Senadores: Álvaro Uribe Vélez y Orlando Castañeda Serrano, fue retirada por sus autores. Presentaron luego, proposición al artículo 3º, la cual fue discutida y aprobada tal como ya se describió.

El texto de la Proposición retirada fue el siguiente:

**“Proposición**

Modifíquese el artículo 5º del **Proyecto de ley número 28 de 2017 Senado**, “por medio del cual se crean parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”, que indica:

**“Artículo 5º.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

**Por:**

**“Artículo 5º. Aplicabilidad y vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación. Su aplicación se hará teniendo en cuenta la previsión y capacidad fiscal de la entidad territorial y la nación hasta lograr la cobertura e implementación gradual y progresiva.”

– Seguidamente fue designadas ponentes para Segundo Debate, en estrado, la honorable Senadora Yamina del Carmen Pestana Rojas y, por instrucciones de la Presidencia, se adicionó a la honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff. Término reglamentario de quince (15) días calendario, contados a partir del día siguiente de la designación en estrado, susceptibles de solicitar prórroga.

– La relación completa del Primer Debate al Proyecto de ley número 28 de 2017 Senado, se halla consignada en la siguiente Acta: número 40, de fecha miércoles nueve (09) de mayo de dos mil dieciocho (2018), legislatura 2017-2018.

– Conforme a lo dispuesto en el artículo 8º, del Acto Legislativo número 001 de 2003 (último inciso del artículo 160 de la Constitución Política), el anuncio del **Proyecto de ley número 28 de 2017 Senado**, se hizo en la siguiente sesión ordinaria: Miércoles 27 de septiembre de 2017, según Acta número 15-2. Martes 03 de octubre de 2017, según Acta número 16. Miércoles 04 de octubre de 2017, según Acta número 17. Martes 10 de octubre de 2017, según Acta número 18. Miércoles 11 de octubre de 2017, según Acta número 19. Martes 17 de octubre de 2017, según Acta número 21. Miércoles 15 de noviembre de 2017, según Acta número 26. Miércoles 22 de noviembre de 2017, según Acta número 27. Miércoles 13 de diciembre de 2017, según Acta número 29. Miércoles 21 de

marzo de 2018, según Acta número 30. Martes 03 de abril de 2018, según Acta número 31. Miércoles 04 de abril de 2018, según Acta número 32. Martes 10 de abril de 2018, según Acta número 33. Miércoles 11 de abril de 2018, según Acta número 34. Martes 17 de abril de 2018, según Acta número 35. Miércoles 18 de abril de 2018, según Acta número 36. Martes 24 de abril de 2018, según Acta número 37. Miércoles 25 de abril de 2018, según Acta número 38. Miércoles 02 de mayo de 2018, según Acta número 39.

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

Iniciativa: honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff.

Ponentes Primer Debate		
Honorables Senadores Ponentes (10-08-2017)	Asignado (a)	Partido
Yamina del Carmen Pestana Rojas	Ponente Única	Conservador

Ponentes Segundo Debate		
Honorables Senadores Ponentes (10-05-2018)	Asignado (a)	Partido
Yamina del Carmen Pestana Rojas	Coordinadora	Conservador
Nadya Georgette Blel Scaff	Ponente	Conservador

Radicado en Senado: 26-07-2017

Radicado en Comisión Séptima de Senado: 03-08-2017

Radicación Ponencia para Primer Debate: 21-09-2017

Publicación Ponencia para Primer Debate: 22-09-2017

Número de Artículos Texto Original: Cinco (05) artículos.

Número de Artículos Ponencia para Primer Debate Senado: Cinco (05) artículos.

Número de artículos aprobados en Comisión Séptima de Senado: Cinco (05) artículos.

Publicaciones:

Texto original: Publicado en la **Gaceta del Congreso** número 628 de 2017

Ponencia para Primer Debate Senado: publicado en la **Gaceta del Congreso** número 816 de 2017

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

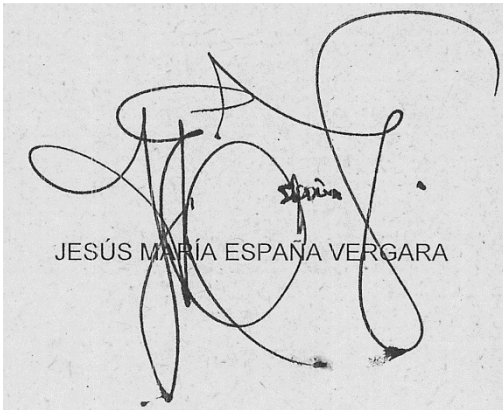
Bogotá, D. C., a los trece (13) días del mes de mayo del año dos mil dieciocho (2018).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la **Gaceta del Congreso**, del Texto Definitivo aprobado en Primer Debate, en la Comisión



Séptima del Senado, en sesión ordinaria de fecha miércoles nueve (09) de mayo del año dos mil dieciocho (2018), según Acta número 40, en nueve (09) folios, al **Proyecto de ley número 28 de 2017 Senado**, “*por medio de la cual se crean parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*”. Lo anterior, en cumplimiento a lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

\* \* \*

#### TEXTO DEFINITIVO

(Discutido y aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, en sesión ordinaria de fecha: miércoles nueve (09) de mayo de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 40, de la Legislatura 2017-2018.

#### AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 100 DE 2017 SENADO

*por la cual se favorece la formalización de la labor de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno y se autoriza la creación del programa de donación “Quiero a los Cafeteros”.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene tres propósitos: a) favorecer la formalización de la labor de los pequeños productores y recolectores de café; b) Incentivar el consumo interno; y c) crear el programa de donación voluntaria “Quiero a los Cafeteros”.

**Artículo 2°. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley, aplican las siguientes definiciones:

1. Pequeño productor: Persona natural que explota o ejerce el control técnico, económico, administrativo sobre un área de café o finca cafetera mediante la toma de decisiones de siembra, eliminación o zoqueo del lote entre otras, y cuyos activos no superan el equivalente a doscientos ochenta y cuatro (284) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (smlmv), siempre y cuando el 75% de sus activos estén invertidos en el sector

cafetero y no menos de las 2/3 partes de sus ingresos provengan de dicha actividad.

2. Recolector de café: Personas que prestan servicios en el mantenimiento de la plantación y por medidas durante la recolección de las cosechas del café.

#### CAPÍTULO I

##### Formalización de la labor

**Artículo 3°. Cobertura en seguridad social.** Los pequeños productores y recolectores de café, de que trata la presente ley accederán a:

- Régimen Subsidiado de Salud
- Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)
- Sistema General de Riesgos Laborales
- Fondo de Solidaridad Pensional a través del Programa de Subsidio al aporte en Pensión.

**Artículo 4°. Afiliación al sistema General de Riesgos Laborales.** La afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de los pequeños productores y recolectores de café a los que hace referencia la presente ley, se realizará en calidad de independiente.

**Artículo 5°. Condición para la afiliación y cotización al Sistema General de Riesgos Laborales.** Los pequeños productores y recolectores de café se podrán afiliar al Sistema General de Riesgos Laborales, tomando como ingreso base de cotización, un mínimo legal mensual vigente, salario mínimo legal mensual vigente, cuando acredite su vinculación previa al Régimen Subsidiado en Salud, al Fondo de Solidaridad Pensional y al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos BEPS, según el caso.

**Parágrafo 1°.** El recaudo de la cotización al Sistema General de Riesgos Laborales se realizará por conducto de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA); el del ahorro para los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), se efectuará por los mecanismos que se establezcan para tal efecto.

**Parágrafo 2°.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y la Protección Social, a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, adoptará las medidas necesarias para la actualización de las normas y mecanismos aplicables a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), para dar cumplimiento a las disposiciones aquí contenidas.

**Parágrafo 3°.** Las Administradoras de Riesgos Laborales no podrán exigir copias del contrato de prestación de servicios, como requisito para afiliar al Sistema General de Riesgos Laborales.

**Artículo 6°. Estímulos para la cobertura en riesgos laborales.** El Consejo Nacional de Riesgos Laborales, previos los estudios del caso, podrá definir la aplicación de recursos del Fondo de Riesgos Laborales para cofinanciar

las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales de la población objeto de la presente ley, en virtud de lo dispuesto en el literal d) del artículo 12 de la Ley 1562 de 2012.

**Artículo 7°. Estacionalidad en el pago de cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales.** Las Administradoras de Riesgos Laborales dispondrán los mecanismos operativos internos para que el recaudo por la PILA de las cotizaciones que correspondan a la población objeto de la presente ley se pueda aplicar a varios meses o periodos diversos de cobertura.

**Artículo 8°. Integralidad.** Los pequeños productores y recolectores de café, debidamente censados y certificados por parte de la Federación de Cafeteros, recibirán una disminución en el puntaje obtenido en el Sisbén que les permita acceder integralmente a lo dispuesto en el artículo 2° de la presente ley.

**Parágrafo 1°. El Gobierno nacional a través del DANE realizará en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, un censo nacional de pequeños productores y recolectores de café de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional. El Gobierno nacional dispondrá los recursos para ello, sin afectar la ejecución de los programas con cargo al Fondo Nacional de Café.**

**Parágrafo 2°. Se creará el Comité Nacional de Formalización de la labor de Pequeños Productores y Recolectores de Café, en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el cual estará conformado por la Federación Nacional de Cafeteros, la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Salud y la Protección Social y el Ministerio del Trabajo, el cual tendrá como función principal coordinar y ejecutar las medidas necesarias a nivel administrativo para desarrollar las disposiciones e incentivos contemplados en esta ley.**

## CAPÍTULO II

### Programa de donación “Quiero a los Cafeteros”

**Artículo 9°. Programa de donación “Quiero a los Cafeteros”.** Autorícese al Gobierno Nacional la creación del programa de donación voluntaria denominado “Quiero a los Cafeteros”, que tendrá como propósito el recaudo organizado de aportes voluntarios hasta por el 10% con ocasión de la compra de café o productos de café con los parámetros que el Gobierno nacional determine.

Los recursos recaudados por este programa se destinarán con exclusividad a la financiación de programas orientados a la mitigación y atención de los riesgos de vejez, accidentes, enfermedad, y otros servicios sociales complementarios de los pequeños productores y recolectores de café.

**Artículo 10. Creación del Fondo Social Cafetero.** Con el fin de administrar los recursos que se recauden por concepto del programa “Quiero a los Cafeteros”, créese un patrimonio autónomo que deberá ser administrado por una fiduciaria de reconocida idoneidad, y de conformidad con los requisitos y condiciones que para el efecto expida el Gobierno nacional. La Junta Directiva del patrimonio autónomo deberá estar integrada, entre otros, por representantes del Gobierno nacional y del gremio cafetero en Colombia.

Parágrafo: El Gobierno reglamentará lo acá previsto en un periodo no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

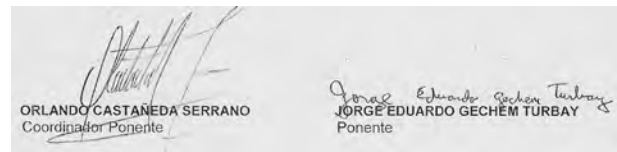
**Artículo 11. Promoción del consumo interno.** El Gobierno nacional diseñará e implementará estrategias con el propósito de promover acciones para aumentar el consumo de cafés de producción local en el país.

**Artículo 12. Reglamentación.** El Gobierno nacional reglamentará en un lapso no superior a seis (6) meses todo lo concerniente a las disposiciones de los capítulos anteriores.

**Artículo 13. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

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

Los honorables Senadores Ponentes,



ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO  
Coordinador Ponente

Jorge Eduardo Gechem Turbay  
Ponente

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

Bogotá, D. C.

*En sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de fecha miércoles nueve (09) de mayo de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 40, Legislatura 2017-2018, se dio inicio a la discusión y votación al informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto, al Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado, “por la cual se favorece la formalización laboral de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno de café y se crea el sello social “Quiero a los Cafeteros”, presentado por los honorables Senadores: Jorge Eduardo Gechem Turbay y Orlando Castañeda Serrano (Coordinador), publicado en la Gaceta del Congreso número 1146 de 2017.*

– Mediante Oficio CSP-CS-1695-2017, de fecha veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) se solicitó al honorable Senador Jesús Alberto Castilla, refrendar con su



firma a la ponencia radicada por los honorables Senadores: Jorge Eduardo Gechem Turbay y Orlando Castañeda Serrano. El día veintinueve (29) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), el Senador Jesús Alberto Castilla Salazar, radicó oficio solicitando su retiro como Ponente para Ponente Primer Debate al Proyecto de ley número 100 de 2017. El día cinco (05) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), mediante Oficio CSP-CS-741-2017, se notificó a los honorables Senadores Ponentes el retiro del Senador Jesús Alberto Castilla Salazar, como ponente para primer debate al Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado.

– El día martes diez (10) de abril de dos mil dieciocho (2018), en sesión de la fecha, según Acta número 33, el Senador Orlando Castañeda Serrano solicitó el aplazamiento de la discusión del Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado, porque la Autora solicitó estar presente en la discusión y votación de esta iniciativa.

En esta misma fecha, martes diez (10) de abril de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 33, el Senador Jorge Iván Ospina Gómez, presentó impedimento para participar en la discusión y votación de la Ponencia para Primer Debate Senado, al Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado, el cual fue discutido y aprobado tal como se describe en el oficio enviado al Senador Jorge Iván Ospina Gómez, así:

**“CSP-CS-0199-2018**

Bogotá, D. C., 11 de abril de 2018

Honorable Senador

**JORGE IVÁN OSPINA GÓMEZ**

Comisión Séptima honorable Senado de la República

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Trámite de su impedimento para participar en la discusión y votación al Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado, por el cual se favorece la formalización laboral de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno de café y se crea el sello social “Quiero a los Cafeteros”.

**Radicado:** martes diez (10) de abril de 2018.

**Hora:** doce y treinta minutos de la tarde (12:30 p. m.)

**Número de folios:** Uno (01)

**Discusión y votación:** En sesión ordinaria del día martes diez (10) de abril de 2018, como consta en el Acta número 33, de la Legislatura 2017-2018.

Honorable Senador:

Por instrucciones de la honorable Mesa Directiva de esta célula legislativa (honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff – Presidenta y honorable Senadora Sofía Alejandra Gaviria Correa – Vicepresidenta), para los

efectos de lo dispuesto en el artículo 124º, del Reglamento Interno del Congreso (Ley 5ª de 1992), respetuosamente me permito notificarle que **su impedimento**, cuyo tema y radicación se describen en el asunto, fue tramitado y **aceptado** de la siguiente manera:

**Texto del impedimento:** “Pongo a consideración de la Comisión Séptima del Senado mi impedimento para participar en la discusión y votación del Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado “por el cual se favorece la formalización laboral de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno de café y se crea el sello social “Quiero a los Cafeteros”. Ya que en mi condición de empresario del sector agropecuario, y específicamente en la producción de café, podría resultar beneficiado o afectado con las disposiciones establecidas en la iniciativa.

Firma: honorable Senador **Jorge Iván Ospina Gómez**, Senador de la República”.

**Votación del impedimento:** Puesto a consideración el anterior impedimento, con votación pública y nominal, este fue **aceptado**, con diez (10) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, sobre un total de diez (10) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Evelis, Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Castilla Salazar Jesús Alberto, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Edinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Gechem Turbay Jorge Eduardo, Henríquez Pinedo Honorio Miguel y Uribe Vélez Álvaro.

La honorable Senadora Pestana Rojas Yamina del Carmen, no votó el impedimento presentado por el honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez, porque no asistió a esta sesión de fecha diez (10) de abril de 2018. Su excusa fue enviada oportunamente a la Comisión de Acreditación Documental para lo de su competencia.

El honorable Senador Delgado Martínez Javier Mauricio, no votó el impedimento, porque no asistió a esta sesión de fecha diez (10) de abril de 2018, en virtud a lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso).

El honorable Senador Pulgar Daza Eduardo Enrique, no votó el impedimento, porque no se encontraba presente al momento de la votación.

**Resultado de la votación:** Diez (10) votos **aceptaron** la declaratoria de impedimento, presentada por el honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez. En consecuencia, por instrucciones de la Presidencia, la Secretaría notificó en estrado el honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez, que le fue **aceptado** el impedimento y que por escrito le manifestará que de conformidad con el artículo 124 del Reglamento Interno del

Congreso (Ley 5ª de 1992), quedó **excusado** de participar en la discusión y votación del Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado “por el cual se favorece la formalización laboral de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno de café y se crea el sello social “Quiero a los Cafeteros”.

**Constancia de Secretaría:** La Secretaría, conforme al artículo 293 del Reglamento Interno del Congreso (Ley 5ª de 1992), dejó constancia en el Acta número 33, de la sesión de fecha martes diez (10) de abril de dos mil dieciocho (2018), que el honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez, durante el trámite de resolución de esta declaratoria de impedimento, se retiró y no estuvo presente en el recinto de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República.

Copia de este impedimento reposa en el archivo de esta Célula Legislativa, así como la constancia del trámite del mismo, reposa en el Acta número 33, de la sesión de fecha martes diez (10) de abril de dos mil dieciocho (2018), donde fue **aceptado**.

Con sentimientos de mi alta consideración y respeto,

Cordialmente,

**Jesús María España Vergara,**

Secretario General Comisión Séptima, honorable Senado de la República”

– Antes de iniciar la discusión y votación de la Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 100 de 2017 Senado, en sesión de fecha miércoles nueve (09) de mayo de dos mil dieciocho (2018), el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, presentó el siguiente Impedimento para participar en la discusión de esta iniciativa, el cual fue negado, tal como se describe en el oficio que le fue enviado al honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, así:

“CSP- CS- 0375- 2018

Bogotá, D. C., 15 de mayo de 2018

Honorable Senador

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

Comisión Séptima

Honorable Senado de la República

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Trámite de su impedimento para participar en la discusión y votación al Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado, por el cual se favorece la formalización laboral de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno de café y se crea el sello social “Quiero a los Cafeteros”.

**Radicado:** miércoles nueve (09) de mayo de 2018.

**Hora:** once y cincuenta minutos de la mañana (11:50 a. m.)

**Número de folios:** Uno (01)

**Discusión y votación:** En sesión ordinaria del día miércoles nueve (09) de mayo de 2018, como consta en el Acta número 40, de la Legislatura 2017- 2018.

Honorable Senador:

Por instrucciones de la honorable Mesa Directiva de esta célula legislativa (honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff- Presidenta y (honorable Senadora Sofía Alejandra Gaviria Correa – Vicepresidenta), para los efectos de lo dispuesto en el artículo 124 del Reglamento Interno del Congreso (Ley 5ª de 1992), respetuosamente me permito notificarle que **su impedimento**, cuyo tema y radicación se describen en el asunto, fue tramitado y **negado** de la siguiente manera:

**Texto del impedimento:** “Impedimento – Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado, por el cual se favorece la formalización laboral de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno y se crea el sello social “Quiero a los Cafeteros”.

Respetado señor Presidente: Ante la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima muy comedidamente me permito manifestar mi impedimento para participar en el debate y votación del proyecto de ley de la referencia, toda vez que por mi actividad familiar agropecuaria soy empleador de trabajadores del campo.

Considero prudente retirarme del debate en el momento pertinente a fin de evitar intervenir en temas tan afines que generen estar incurso en el conflicto de interés de que tratan los artículos 291 y 292 de la Ley 5ª de 1992.

Agradezco la gentileza de su atención, esperando se imprima el trámite previsto en el artículo 293 de la citada ley y demás procedimiento que se considere apropiado.

Cordialmente,

Álvaro Uribe Vélez,

Senador de la República.

Bogotá, 9 de mayo de 2018”.

**Votación del impedimento:** Antes de la discusión y votación del Impedimento la Presidenta, honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff, preguntó al ponente coordinador, honorable Senador Orlando Castañeda Serrano, cómo considera que se vote el impedimento, frente a lo cual pidió se denegara la declaratoria de impedimento presentado por el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez.

Puesto a consideración el anterior impedimento, con votación pública y nominal, este fue **negado**, con ocho (08) votos en contra, un voto a favor, ninguna abstención, sobre un total de nueve (09) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los



honorables Senadores y Senadoras que votaron negativamente fueron: Andrade Casamá Luis Evelis, Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Delgado Ruiz Edinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Gechem Turbay Jorge Eduardo, Henríquez Pinedo Honorio Miguel y Pulgar Daza Eduardo Enrique. El honorable Senador que votó afirmativamente fue: Castilla Salazar Jesús Alberto.

El honorable Senador: Delgado Martínez Javier Mauricio, no votó el impedimento, porque no se encontraba presente al momento de la votación; llegaron en el transcurso de la sesión.

Los honorables Senadores: Correa Jiménez Antonio José y Pestana Rojas Yamina del Carmen, no votaron el impedimento, porque no asistieron a esta sesión de fecha nueve (09) de mayo de 2018, en virtud a lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso).

El honorable Senador: Ospina Gómez Jorge Iván, no votó, porque se retiró del recinto, dado que a él le fue aceptado su impedimento frente a este Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado, en sesión de fecha diez (10) de abril de 2018, según Acta número 33.

El honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, se retiró del recinto y no estuvo presente durante la discusión y votación de su impedimento.

**Resultado de la votación:** La declaratoria de impedimento, presentada por el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, fue **negada** con ocho (08) votos en contra y uno (01) a favor. En consecuencia, por instrucciones de la Presidencia, la Secretaría notificó en estrado al honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, que le fue **negado** el impedimento y que por escrito le manifestará que de conformidad con el artículo número 124 del Reglamento Interno del Congreso (Ley 5ª de 1992), quedó **habilitado** para participar en la discusión y votación del Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado “por el cual se favorece la formalización laboral de los pequeños productores y recolectores de Café en Colombia, se incentiva el consumo interno de café y se crea el sello social “Quiero a los Cafeteros””.

**Constancia de Secretaría:** La Secretaría, conforme al artículo 293 del Reglamento Interno del Congreso (Ley 5ª de 1992), dejó constancia en el Acta número 40, de la sesión de fecha miércoles nueve (09) de mayo de dos mil dieciocho (2018), de que el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, durante el trámite de resolución de esta declaratoria de impedimento, se retiró y no estuvo presente en el Recinto de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República.

Copia de este impedimento reposa en el archivo de esta **célula legislativa**, así como la constancia del trámite del mismo, reposa en el Acta número 40, de la sesión de fecha miércoles nueve (09)

de mayo de dos mil dieciocho (2018), donde fue **negado**.

Con sentimientos de mi alta consideración y respeto,

Cordialmente,

**Jesús María España Vergara**

Secretario General Comisión Séptima honorable Senado de la República”.

– En sesión de la fecha miércoles nueve (09) de mayo de dos mil dieciocho (2018), el honorable Senador Jesús Alberto Castilla solicitó realizar una Audiencia Pública; antes de presentar la Ponencia para Segundo Debate, frente a lo cual estuvieron también de acuerdo el honorable Senador Edinson Delgado Ruiz y la autora, honorable Senadora Paloma Valencia Laserna, como se describe más adelante.

También para segundo debate, el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez propuso estudiar la posibilidad de cambiar el título incorporando la expresión “Piso Social para el Cafetero.” y, además, sobre el programa del adulto mayor y BEPS, dijo textualmente lo siguiente: “Si, los aportes, los colombianos que reciben aportes del Fondo de Solidaridad Pensional pueden, deben obtener la pensión plena, los que no obtienen la pensión plena son los de los BEPS, pero yo creo que nosotros podemos redactar una Proposición, anticipo que el Centro Democrático estaría de acuerdo para que en Plenaria se diga que quede la señal política, que tanto los BEPS como el programa del Adulto Mayor, deben irse aproximando a la pensión mínima colombiana en la medida en que las finanzas públicas lo permitan, nosotros estamos de acuerdo con eso, acompañaríamos esa Proposición para Plenaria”.

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

**01. Votación de la proposición con que termina el informe de ponencia para primer debate Senado, al Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado:**

Puesta en consideración la proposición con que termina el informe de ponencia positivo para Primer Debate Senado al Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado, presentado por los honorables Senadores: Jorge Eduardo Gechem Turbay y Orlando Castañeda Serrano, con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación con diez (10) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna aclaración de voto, sobre un total de diez (10) honorables Senadoras y Senadores presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron:

*Andrade Casamá Luis Évelis, Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Castilla Salazar Jesús Alberto, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Géchem Turbay Jorge Eduardo, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Pulgar Daza Eduardo Enrique y Uribe Vélez Álvaro.*

*El honorable Senador: Delgado Martínez Javier Mauricio, no votó porque no se encontraba presente al momento de la votación, llegó en el transcurso de la sesión.*

*Los honorables Senadores: Correa Jiménez Antonio José y Pestana Rojas Yamina del Carmen, no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha miércoles nueve (9) de mayo de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 40, en virtud a lo dispuesto en el artículo 92, de la Ley 5ª de 1992.*

*El honorable Senador: Ospina Gómez Jorge Iván, se retiró del recinto y no participó de la discusión y votación de esta iniciativa, porque le fue aceptado impedimento, el día martes diez (10) de abril de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 33, como ya se describió al inicio de esta sustanciación.*

**02. Discusión y votación del articulado del Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado, el título del proyecto y el deseo de la Comisión que este proyecto pase a segundo debate:**

**2.1. Votación de los artículos frente a los cuales no se presentaron proposiciones: 1º, 2º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12 y 13 y, el título del proyecto.**

*Puesto a discusión y votación los once (11) artículos frente a los cuales no se presentaron proposiciones: 1º, 2º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12 y 13, por solicitud de la Presidenta, honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff, se omitió su lectura y fueron aprobados en bloque, junto con el título del proyecto, tal como fueron presentados en el Texto Propuesto presentado en el Informe de Ponencia para Primer Debate Senado, al Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado, publicado en la **Gaceta del Congreso** número **1146 de 2017**; se obtuvo su aprobación con diez (10) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna aclaración de voto, sobre un total de diez (10) honorables Senadoras y Senadores presentes al momento de la votación. Los Honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Castilla Salazar Jesús Alberto, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Géchem Turbay Jorge Eduardo, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Pulgar Daza Eduardo Enrique y Uribe Vélez Álvaro.*

*El honorable Senador: Delgado Martínez Javier Mauricio, no votó porque no se encontraba*

*presente al momento de la votación, llegó en el transcurso de la sesión.*

*Los honorables Senadores: Correa Jiménez Antonio José y Pestana Rojas Yamina del Carmen, no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha miércoles nueve (9) de mayo de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 40, en virtud a lo dispuesto en el artículo 92, de la Ley 5ª de 1992.*

*El honorable Senador: Ospina Gómez Jorge Iván, se retiró del recinto y no participó de la discusión y votación de esta iniciativa, porque le fue aceptado impedimento, el día martes diez (10) de abril de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 33, como ya se describió al inicio de esta sustanciación.*

*El título del Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado, quedó aprobado de la siguiente manera: **“por la cual se favorece la formalización de la labor de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno y se autoriza la creación del Programa de Donación “Quiero a los cafeteros”.***

**2.2. Discusión y votación de los artículos frente a los cuales se presentaron proposiciones: 3º y 5º y el deseo de la comisión que este proyecto pase a segundo debate.**

*El honorable Senador Édinson Delgado Ruiz, presentó las siguientes proposiciones a los artículos 3º y 5º, así:*

**Artículo 3º:**

**“Proposición**

*Modifíquese el artículo 3º del Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado “por la cual se favorece la formalización laboral de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno y se crea el sello social “Quiero a los cafeteros”, el cual quedará así:*

*Artículo 3º. Cobertura en seguridad social. Los pequeños productores y recolectores de café, de que trata la presente ley accederán a:*

- Régimen Subsidiado de Salud
- Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)
- Sistema General de Riesgos Laborales
- Fondo de Solidaridad Pensional a través del Programa de Subsidio al aporte en Pensión.

*Cordialmente,*

*Édinson Delgado Ruiz,  
Senador de la República”.*

**Artículo 5º:**

**“Proposición**

*Modifíquese el artículo 5º del Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado “por el cual se favorece la formalización laboral de los pequeños*



productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno y se crea el sello social “Quiero a los cafeteros”, el cual quedará así:

*Artículo 5°. Condición para la afiliación y cotización al Sistema General de Riesgos Laborales. Los pequeños productores y recolectores de café se podrán afiliar al Sistema General de Riesgos Laborales, tomando como ingreso base de cotización, un mínimo legal mensual vigente, salario mínimo legal mensual vigente, cuando acredite su vinculación previa al Régimen Subsidiado en Salud, al Fondo de Solidaridad Pensional y al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos BEPS, según el caso.*

*Parágrafo 1°. El recaudo de la cotización al Sistema General de Riesgos Laborales se realizará por conducto de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA); el del ahorro para los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), se efectuará por los mecanismos que se establezcan para tal efecto.*

*Parágrafo 2°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y la Protección Social, a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, adoptará las medidas necesarias para la actualización de las normas y mecanismos aplicables a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), para dar cumplimiento a las discusiones aquí contenidas.*

*Parágrafo 3°. Las Administradoras de Riesgos Laborales no podrán exigir copias del contrato de prestación de servicios, como requisito para afiliar al Sistema General de Riesgos Laborales.*

*Cordialmente,*

*Édinson Delgado Ruiz,  
Senador de la República”.*

*La Secretaría dejó constancia que por solicitud y con la anuencia del honorable Senador Édinson Delgado Ruiz, se corrigió la palabra “REGISTRO” por “RIESGO”, en el parágrafo 3° de la proposición presentada al artículo 5°, lo cual así fue aprobado “Riesgos Laborales”.*

*– Puestas a discusión y votación las proposiciones arriba descritas, presentadas por el honorable Senador Édinson Delgado Ruiz, frente a los artículos 3° y 5° y, el deseo de la Comisión de que este proyecto pase a segundo debate en Plenaria de Senado, se obtuvo su aprobación con once (11) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna aclaración de voto, sobre un total de once (11) honorables Senadoras y Senadores presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Castilla*

*Salazar Jesús Alberto, Delgado Martínez Javier Mauricio, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Géchem Turbay Jorge Eduardo, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Pulgar Daza Eduardo Enrique y Uribe Vélez Álvaro.*

*Los honorables Senadores: Correa Jiménez Antonio José y Pestana Rojas Yamina del Carmen, no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha miércoles nueve (9) de mayo de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 40, en virtud a lo dispuesto en el artículo 92, de la Ley 5ª de 1992.*

*El honorable Senador: Ospina Gómez Jorge Iván, se retiró del recinto y no participó de la discusión y votación de esta iniciativa, porque le fue aceptado impedimento, el día martes diez (10) de abril de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 33, como ya se describió al inicio de esta sustanciación.*

***En consecuencia, el artículo 3°, quedó aprobado de la siguiente manera:***

***“Artículo 3°. Cobertura en seguridad social. Los pequeños productores y recolectores de café, de que trata la presente ley accederán a:***

- Régimen Subsidiado de Salud*
- Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)*
- Sistema General de Riesgos Laborales*
- Fondo de Solidaridad Pensional a través del Programa de Subsidio al aporte en Pensión.*

***Y, el artículo 5°, quedó aprobado de la siguiente manera:***

*“Artículo 5°. Condición para la afiliación y cotización al Sistema General de Riesgos Laborales. Los pequeños productores y recolectores de café se podrán afiliar al Sistema General de Riesgos Laborales, tomando como ingreso base de cotización, un mínimo legal mensual vigente, salario mínimo legal mensual vigente, cuando acredite su vinculación previa al Régimen Subsidiado en Salud, al Fondo de Solidaridad Pensional y al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), según el caso.*

*Parágrafo 1°. El recaudo de la cotización al Sistema General de Riesgos Laborales se realizará por conducto de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), el del ahorro para los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), se efectuará por los mecanismos que se establezcan para tal efecto.*

*Parágrafo 2°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y la Protección Social, a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, adoptará las medidas necesarias para la actualización de las normas y mecanismos aplicables a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA),*

para dar cumplimiento a las disposiciones aquí contenidas.

Parágrafo 3°. Las Administradoras de Riesgos Laborales no podrán exigir copias del contrato de prestación de servicios, como requisito para afiliarse al Sistema General de Riesgos Laborales”.

**Proposición retirada:**

El honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, presentó la proposición al artículo 3°, que luego retiró la siguiente proposición, cuyo texto es el siguiente:

**“Proposición**

Modifíquese el artículo 3° del Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado **“por el cual se favorece la formalización laboral de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno y se crea el sello social “Quiero a los cafeteros”:**

“Artículo 3°. Cobertura en seguridad social. Los pequeños productores y recolectores de café, de que trata la presente ley accederán a:

- Régimen Subsidiado de Salud
- Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)
- Sistema General de Riesgos Laborales”.

**Por:**

“Artículo 3°. Cobertura en seguridad social. Los pequeños productores y recolectores de café, de que trata la presente ley accederán a:

- Régimen Subsidiado de Salud
- Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)
- Sistema General de Riesgos Laborales”

**Parágrafo 1°. Los beneficios de seguridad social integral no son incompatibles con el apoyo brindado por el Programa de Adulto Mayor a la población beneficiaria. En este caso, el ahorro en BEPS podrá devolverse al beneficiario.**

Presentada por: honorable Senador Álvaro Uribe Vélez”.

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

– Seguidamente fueron designados ponentes para Segundo Debate, en estrado, los honorables Senadores: Orlando Castañeda Serrano (Coordinador) y Jorge Eduardo Géchem Turbay. Término reglamentario de quince (15) días calendario, contados a partir del día siguiente de la designación en estrado, susceptibles de solicitar prórroga.

– El honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar, propuso realizar una audiencia pública al Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado, antes del segundo debate de esta

iniciativa, la cual fue puesta a discusión y votación siendo aprobada con el mecanismo de votación ordinaria, por once (11) votos a favor, así:

El texto de la proposición es el siguiente:

“En razón a la importancia del Proyecto de ley número 100 de 2017 **“por la cual se favorece la formalización laboral de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno de café y se crea el sello social “Quiero a los cafeteros”**, en el marco del cual se pretende establecer un piso de protección social para los pequeños cafeteros y en virtud de la necesidad de escuchar, a la población de productores y recolectores en el país, beneficiarios directos de este proyecto, así como a los gremios y la institucionalidad pública, solicito a esta Comisión se permita conocer tales puntos de vista por medio de la realización de una Audiencia Pública.

Firma:

Honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar”.

Puesta a discusión y votación la anterior proposición, se obtuvo su aprobación con once (11) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna aclaración de voto, sobre un total de once (11) honorables Senadoras y Senadores presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Castilla Salazar Jesús Alberto, Delgado Martínez Javier Mauricio, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Géchem Turbay Jorge Eduardo, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Pulgar Daza Eduardo Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

Los honorables Senadores: Correa Jiménez Antonio José y Pestana Rojas Yamina del Carmen, no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha miércoles nueve (9) de mayo de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 40, en virtud a lo dispuesto en el artículo 92, de la Ley 5ª de 1992.

El honorable Senador: Ospina Gómez Jorge Iván, se retiró del recinto y no participó de la discusión y votación de esta iniciativa, porque le fue aceptado impedimento, el día martes diez (10) de abril de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 33, como ya se describió al inicio de esta sustanciación.

– La relación completa del Primer Debate al Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado, se halla consignada en la siguiente Acta: número 40, de fecha miércoles nueve (9) de mayo de dos mil dieciocho (2018), Legislatura 2017-2018.

– Conforme a lo dispuesto en el artículo 8°, del Acto Legislativo número 001 de 2003, (último inciso del artículo 160 de la Constitución Política), el anuncio del **Proyecto de ley número 100 de**



**2017 Senado**, se hizo en las siguientes sesiones ordinarias miércoles 13 de diciembre de 2017, según Acta número 29. Miércoles 21 de marzo de 2018, según Acta número 30. Martes 3 de abril de 2018, según Acta número 31. Miércoles 4 de abril de 2018, según Acta número 32. Martes 10 de abril de 2018, según Acta número 33. Miércoles 11 de abril de 2018, según Acta número 34. Martes 17 de abril de 2018, según Acta número 35. Miércoles 18 de abril de 2018, según Acta número 36. Martes 24 de abril de 2018, según Acta número 37. Miércoles 25 de abril de 2018, según Acta número 38. Miércoles 2 de mayo de 2018, según Acta número 39.

**Iniciativa:** honorables Senadores: Paloma Valencia Laserna, José Obdulio Gaviria Vélez, Álvaro Uribe Vélez, Alfredo Rangel Suárez, Susana Correa Botero, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Thania Vega de Plazas, Daniel Alberto Cabrales Castillo, Carlos Felipe Mejía, Alfredo Ramos Maya, Nohora Tovar Rey, Ernesto Macías Tovar, Honorio Miguel Henríquez. Y, los honorables Representantes: Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Santiago Valencia González, Hugo González Medina, Samuel Hoyos, Federico Eduardo Hoyos Salazar.

Ponentes Primer Debate		
Honorables Senadores Ponentes (04-09-2017)	Asignado (A)	Partido
Orlando Castañeda Serrano	Coordinador	Centro Democrático
Jesús Alberto Castilla Salazar	Ponente	Polo
Jorge Eduardo Géchem Turbay	Ponente	U

Ponentes Segundo Debate		
Honorables Senadores Ponentes (10-05-2018)	Asignado (A)	Partido
Orlando Castañeda Serrano	Coordinador	Centro Democrático
Jorge Eduardo Géchem Turbay	Ponente	U

*Radicado en Senado: 23-08-2017*

*Radicado en Comisión Séptima de Senado: 31-08-2017*

*Radicación Ponencia para Primer Debate: 22-11-2017*

*Publicación Ponencia para Primer Debate: 05-12-2017*

*Número de artículos texto original: Catorce (14) artículos.*

*Número de artículos Ponencia para Primer Debate Senado: Trece (13) artículos.*

*Número de artículos aprobados en Comisión Séptima de Senado: Trece (13) artículos.*

**Publicaciones:**

*Texto original: publicado en la Gaceta del Congreso número 736 de 2017.*

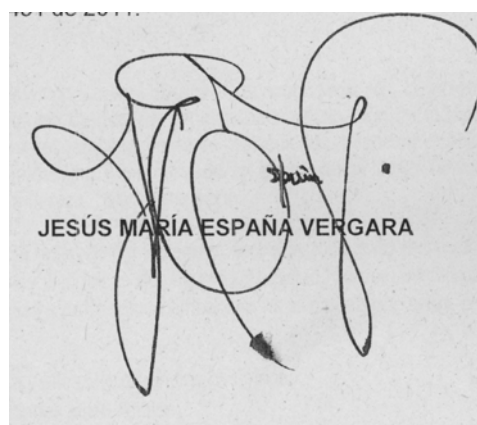
*Ponencia para Primer Debate Senado: publicado en la Gaceta del Congreso número 1146 de 2017.*

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

Bogotá, D. C., a los dieciséis (16) días del mes de mayo del año dos mil dieciocho (2018).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la **Gaceta del Congreso**, del Texto Definitivo aprobado en Primer Debate, en la Comisión Séptima del Senado, en sesión ordinaria de fecha miércoles nueve (9) de mayo del año dos mil dieciocho (2018), según Acta número 40, en dieciocho (18) folios, al **Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado**, por la cual se favorece la formalización de la labor de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno y se autoriza la creación del programa de donación "Quiero a los cafeteros". Lo anterior, en cumplimiento a lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

\* \* \*

#### TEXTO DEFINITIVO

**(Discutido y aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República, en sesión ordinaria de fecha: martes veinticuatro (24) de abril de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 37, de la Legislatura 2017-2018.**

#### AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se reconoce la violencia obstétrica como una modalidad de violencia de género y se dictan medidas de prevención y sanción (contra la violencia obstétrica).*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

#### DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como objeto el reconocimiento de la violencia obstétrica como una modalidad de la violencia

de género; impulsando la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer mediante el establecimiento de medidas de prevención y sanción de estas conductas como garantías de trato digno y humanizado en los procesos de asistencia y atención en salud de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio.

**Artículo 2°. Violencia obstétrica.** Se entiende por violencia obstétrica, toda conducta, acción u omisión que ejerzan las personas naturales o jurídicas del Sistema de Salud, de manera directa o indirecta y que afecte a las mujeres durante los procesos de embarazo, parto o puerperio **entre otras las siguientes:**

- a) Omisión de una atención oportuna y eficaz de urgencias obstétricas;
- b) Trato deshumanizado en las relaciones asistenciales;
- c) Prácticas o procedimientos médicos que no cuenten con el consentimiento informado de la mujer, en especial aquellas que impliquen limitaciones o restricciones de los derechos sexuales y reproductivos;
- d) Intromisión no consentida en la privacidad o por revisión invasiva de los órganos genitales;
- e) Retención de las mujeres y de los recién nacidos en los centros de salud, debido a su incapacidad de pago;
- f) Alteración del proceso natural de parto de bajo riesgo mediante su patologización, abuso de medicación, uso de técnicas de aceleración sin que sean medicamente necesarias;
- g) Practicar el parto vía Cesárea, cuando existan condiciones para el parto natural, salvo que medie solicitud libre e informada de la mujer;
- h) Dilación de la práctica de interrupción del embarazo en los casos legalmente admisibles, **observando en todo caso el derecho de objeción de conciencia;**
- i) En general todas aquellas formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, intimidad, integridad o libertad de las mujeres.

**Artículo 3°. Sanciones.** Las conductas que configuren violencia obstétrica debidamente acreditada darán lugar a las siguientes sanciones:

- a) Suspensión en el ejercicio de la medicina, hasta por cinco años, como falta a la ética médica del personal médico y asistencial de los servicios de salud; de conformidad, con lo previsto en el artículo 83, literal D de la Ley 23 de 1981 o la que haga sus veces;
- b) Multa, que oscilará entre los 100 smlmv hasta los 150 smlmv, solidariamente, entre el personal médico asistencial y la entidad prestadora de servicio de salud en la cual se haya configurado la conducta violenta;

c) Revocatoria de la habilitación de los servicios médicos de obstetricia, en caso de reincidencia por parte de la entidad prestadora de servicios de salud.

**Parágrafo 1°.** El proceso sancionatorio de las conductas de violencia obstétrica iniciará a solicitud de parte o de oficio por las autoridades competentes cuando tuviere conocimiento de la realización de la conducta.

**Parágrafo 2°.** Tratándose, de sanción como falta a la ética médica, la competencia sancionatoria le corresponde al tribunal ético profesional nacional y el procedimiento sancionatorio será la prevista Ley 23 de 1981.

Cuando se tratare de multa y/o la revocatoria de habilitación de servicios, será la Superintendencia de Salud la competente. El procedimiento sancionatorio a seguir, será el previsto en la Ley 1438 de 2011 artículo 128. Los recursos obtenidos producto de la sanción pecuniaria, serán girados a favor del Ministerio de Salud y Protección Social, para la financiación de proyectos de dotación de salas de parto de las Empresas Sociales del Estado.

**Parágrafo 3°.** Las sanciones aquí descritas se aplicarán sin perjuicio de la reparación de los daños y perjuicios derivados del acto de violencia obstétrica mediante la imputación de responsabilidad médica.

**Artículo 4°. Medidas preventivas y correctivas de violencia obstétrica.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, en el ámbito de su competencia adelantará las siguientes medidas correctivas y preventivas de violencia obstétrica:

- Establecer un mecanismo pertinente, ágil, sencillo y adecuado para que las mujeres puedan tramitar las denuncias de violencia obstétrica.

**Artículo 5°. Atención humanizada del parto.** Toda mujer tendrá derecho, durante el embarazo, el trabajo de parto y el puerperio, entre otros a:

- a) Ser informada sobre alternativas médicas sobre la atención del parto;
- b) A estar acompañadas continuamente durante el trabajo de parto por una persona de su elección;
- c) A recibir información en lenguaje sencillo y claro, así como a que sean resueltas sus inquietudes y dudas;
- d) A ser informada sobre la evolución de su trabajo de parto y del estado de su hijo o hija;
- e) A no ser separadas innecesariamente de sus hijos en el posparto, a menos que sea por consideraciones médicas o cuidados especiales del neonato;
- f) A tener libertad de movimiento y posición durante el trabajo de parto.

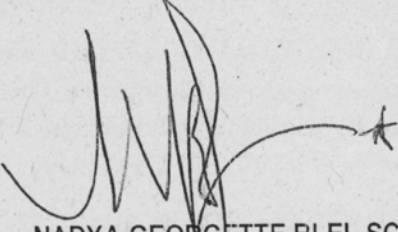


En el término de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley el Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud, formulará la política de atención humanizada en los servicios de salud a la mujer en estado de gestación, considerando los mínimos de que trata el presente artículo.

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

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

La Ponente,



NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF  
SENADORA DE LA REPUBLICA

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

Bogotá, D. C.

En sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de fecha martes veinticuatro (24) de abril de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 37, Legislatura 2017-2018, se dio inicio a la discusión y votación al informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto, **al Proyecto de ley número 147 de 2017 Senado**, “por medio de la cual se dictan medidas para prevenir y sancionar la violencia obstétrica”, presentado por la Ponente única, la honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1200 de 2017.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5º, del Acto Legislativo número 01 de 2009, **Votación Pública y Nominal** y a la Ley 1431 de 2011, “Por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política”, se obtuvo la siguiente votación:

**01. Votación de la proposición con que termina el informe de ponencia para primer debate Senado, al Proyecto de ley número 147 de 2017 Senado:**

Puesta en consideración la proposición con que termina el informe de ponencia positivo para Primer Debate Senado al Proyecto de ley número 147 de 2017 Senado, presentado por la Ponente única, honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff, con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación con once (11) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna

aclaración de voto, sobre un total de once (11) Honorables Senadoras y Senadores presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Castilla Salazar Jesús Alberto, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pulgar Daza Eduardo Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

Los honorables Senadores: Delgado Martínez Javier Mauricio y Géchem Turbay Jorge Eduardo, no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha martes veinticuatro (24) de abril de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 37, en virtud a lo dispuesto en el artículo 92, de la Ley 5ª de 1992.

La Honorable Senadora: Pestana Rojas Yamina del Carmen no votó porque no asistió a esta sesión de fecha martes veinticuatro (24) de abril de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 37. Su excusa fue enviada oportunamente a la Comisión de Acreditación Documental para lo de su competencia.

**02. Discusión y votación del articulado del Proyecto de ley número 147 de 2017 Senado, el título del proyecto y el deseo de la comisión que este proyecto pase a segundo debate:**

**2.1. Votación artículos Sin proposiciones: 1º, 3º y 6º:**

Puesto a discusión y votación los tres (03) artículos frente a los cuales **no** se presentaron proposiciones: 1º, 3º y 6º, por solicitud de la ponente única, honorable Senadora Sofía Alejandra Gaviria Correa, con el visto bueno de la Ponente única, honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff, se omitió su lectura y fueron aprobados en bloque, tal como fueron presentados en el Texto Propuesto presentado en el Informe de Ponencia para Primer Debate Senado, al Proyecto de ley número 147 de 2017 Senado, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1200 de 2017; con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación con once (11) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna aclaración de voto, sobre un total de once (11) Honorables Senadoras y Senadores presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Castilla Salazar Jesús Alberto, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pulgar Daza Eduardo Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

Los honorables Senadores: Delgado Martínez Javier Mauricio y Géchem Turbay Jorge Eduardo,

no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha martes veinticuatro (24) de abril de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 37, en virtud a lo dispuesto en el artículo 92, de la Ley 5ª de 1992.

La honorable Senadora: Pestana Rojas Yamina del Carmen no votó porque no asistió a esta sesión de fecha martes veinticuatro (24) de abril de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 37. Su excusa fue enviada oportunamente a la Comisión de Acreditación Documental para lo de su competencia.

**2.2. Votación artículos Con proposiciones: 2º, 4º y 5º:**

**A continuación se describen las tres (3) proposiciones presentadas a los artículos 2º, 4º y 5º:**

**Artículo 2º:**

Los honorables Senadores: Álvaro Uribe Vélez, Honorio Miguel Henríquez Pinero y Orlando Castañeda Serrano, presentaron la siguiente proposición al artículo 2º:

**“Proposición**

Modifícase el artículo 2º del proyecto de ley por medio del cual se dictan medidas para prevenir y sancionar la violencia obstétrica. (Contra la violencia obstétrica).

**Texto original: Artículo 2º. Violencia Obstétrica.** Se entiende por violencia obstétrica, toda conducta, acción u omisión que ejerzan las personas naturales o jurídicas del sistema de salud, de manera directa o indirecta, y que afecte a las mujeres durante los procesos de embarazo, parto o puerperio, expresada en:

a) Omisión de una atención oportuna y eficaz de urgencias obstétricas;

b) Trato deshumanizado en las relaciones asistenciales;

c) Prácticas o procedimientos médicos que no cuenten con el consentimiento informado de la mujer; en especial, aquellas que impliquen limitación o restricción de los derechos sexuales y reproductivos;

d) Intromisión no consentida en la privacidad o por revisión invasiva de los órganos genitales;

e) Retención de las mujeres y de los recién nacidos en los centros de salud debido a su incapacidad de pago;

f) Alteración del proceso natural de parto de bajo riesgo mediante su patologización, abuso de medicación, uso de técnicas de aceleración, sin que sean medicamente necesarias;

g) Practicar el parto vía cesárea cuando existan condiciones para el parto natural, salvo que medie solicitud libre e informada de la mujer;

h) Dilatación de la práctica de interrupción del embarazo en los casos legalmente admisibles;

i) En general, todas aquellas formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, intimidad, integridad o libertad de las mujeres.

Por:

**Artículo 2º. Violencia obstétrica.** Se entiende por violencia obstétrica, toda conducta acción u omisión que ejerzan las personas naturales o jurídicas del Sistema de Salud, de manera directa o indirecta y que afecte a las mujeres durante los procesos de embarazo, parto o puerperio **entre otras las siguientes:**

a) Omisión de una atención oportuna y eficaz de urgencias obstétricas;

b) Trato deshumanizado en las relaciones asistenciales;

c) Prácticas o procedimientos médicos que no cuenten con el consentimiento informado de la mujer; en especial aquellas que impliquen limitaciones o restricciones de los derechos sexuales y reproductivos;

d) Intromisión no consentida en la privacidad o por revisión invasiva de los órganos genitales;

e) Retención de las mujeres y de los recién nacidos en los centros de salud, debido a su incapacidad de pago;

f) Alteración del proceso natural de parto de bajo riesgo mediante su patologización, abuso de medicación, uso de técnicas de aceleración sin que sean medicamente necesarias;

g) Practicar el parto vía Cesárea, cuando existan condiciones para el parto natural, salvo que medie solicitud libre e informada de la mujer;

h) Dilación de la práctica de interrupción del embarazo en los casos legalmente admisibles, observando en todo caso el derecho de objeción de conciencia;

i) En general todas aquellas formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, intimidad, integridad o libertad de las mujeres.

Presentada por los honorables Senadores: Álvaro Uribe Vélez, Honorio Miguel Henríquez Pinedo y Orlando Castañeda Serrano.”

Puesto a discusión y votación la proposición al artículo 2º; con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación con once (11) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna aclaración de voto, sobre un total de once (11) Honorables Senadoras y Senadores presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Evelis, Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Castilla Salazar Jesús



Alberto, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pulgar Daza Eduardo Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

Los honorables Senadores: Delgado Martínez Javier Mauricio y Géchem Turbay Jorge Eduardo, no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha martes veinticuatro (24) de abril de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 37, en virtud a lo dispuesto en el artículo 92, de la Ley 5ª de 1992.

La honorable Senadora: Pestana Rojas Yamina del Carmen no votó porque no asistió a esta sesión de fecha martes veinticuatro (24) de abril de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 37. Su excusa fue enviada oportunamente a la Comisión de Acreditación Documental para lo de su competencia.

**En consecuencia, el artículo 2º, quedó aprobado de la siguiente manera:**

**“Artículo 2º. Violencia obstétrica.** Se entiende por violencia obstétrica, toda conducta acción u omisión que ejerzan las personas naturales o jurídicas del Sistema de Salud, de manera directa o indirecta y que afecte a las mujeres durante los procesos de embarazo, parto o puerperio **entre otras las siguientes:**

j) Omisión de una atención oportuna y eficaz de urgencias obstétricas;

k) Trato deshumanizado en las relaciones asistenciales;

l) Prácticas o procedimientos médicos que no cuenten con el consentimiento informado de la mujer, en especial aquellas que impliquen limitaciones o restricciones de los derechos sexuales y reproductivos;

m) Intromisión no consentida en la privacidad o por revisión invasiva de los órganos genitales;

n) Retención de las mujeres y de los recién nacidos en los centros de salud, debido a su incapacidad de pago;

o) Alteración del proceso natural de parto de bajo riesgo mediante su patologización, abuso de medicación, uso de técnicas de aceleración sin que sean medicamente necesarias;

p) Practicar el parto vía cesárea, cuando existan condiciones para el parto natural, salvo que medie solicitud libre e informada de la mujer;

q) Dilación de la práctica de interrupción del embarazo en los casos legalmente admisibles, observando en todo caso el derecho de objeción de conciencia;

r) En general todas aquellas formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, intimidad, integridad o libertad de las mujeres”.

El honorable Senador: Jesús Alberto Castilla Salazar, presentó dos (2) proposiciones: Una al artículo 4º y otra al artículo 5º, así:

**Artículo 4º:**

El honorable Senador: Jesús Alberto Castilla Salazar, presentó la siguiente proposición aditiva al artículo 4º:

**“Proposición**

**Senado de la República**

**Comisión Séptima**

**Miércoles 18 de abril de 2018**

Agréguese un inciso al artículo 4º del texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 147 de 2017 Senado, por medio del cual se dictan medidas para prevenir y sancionar la violencia obstétrica [contra la violencia obstétrica], que quedará así:

**Artículo 4º.** Medidas preventivas y correctivas de violencia obstétrica. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, en el ámbito de su competencia adelantará las siguientes medidas correctivas y preventivas de violencia obstétrica:

– Establecer un mecanismo pertinente, ágil, sencillo y adecuado para que las mujeres puedan tramitar las denuncias de violencia obstétrica.

Alberto Castilla Salazar  
Senador de la República”.

Puesto a discusión y votación la proposición al artículo 4º; por economía procesal, con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación tanto el primer inciso (tal como aparece en el texto propuesto en la Ponencia para Primer debate Senado), al tiempo que se votó la proposición aditiva (el inciso adicional que se agregó), con once (11) votos a favor; ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna aclaración de voto, sobre un total de once (11) Honorables Senadoras y Senadores presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Castilla Salazar Jesús Alberto, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pulgar Daza Eduardo Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

Los honorables Senadores: Delgado Martínez Javier Mauricio y Géchem Turbay Jorge Eduardo, no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha martes veinticuatro (24) de abril de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 37, en virtud a lo dispuesto en el artículo 92, de la Ley 5ª de 1992.

La honorable Senadora: Pestana Rojas Yamina del Carmen no votó porque no asistió a esta sesión de fecha martes veinticuatro (24) de

abril de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 37. Su excusa fue enviada oportunamente a la Comisión de Acreditación Documental para lo de su competencia.

**En consecuencia, el artículo 4º, quedó aprobado de la siguiente manera:**

**“Artículo 4º.** Medidas preventivas y correctivas de violencia obstétrica. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, en el ámbito de su competencia adelantará las siguientes medidas correctivas y preventivas de violencia obstétrica:

– Establecer un mecanismo pertinente, ágil, sencillo y adecuado para que las mujeres puedan tramitar las denuncias de violencia obstétrica.”

**Artículo 5º:**

El honorable Senador: Jesús Alberto Castilla Salazar, presentó la siguiente proposición al artículo 5º:

**“Proposición**

**Senado de la República**

**Comisión Séptima**

**Miércoles 18 de abril de 2018**

Modifíquese el artículo 5º del texto propuesto para Primer Debate del Proyecto de ley número 147 de 2017 Senado, por medio del cual se dictan medidas para prevenir y sancionar la violencia obstétrica [contra la violencia obstétrica], que quedará así:

**Artículo 5º.** Atención Humanizada del Parto. Toda mujer tendrá derecho, durante el embarazo, el trabajo de parto y el puerperio, entre otros a:

a) Ser informada sobre alternativas médicas sobre la atención del parto.

b) A estar acompañadas continuamente durante el trabajo de parto por una persona de su elección.

c) A recibir información en lenguaje sencillo y claro, así como a que sean resueltas sus inquietudes y dudas.

d) A ser informada sobre la evolución de su trabajo de parto y del estado de su hijo o hija.

e) A no ser separadas innecesariamente de sus hijos en el posparto, a menos que sea por consideraciones médicas o cuidados especiales del neonato.

f) A tener libertad de movimiento y posición durante el trabajo de parto.

En el término de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley el Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud, formulará la política de atención humanizada en los servicios de salud a la mujer en estado de gestación, considerando los mínimos de que trata el presente artículo.

Alberto Castilla Salazar  
Senador de la República”.

Puesto a discusión y votación la proposición al artículo 5º, con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación con once (11) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna aclaración de voto, sobre un total de once (11) honorables Senadoras y Senadores presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Castilla Salazar Jesús Alberto, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Heriquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pulgar Daza Eduardo Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

Los honorables Senadores: Delgado Martínez Javier Mauricio y Géchem Turbay Jorge Eduardo, no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha martes veinticuatro (24) de abril de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 37, en virtud a lo dispuesto en el artículo 92, de la Ley 5ª de 1992.

La honorable Senadora: Pestana Rojas Yamina del Carmen no votó porque no asistió a esta sesión de fecha martes veinticuatro (24) de abril de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 37. Su excusa fue enviada oportunamente a la Comisión de Acreditación Documental para lo de su competencia.

**EN CONSECUENCIA, EL ARTÍCULO 5º, QUEDÓ APROBADO DE LA SIGUIENTE MANERA:**

**“Artículo 5º.** Atención Humanizada del Parto. Toda mujer tendrá derecho, durante el embarazo, el trabajo de parto y el puerperio, entre otros a:

a) Ser informada sobre alternativas médicas sobre la atención del parto.

b) A estar acompañadas continuamente durante el trabajo de parto por una persona de su elección.

c) A recibir información en lenguaje sencillo y claro, así como a que sean resueltas sus inquietudes y dudas.

d) A ser informada sobre la evolución de su trabajo de parto y del estado de su hijo o hija.

e) A no ser separadas innecesariamente de sus hijos en el posparto, a menos que sea por consideraciones médicas o cuidados especiales del neonato.

f) A tener libertad de movimiento y posición durante el trabajo de parto.

En el término de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley el Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud, formulará la política de atención humanizada en los servicios de salud a la mujer en estado de



gestación, considerando los mínimos de que trata el presente artículo”.

El honorable Senador Orlando Castañeda Serrano, propuso que las otras observaciones propuestas por los honorables Senadores, antes de la discusión y votación de las proposiciones arriba señaladas, fueran tenidas en cuenta para segundo debate, lo cual fue aceptado por la Ponente única, Honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff. La descripción detallada de las mismas, se encuentra en el Acta número 37, de la sesión de la fecha veinticuatro (24) de abril de dos mil dieciocho (2018).

### **2.3. VOTACIÓN TÍTULO DEL PROYECTO Y DESEO DE LA COMISIÓN QUE PASE A SEGUNDO DEBATE:**

- Puesto a discusión y votación el título del proyecto también sin modificaciones (tal como fueron presentados en el texto propuesto del Informe de Ponencia para Primer debate Senado) y, el deseo de la Comisión de que este proyecto pase a segundo debate en Plenaria de Senado, con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación con once (11) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna aclaración de voto, sobre un total de once (11) honorables Senadoras y Senadores presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Castilla Salazar Jesús Alberto, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Heriquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pulgar Daza Eduardo Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

Los honorables Senadores: Delgado Martínez Javier Mauricio y Géchem Turbay Jorge Eduardo, no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha martes veinticuatro (24) de abril de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 37, en virtud a lo dispuesto en el artículo 92, de la Ley 5ª de 1992.

La honorable Senadora: Pestana Rojas Yamina del Carmen no votó porque no asistió a esta sesión de fecha martes veinticuatro (24) de abril de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 37. Su excusa fue enviada oportunamente a la Comisión de Acreditación Documental para lo de su competencia.

El título del Proyecto de ley número 147 de 2017 Senado, quedó aprobado de la siguiente manera: por medio de la cual se reconoce la violencia obstétrica como una modalidad de violencia de género y se dictan medidas de prevención y sanción (contra la violencia obstétrica).

- Seguidamente fue designada Ponente única para Segundo Debate, en estrado, la honorable Senadora: Nadya Georgette Blel Scaff. Término

reglamentario de quince (15) días calendario, contados a partir del día siguiente de la designación en estrado, susceptibles de solicitar prórroga.

- La relación completa del Primer Debate al Proyecto de ley número 147 de 2017 Senado, se halla consignada en la siguiente Acta número 37, de fecha martes veinticuatro (24) de abril de dos mil dieciocho (2018), Legislatura 2017-2018.

- Conforme a lo dispuesto en el artículo 8º, del Acto Legislativo número 001 de 2003 (último inciso del artículo 160 de la Constitución Política), el anuncio del **Proyecto de ley número 147 de 2017 Senado**, se hizo en la siguiente sesión ordinaria: miércoles 21 de marzo de 2018, según Acta número 30. Martes 3 de abril de 2018, según Acta número 31. Miércoles 04 de abril de 2018, según Acta número 32. Martes 10 de abril de 2018, según Acta número 33. Miércoles 11 de abril de 2018, según Acta número 34. Martes 17 de abril de 2018, según Acta número 35. Miércoles 18 de abril de 2018, según Acta número 36.

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

**Iniciativa:** honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff.

Ponentes Primer Debate		
Honorables Senadores Ponentes (22-11-2017)	Asignado (A)	Partido
Nadya Georgette Blel Scaff	Ponente Única	Conservador

**Radicado en Senado:** 18-10-2017

**Radicado en Comisión Séptima de Senado:** 01-11-2017

**Radicación Ponencia para Primer Debate:** 14-12-2017

**Publicación Ponencia para Primer Debate:** 15-12-2017

**Número de artículos texto original:** Seis (6) artículos.

**Número de artículos ponencia para Primer Debate Senado:** Seis (6) artículos.

**Número de artículos aprobados en Comisión Séptima de Senado:** Seis (6) artículos.

### **PUBLICACIONES:**

**Texto original:** Publicado en la Gaceta del Congreso número 949 de 2017.

***Ponencia para Primer Debate Senado: Publicado en la Gaceta del Congreso número 1200 de 2017.***

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

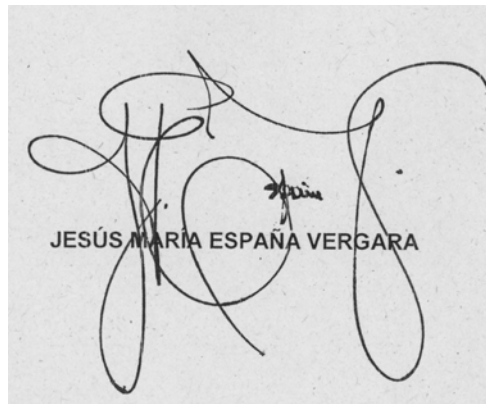
Bogotá, D. C., a los doce (12) días del mes de mayo del año dos mil dieciocho (2018).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, del Texto Definitivo aprobado en Primer Debate, en la Comisión Séptima del Senado, en sesión ordinaria de fecha martes veinticuatro (24) de abril del año dos mil dieciocho (2018), según Acta número 37, en catorce (14) folios, al **Proyecto de ley número 147 de 2017 Senado**, por medio de la cual se reconoce la violencia obstétrica como

*una modalidad de violencia de género y se dictan medidas de prevención y sanción (contra la violencia obstétrica).*

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### **CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 165 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se establece como obligatorio el rotulado nutricional tipo CDO monocromático para alimentos y bebidas envasadas, empacadas y enlatadas.*

Bogotá, D. C.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Bogotá, D. C.

**Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 165 de 2017 Senado**, por medio de la cual se establece como obligatorio el rotulado nutricional tipo CDO monocromático para alimentos y bebidas envasadas, empacadas y enlatadas.

Señor Secretario:

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1052 de 2017.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2 del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998,

sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

#### 1. CONTENIDO

Se trata de una propuesta que en su versión para discusión inicial está organizada en seis artículos, a saber:

1.1. Tiene por objeto implementar un rótulo de cantidades diarias (CDO) en los términos de la Resolución número 333 de 2011 para alimentos envasados, enlatados y empaquetados (artículo 1°). Es así como en el artículo 2°, se incluye además para alimentos envasados o empacados para consumo humano.

1.2. Se determina el diseño que deben atender los valores nutricionales y el contenido tipo CDO (artículo 3°), en relación con distribución, color, encabezados.

1.3. El artículo 4° señala que corresponde a este Ministerio la reglamentación de la creación del rótulo adicional y sus especificaciones de acuerdo con las RIEN.

1.4. Por último, el artículo 5° estipula que corresponde a esta Cartera, en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y los particulares realizar campañas pedagógicas para la educación de los consumidores sobre la lectura del etiquetado.

#### 2. CONSIDERACIONES

##### 2.1. El derecho a la información

Como es ampliamente conocido, la adecuada información constituye uno de los prerrequisitos esenciales para el buen funcionamiento de una economía de mercado fundado en la libre



competencia. Si esta no fluye de una manera clara, el esquema se pervierte en función de las asimetrías que ello produce, afectando la neutralidad, transparencia e imparcialidad. Si bien las tesis neoclásicas postulan que la eficiencia del mercado es casi total, basado en la mano invisible, y solo admite algunas fallas, tanto Stiglitz como Greenwald, hace ya un buen tiempo, demostraron que solo en circunstancias excepcionales ello se cumple, y exponen su criterio del siguiente modo:

[...] cuando los mercados están incompletos y/o la información es imperfecta (lo que ocurre prácticamente en todas las economías), incluso en un mercado competitivo, el reparto no es necesariamente Pareto eficiente. En otras palabras, casi siempre existen esquemas de intervención gubernamental que pueden inducir resultados *Pareto superiores*, beneficiando a todos [...]¹.

Esta constatación conduce a fortalecer los mecanismos de intervención del Estado en la economía² con el fin de evitar las incidencias de tales asimetrías y lograr que el mercado produzca unos mayores niveles de bienestar en los ciudadanos o, en términos económicos, unos *Pareto superiores* al que producen aquellos mercados no regulados.

Ahora bien, dicha información no puede ser de cualquier clase, máxime si existe una fuerte publicidad y un desarrollo sutil de matrices mediáticas que crean realidades. Debe tenerse en cuenta que siete grandes corporaciones generan hoy entre el 80 y el 90% de la información³, y posibilitan un control social. De esta manera, la información debe contar con la calidad suficiente y necesaria para que el ciudadano pueda emitir una decisión. Al respecto, resulta conveniente tener presente lo indicado por la Sentencia C-583 de 2015, pues a través de esta providencia se consideraron varios de los elementos que implica la información en cuanto al consumo se refiere:

[...] 51. La Jurisprudencia Constitucional, en lo concerniente a este tipo de información que es propia de las reglas del mercado y que forma parte de la *Constitución Económica*⁴, se ha pronunciado principalmente sobre la publicidad *dirigida a los consumidores*, pero claramente no ha fijado una posición sobre otras formas de comunicación de la información, como puede ser el caso de las etiquetas en los productos.

¹ GREENWALD, Bruce and STIGLITZ, Joseph E. 1986. Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets, Quarterly Journal of Economies, no. 90.

² Cfr. WANG, Shaoguang. The State, Market Economy, and Transition. Department of Political Science. Yale University. 2003. (329-352).

³ GUGLIANONE, Miguel, “matrices y mitos mediáticos”. En: <http://www.eepsys.com/es/matrices-mitos-mediaticos/> (02.05.2018).

⁴ Sentencia C-582 de 2012 M. P., Jorge Palacio Palacio.

No obstante, en la **Sentencia C-432 de 2010**⁵ al analizar la constitucionalidad de unas normas sobre el consumidor de productos financieros, la Corte recordó que los derechos del consumidor comportan diversas pretensiones, intereses y situaciones, que van mucho más allá de la obtención de bienes y servicios que reúnan unos requisitos mínimos de calidad y de aptitud para satisfacer sus necesidades, como ya se ha mencionado. En concreto, reiteró que el consumidor tiene derechos de contenido sustancial, uno de los cuales, naturalmente, es el de ser *informado*.

52. Sobre las características de dicha información, esta Corporación señaló, en la **Sentencia T-145 de 2004** M. P. Álvaro Tafur Galvis, que toda información que se le debe dar al consumidor, debe ser “veraz y suficiente”, acogiendo en ese momento, lo señalado también en el anterior Estatuto del Consumidor (Decreto número 3466 de 1982) y precisó que era de dominio del productor y de difusión bajo su responsabilidad, la información “*relacionada con el producto mismo - características técnicas, origen, modo de fabricación, componentes, usos, volumen, peso, medida, entre otras*”.

53. Asimismo, en cuanto al derecho a la información inherente a la protección del consumidor en el sistema constitucional, la Corte ha reconocido, en sede de tutela, que el acceso completo, veraz y oportuno a la información, es una condición elemental de toda actividad de consumo. Al respecto, la **Sentencia T-136 de 2013**⁶ al examinar una tutela que presentó un ciudadano contra una aseguradora, manifestó que la complejidad de los términos contractuales y el estado de indefensión en que se encuentran por lo general los consumidores, “*hacen de la información una de las herramientas claves para empoderar al ciudadano en su ejercicio contractual*”, tanto antes de la celebración de un contrato, como durante su ejecución y aún después de la terminación del mismo, con el fin de evitar que la libertad contractual se emplee abusivamente en detrimento de otros derechos fundamentales. *Es por ello que cualquier restricción injustificada al acceso a la información debe entenderse como una práctica abusiva, propiciada por el poder dominante del que gozan los productores.*

54. El Consejo de Estado en estos mismos temas, ha considerado que la información que se le debe dar a los consumidores, debe ser la adecuada, para que tomen una decisión informada. Al respecto ha señalado:

*“Conviene reiterar que la protección de los derechos de los consumidores, pasa necesariamente por una adecuada información sobre los bienes y servicios que se ofrecen en el*

⁵ Sentencia C-432 de 2010. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-136 de 2013. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

*mercado, ya que con base en ella y atendiendo las circunstancias personales de todo orden, sus intereses y necesidades es que decide sobre su adquisición o no, con lo cual está diciendo que esa publicidad incide y condiciona la conducta del consumidor, la medida o grado de satisfacción de sus necesidades y su calidad de vida, considerada individual y socialmente, y en ese orden el legislador ha querido eliminar toda posibilidad de que esa incidencia se dé en perjuicio del consumidor, más cuando la doctrina y la jurisprudencia ha puesto de presente que este es la parte frágil y débil de la relación *negocial del mercado*, a lo que la Sala agrega que es el destinatario y objeto de toda actividad económica; y que esta, a fin de asegurar que esté al servicio de la persona humana, ha sido sometida por el Constituyente y el Legislador colombiano de tiempo atrás, a una función social, es decir, que sin perjuicio de la libertad de empresa y el ánimo de lucro que pueda motivar, debe estar al servicio del ser humano, de su calidad de vida y de sus derechos a la vida digna"<sup>7</sup>.*

55. En ese orden de ideas y dada la asimetría antes mencionada, la Corte ha entendido, por ejemplo, en cuanto al tema de la *publicidad comercial*, que esta no goza del mismo grado de protección que merecen otro tipo de formas de la libertad de expresión (como la capacidad de fundar un medio de comunicación o la libertad informativa de los mismos, por ejemplo). De este modo, en la **Sentencia C-592 de 2012**<sup>8</sup> el Tribunal, al conocer de una demanda contra algunas normas del Estatuto del Consumidor, explícitamente señaló que entre la libertad de expresión y la propaganda comercial existe una diferencia ontológica importante en virtud de la cual esta última no goza del mismo grado de protección jurídica y respecto de ella el Estado puede ejercer un control más intenso.

Esta diferencia, según la Corte, radica en que la libertad de expresión cuenta con un lugar prevalente en nuestro sistema democrático, siendo una garantía para la vigencia de una opinión pública libre y adecuadamente informada. Sin embargo, la publicidad comercial está orientada a *estimular ciertas transacciones económicas*, sin que esté inescindiblemente vinculada con la transmisión de ideas políticas, ni con el control al ejercicio del poder, como tampoco con la formación de una opinión pública libre consustancial a la democracia. *Por esta razón, la ley puede regular y controlar de manera más intensa tanto el contenido como el alcance de los actos relacionados con la divulgación de la propaganda comercial.*

<sup>7</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 22 de junio de 2006. Doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-592 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

En la misma sentencia, esta Corporación advirtió que la regulación de la propaganda comercial, hace parte entonces de la *Constitución Económica*, entendida como el conjunto de normas constitucionales que ordenan la vida económica de la sociedad y establecen el marco jurídico esencial para la estructuración y funcionamiento de la actividad productiva. Esto porque se entiende que la publicidad está vinculada con la actividad productiva y de mercadeo de bienes y servicios, lo que constituye al mismo tiempo un incentivo para el desarrollo de los actos comerciales. En este orden de ideas, la publicidad es más un desarrollo del derecho a la propiedad privada, a la libertad de empresa y a la libertad económica, que la aplicación de la libertad de expresión, razón suficiente para que la publicidad y la propaganda comercial estén sometidas a la regulación de la "Constitución Económica", lo que supone, como se ha dicho, un mayor control estatal.

[...]

57. En definitiva, la capacidad de *acceder a una información veraz y completa sobre la calidad y seguridad de los productos, es un elemento fundamental de los derechos de los consumidores*. En ese sentido, toda regulación legal sobre la materia debe promover que los ciudadanos, en tanto son usuarios o consumidores cotidianos de todo tipo de servicios económicos y productivos, accedan de manera plena a *información relevante* sobre el tipo de bienes que adquieren o consumen. En otras palabras, la jurisprudencia reiterada de esta Corte, promueve el acceso a la *información comercial veraz, suficiente y necesaria* que requiera el consumidor o usuario con respecto a los bienes y servicios que se le ofrecen, con el fin de garantizar que *tenga todas las garantías para tomar una decisión informada y voluntaria*. Solo así es posible lograr un sistema económico justo que no explote de manera premeditada las asimetrías naturales que existen entre un individuo y las compañías que producen los bienes y servicios del mismo [...]<sup>9</sup>.

Como se advierte de lo expuesto, se requiere un proceso fuerte de información al consumidor con el propósito de que las decisiones que adopte, particularmente en materia nutricional, sean las mejores para él y para su entorno. El Estado cumple un papel muy importante con la finalidad de adoptar la regulación necesaria de protección al consumidor en todas las fases y etapas en la que sea relevante.

## 2.2. El etiquetado

El etiquetado frontal es una poderosa herramienta que tiene una función informativa que permite fomentar mejores elecciones por parte de los consumidores y al mismo tiempo estimula al productor a mejorar sus formulaciones (por modificación y reducción del contenido de

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-583 de 2015, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



nutrientes que consumidos de manera excesiva perjudican al consumidor –grasas trans, grasas saturadas, azúcares adicionados, sodio–).

### 2.2.1. Las características del etiquetado.

En relación con su uso, se estima necesario efectuar ciertas consideraciones y precisar aspectos para el desarrollo e implementación del rotulado frente a propuestas de esa índole, esto de conformidad con el orden que a continuación se describe:

- *El objetivo del sistema de etiquetado.* Consiste en promover elecciones saludables por parte del consumidor, permitiendo identificar los alimentos de alto contenido calórico, grasas saturadas, grasas trans, azúcares añadidos y sodio de manera rápida y sencilla.

- *La efectividad.* Un etiquetado frontal es efectivo cuando se muestra de forma simple, consistente, llamativa y que se pueda interpretar fácil y rápidamente.

- *Las características.* Para que sea eficiente y cumpla con su propósito:

-- Debe ser simple, llamativo, que no requiera de habilidades matemáticas o de otro tipo, y que tome poco tiempo para captar el mensaje.

-- La regulación del etiquetado frontal debe estar dirigido a los grupos más vulnerables, es decir aquellos que tienen menor nivel de educación, menor nivel socioeconómico y viven en zonas rurales, rurales dispersas, entre otros.

-- Es importante que en los proyectos de regulación se mencionen todos los componentes del empaque, como las leyendas, los personajes, elementos promocionales y ofertas, *inter alia*.

- *Evidencia.* La normativa debe estar basada en la mejor evidencia científica disponible, la cual debe hacer énfasis en el contenido de nutrientes que son más relevantes, asociados con el sobrepeso, obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles de acuerdo con las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), esto es, los azúcares añadidos, grasas sodio y energía. Por ello es recomendable implementar un etiquetado frontal armonizado y respaldado por autoridades científicas e instituciones de salud siguiendo los ejemplos de Ecuador y Chile.

Con el fin de apoyar la reglamentación de la publicidad, etiquetado frontal y políticas fiscales de alimentos y bebidas de alto contenido de energía y pobre valor nutricional, la OPS presentó el modelo de perfil de nutrientes<sup>10</sup>, el cual está basado en la evidencia científica disponible actualizada, incluidas las directrices de la OMS sobre azúcar y otros nutrientes.

### 2.2.2. Evaluación del GDA, estudio de caso.

<sup>10</sup> Organización Panamericana de la Salud (OPS), Modelo de perfil de nutrientes de la OPS, Washington, 2016.

El proyecto de ley en comento contempla las Cantidades Diarias Orientativas (CDO) como un sistema de rotulado frontal que corresponde al sistema de Guías Diarias de Alimentación (GDA) (por sus siglas en inglés), el cual es un sistema muy utilizado por la industria y cuya interpretación por parte de la población es confuso aún para aquella que cuenta con un alto nivel educativo. De ahí que el sistema propuesto no cumple con la función de advertir, y tampoco estimula a la industria alimentaria a reformular sus productos para hacerlos cada vez más saludables.

El rotulado es un sistema prometedor que busca influir en las opciones de alimentos envasados hacia alternativas más sanas y mejorar las dietas de una población con cifras crecientes de sobrepeso y obesidad, es por ello que la iniciativa no cumple con los objetivos ni con las consideraciones generales que apunten en esta dirección.

El etiquetado frontal Guías Diarias de Alimentación (GDA)<sup>11</sup> está clasificado dentro de los Sistemas de Nutrimientos Específicos y se define como la guía que indica la cantidad de energía (Kcal) y el máximo de grasas, grasas saturadas, sodio y azúcares; referenciados al porcentaje que estos nutrimentos representan en las necesidades diarias de una dieta promedio de 2000 Kcal.

Ante el interés de un gran número de empresas del sector de alimentos y bebidas por adoptar y promover como su estrategia de comunicación el sistema de etiquetado frontal GDA, en el Instituto Nacional de Salud Pública mexicano se diseñó un estudio cuyo objetivo fue evaluar la comprensión de este sistema en estudiantes de la licenciatura de nutrición, considerando que son un sector de la población que está mejor informado sobre el tema en aspectos de etiquetado nutrimental y nutrición. El resultado ha dado lugar a críticas en países desarrollados por su complejidad y por la falta de comprensión por parte de los consumidores, que en México tiende a ser peor debido a las desigualdades en educación en el país.

En la investigación que se realizó, se aplicó un cuestionario a 122 estudiantes de nutrición (17 a 31 años), el cual consistió de 23 preguntas que exploraron criterios sociodemográficos y comprensión de ciertos elementos del etiquetado nutrimental como: 1) identificación del número de porciones por envase o paquete; 2) comprensión de los porcentajes del etiquetado frontal GDA; 3) valoración de la calidad nutrimental de un producto con base en el etiquetado frontal GDA, y por último, 4) tiempo utilizado en interpretar el etiquetado frontal GDA sin la utilización de calculadora. Los resultados muestran que, del

<sup>11</sup> STERN D., TOLENTINO L., BARQUERA S., Revisión del etiquetado frontal: análisis de las Guías Diarias de Alimentación (GDA) y su comprensión por estudiantes de nutrición en México Instituto Nacional de Salud México 2011.

total de estudiantes encuestados, 67,9% conoce el etiquetado frontal GDA, sin embargo, solo 12.5% fue capaz de definirlo correctamente. Al evaluar la información proporcionada en la etiqueta de un producto, únicamente 56.3% de los participantes identificó que el número de porciones por envase era mayor a una, de los cuales solamente 31.7% fueron capaces de estimar correctamente el contenido energético total del producto. El tiempo promedio que tardaron los estudiantes en contestar tres preguntas que evaluaban el contenido de energía, azúcares y el número de productos que podían consumir para cumplir con el máximo de azúcares recomendado en el etiquetado frontal GDA fue de 3.34 minutos. Solo 1.8% respondió correctamente a estas preguntas utilizando 6 minutos. Basándose en la información del etiquetado frontal GDA, 59.8% calificó a una rebanada de pan de caja blanco como saludable para el consumo. Los estudiantes de nutrición demostraron dificultad para comprender el etiquetado frontal GDA. La información que brinda el contenido de esta etiqueta puede ser engañosa, por lo tanto, se deben considerar sistemas más simples para ser aplicados en México.

En el contexto actual, donde las habilidades matemáticas y conocimientos de nutrición de la población mexicana son limitados, el etiquetado frontal GDA no es una buena opción para que los consumidores tomen decisiones mejor informadas, más saludables y más rápidas sobre los productos industrializados que van a consumir, ya que la forma en que se presenta la información no facilita la comprensión del etiquetado y por lo tanto puede llegar a afectar negativamente la toma de decisiones del consumidor.

Se colige la inconveniencia del proyecto por el método utilizado más que porque el etiquetado no sea un mecanismo adecuado.

### 23. *Comentarios al articulado*

En consonancia con lo expresado, es pertinente manifestar lo siguiente:

i. En relación con el artículo 1° del proyecto, debe reiterarse que la formulación e implementación de un sistema de rotulado frontal, en sus elementos específicos, es un proceso que debe ser llevado a cabo por el ente regulador, en este caso el Ministerio de Salud y Protección Social, después de realizar un análisis exhaustivo con la evidencia suficiente que soporte que el sistema elegido es el mejor, teniendo en cuenta, entre otros, los criterios establecidos por las organizaciones internacionales como IOM y FAO, a saber:

- Sencillo: no exige conocimientos nutricionales específicos o sofisticados para entender el significado.

- Interpretativo: la información nutricional que se brinde debe servir de orientación en lugar de datos específicos.

- Ordinal: ofrecer información nutricional utilizando un sistema de escalado o ranking. Ya sea por alto, medio o bajo, o por colores, o por letras o por estrellas.

- Identificable: los símbolos deben ser identificables y de fácil de recordación<sup>12</sup>.

Con base en lo anterior, el CDO no cumple los criterios señalados, en la medida que:

- No es fácil de entender<sup>13,14</sup>.

- No es interpretativo, brinda información de contenido nutricional, es decir datos específicos<sup>15</sup>.

- No utiliza un sistema de ranking, “alto en”, “bajo en”, verde, amarillo, rojo, puntaje, entre otros<sup>16</sup>.

No tiene un símbolo de fácil recordación<sup>17</sup>.

Por otro lado, el Instituto Nacional de Salud hizo un estudio en Colombia sobre la interpretación del rotulado nutricional, evidenciando que en el caso de las CDO: *es interpretado de diversas formas, ya que existe confusión entre la cantidad y el porcentaje de nutrientes que aporta el alimento y la cantidad recomendada. El asterisco señalado para el azúcar genera dudas y en algunos casos es interpretado como alimentos sin contenido de azúcar.*

Por lo anterior, el CDO no cumple con las características técnicas para ser el sistema frontal para el país. Es más, no cubre a cabalidad el objetivo constitucional de suministrar información al público en la comercialización de bienes y servicios (artículo 78 C. Pol.).

ii. En cuanto al artículo 2°, sobre el rotulado CDO, de conformidad con la observación realizada al artículo 1°, se tiene que tampoco sería procedente. Adicionalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social debe evaluar qué nutrientes deberían ir en el rotulado frontal y

<sup>12</sup> IOM (Institute of Medicine). Front-of-Package Nutrition Rating Systems and Symbols: Promoting Healthier Choices. Washington, D. C.: The National Academies Press. 2012.

<sup>13</sup> SACKS, G., M. RAYNER, and B. SWINBURN. Impact of front-of-pack “traffic-light” nutrition labelling on consumer food purchases in the U. K. Health Promotion International. 2009; 24:344-352.

<sup>14</sup> WATSON W., KELLY B., HECTOR D., HUGUES D. Can front-of-pack labelling schemes guide healthier food choices? Australian shoppers responses to seven labelling formats. Appetite. 2014; 67: 90-97.

<sup>15</sup> BORGMEIER, I., and J. WESTENHOEFER. Impact of different food label formats on healthiness evaluation and food choice of consumers: A randomized-controlled study. BMC Public Health. 2009; 9:184.

<sup>16</sup> FEUNEKES et al. Front-of-pack nutrition labelling: Testing effectiveness of different nutrition labelling formats front-of-pack in four European countries. Appetite. 2008; 50: 57-70.

<sup>17</sup> VAN KLEEF, E., VAN TRIJP, H., PAEPS, F., & FERNANDEZ-CELEMIN, L. Consumer preferences for front-of pack calories labelling. Public Health Nutrition. 2008; 11(2): 203-213.



cuáles serían sus puntos de corte, de acuerdo con la revisión de la evidencia actual y el perfil epidemiológico de la población.

iii. En lo que tiene que ver con el artículo 3°, más allá de lo que ya se indicó, además de los criterios técnicos y estudios de investigación, se ha demostrado que es necesario emplear colores para generar alguna interpretación en el alimento, es decir, un sistema monocromático no da un claro juicio de valor sobre la calidad nutricional de los alimentos<sup>18</sup>. Se recomienda:

- Tener en cuenta las distintas representaciones gráficas, visuales y cognoscitivas.

- **Utilizar colores para la identificación de alimentos saludables** y aumentar el tamaño de la letra.

- Implementar un lenguaje comprensible y completo que permita identificar el contenido nutricional de los productos empaquetados y su aporte o perjuicio a la salud humana.

- La información nutricional debe ser válida y confiable.

- Diseñar estrategias educativas y comunicativas para facilitar a los consumidores el reconocimiento y la comparación entre distintos alimentos envasados y sus contenidos nutricionales, a través de un modelo de etiquetado de fácil comprensión y útil para hacer una correcta selección.

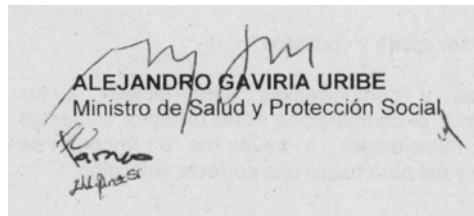
- En relación a que el productor determine el color de los íconos, crea una mezcla en el mercado que no permitirá identificar de manera uniforme esta imagen en los diferentes productos que circulan en el mercado ya que se pierde la homogeneidad y se deja en manos del regulado tan importante decisión.

iv. En lo atinente al artículo 4° y en consonancia con lo ya enunciado, el Ministerio de Salud y Protección Social debe evaluar primero si el CDO es el rotulado frontal para implementar en el país y, como se ha podido apreciar, hay clara evidencia de que no cumple con los requisitos, por tanto no aplica.

v. Acerca del artículo 5°, relativo a campañas pedagógicas, es claro que después de definir el sistema de rotulado frontal, para la implementación es indispensable desarrollar una estrategia de información, comunicación y educación que oriente al consumidor a la lectura e interpretado del rotulado frontal, aspecto que se dejó planteado en el numeral 2.1.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Se advierte que por las razones expuestas el proyecto de ley devendría inconstitucional e

inconveniente. En efecto, la iniciativa además de no desarrollar adecuadamente el derecho constitucional de información al consumidor selecciona una fórmula de etiquetado que no cumple con los criterios mínimos que deben contener esa clase de mecanismos para poder adoptar una decisión informada.



ALEJANDRO GAVIRIA URIBE  
Ministro de Salud y Protección Social

Bogotá, D. C.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Bogotá, D. C.

**Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 165 de 2017 Senado, por medio de la cual se establece como obligatorio el rotulado nutricional tipo CDO monocromático para alimentos y bebidas envasadas, empacadas y enlatadas.**

Señor Secretario:

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1052 de 2017.

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

### 1. CONTENIDO

Se trata de una propuesta que en su versión para discusión inicial está organizada en seis artículos, a saber:

1.1. Tiene por objeto implementar un rótulo de cantidades diarias (CDO) en los términos de la Resolución 333 de 2011 para alimentos envasados, enlatados y empaquetados (artículo 1°). Es así como en el artículo 2°, se incluye además para alimentos envasados o empacados para consumo humano.

1.2. Se determina el diseño que deben atender los valores nutricionales y el contenido tipo CDO

<sup>18</sup> FEUNEKES et al. Front-of-pack nutrition labelling: Testing effectiveness of different nutrition labelling formats front-of-pack in four European countries. *Appetite*. 2008; 50: 57-70.

(artículo 3°), en relación con distribución, color, encabezados.

1.3. El artículo 4° señala que corresponde a este Ministerio la reglamentación de la creación del rótulo adicional y sus especificaciones de acuerdo con las RIEN.

1.4. Por último, el artículo 5° estipula que corresponde a esta Cartera, en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y los particulares realizar campañas pedagógicas para la educación de los consumidores sobre la lectura del etiquetado.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. *El derecho a la información*

Como es ampliamente conocido, la adecuada información constituye uno de los prerrequisitos esenciales para el buen funcionamiento de una economía de mercado fundado en la libre competencia. Si esta no fluye de una manera clara, el esquema se pervierte en función de las asimetrías que ello produce, afectando la neutralidad, transparencia e imparcialidad. Si bien las tesis neoclásicas postulan que la eficiencia del mercado es casi total, basado en la mano invisible, y solo admite algunas fallas, tanto Stiglitz como Greenwald, hace ya un buen tiempo, demostraron que solo en circunstancias excepcionales ello se cumple, y exponen su criterio del siguiente modo:

[...] cuando los mercados están incompletos y/o la información es imperfecta (lo que ocurre prácticamente en todas las economías), incluso en un mercado competitivo, el reparto no es necesariamente Pareto eficiente. En otras palabras, casi siempre existen esquemas de intervención gubernamental que pueden inducir resultados *Pareto superiores*, beneficiando a todos [...]¹.

Esta constatación conduce a fortalecer los mecanismos de intervención del Estado en la economía² con el fin de evitar las incidencias de tales asimetrías y lograr que el mercado produzca unos mayores niveles de bienestar en los ciudadanos o, en términos económicos, unos *Pareto superiores* al que producen aquellos mercados no regulados.

Ahora bien, dicha información no puede ser de cualquier clase, máxime si existe una fuerte publicidad y un desarrollo sutil de matrices mediáticas que crean realidades. Debe tenerse en cuenta que siete grandes corporaciones generan hoy entre el 80 y el 90% de la información³, y

posibilitan un control social. De esta manera, la información debe contar con la calidad suficiente y necesaria para que el ciudadano pueda emitir una decisión. Al respecto, resulta conveniente tener presente lo indicado por la Sentencia C-583 de 2015, pues a través de esta providencia se consideraron varios de los elementos que implica la información en cuanto al consumo se refiere:

[...] 51. La jurisprudencia constitucional, en lo concerniente a este tipo de información que es propia de las reglas del mercado y que forma parte de la *Constitución Económica*⁴, se ha pronunciado principalmente sobre la publicidad *dirigida a los consumidores*, pero claramente no ha fijado una posición sobre otras formas de comunicación de la información, como puede ser el caso de las etiquetas en los productos.

No obstante, en la **Sentencia C-432 de 2010**⁵ al analizar la constitucionalidad de unas normas sobre el consumidor de productos financieros, la Corte recordó que los derechos del consumidor comportan diversas pretensiones, intereses y situaciones, que van mucho más allá de la obtención de bienes y servicios que reúnan unos requisitos mínimos de calidad y de aptitud para satisfacer sus necesidades, como ya se ha mencionado. En concreto, reiteró que el consumidor tiene derechos de contenido sustancial, uno de los cuales, naturalmente, es el de ser *informado*.

52. Sobre las características de dicha información, esta Corporación señaló, en la **Sentencia T-145 de 2004** M. P. Álvaro Tafur Galvis, que toda información que se le debe dar al consumidor, debe ser “*veraz y suficiente*”, acogiendo en ese momento, lo señalado también en el anterior Estatuto del Consumidor (Decreto número 3466 de 1982) y precisó que era de dominio del productor y de difusión bajo su responsabilidad, la información “*relacionada con el producto mismo - características técnicas, origen, modo de fabricación, componentes, usos, volumen, peso, medida entre otras*”.

53. Asimismo, en cuanto al derecho a la información inherente a la protección del consumidor en el sistema constitucional, la Corte ha reconocido, en sede de tutela, que el acceso completo, veraz y oportuno a la información, es una condición elemental de toda actividad de consumo. Al respecto, la **Sentencia T-136 de 2013**⁶ al examinar una tutela que presentó un ciudadano contra una aseguradora, manifestó que la complejidad de los términos contractuales y el estado de indefensión en que se encuentran por lo general los consumidores, “*de la información*

1 GREENWALD, Bruce and STIGLITZ, Joseph E. 1986. Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets, Quarterly Journal of Economies, no. 90.

2 Cfr. WANG, Shaoguang. The State, Market Economy, and Transition. Department of Political Science. Yale University. 2003. (329-352).

3 GUGLIANONE, Miguel, “matrices y mitos mediáticos” En: [http://www.eepsys.com/es/matrices-mitos-](http://www.eepsys.com/es/matrices-mitos-mediaticos/)

mediaticos/ (02.05.2018).

4 Sentencia C-582 de 2012. M. P. Jorge Palacio Palacio.

5 Sentencia C-432 de 2010. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

6 Corte Constitucional. Sentencia T-136 de 2013. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.



*una de las herramientas claves para empoderar al ciudadano en su ejercicio contractual”, tanto antes de la celebración de un contrato, como durante su ejecución y aún después de la terminación del mismo, con el fin de evitar que la libertad contractual se emplee abusivamente en detrimento de otros derechos fundamentales. Es por ello que cualquier restricción injustificada al acceso a la información debe entenderse como una práctica abusiva, propiciada por el poder dominante del que gozan los productores.*

54. El Consejo de Estado en estos mismos temas, ha considerado que la información que se le debe dar a los consumidores, debe ser la adecuada, para que tomen una decisión informada. Al respecto ha señalado:

*“Conviene reiterar que la protección de los derechos de los consumidores, pasa necesariamente por una adecuada información sobre los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado, ya que con base en ella y atendiendo las circunstancias personales de todo orden, sus intereses y necesidades es que decide sobre su adquisición o no, con lo cual está diciendo que esa publicidad incide y condiciona la conducta del consumidor, la medida o grado de satisfacción de sus necesidades y su calidad de vida, considerada individual y socialmente, y en ese orden el legislador ha querido eliminar toda posibilidad de que esa incidencia se dé en perjuicio del consumidor, más cuando la doctrina y la jurisprudencia ha puesto de presente que este es la parte frágil y débil de la relación negocial del mercado, a lo que la Sala agrega que es el destinatario y objeto de toda actividad económica; y que esta, a fin de asegurar que esté al servicio de la persona humana, ha sido sometida por el Constituyente y el Legislador colombiano de tiempo atrás, a una función social, es decir, que sin perjuicio de la libertad de empresa y el ánimo de lucro que pueda motivar, debe estar al servicio del ser humano, de su calidad de vida y de sus derechos a la vida digna”<sup>7</sup>.*

55. En ese orden de ideas y dada la asimetría antes mencionada, la Corte ha entendido, por ejemplo, en cuanto al tema de la *publicidad comercial*, que esta no goza del mismo grado de protección que merecen otro tipo de formas de la libertad de expresión (como la capacidad de fundar un medio de comunicación o la libertad informativa de los mismos, por ejemplo). De este modo, en la **Sentencia C-592 de 2012**<sup>8</sup> el Tribunal, al conocer de una demanda contra algunas normas del Estatuto del Consumidor, explícitamente señaló que entre la libertad de expresión y la propaganda comercial, existe una diferencia ontológica importante en virtud de

la cual esta última no goza del mismo grado de protección jurídica y respecto de ella el Estado puede ejercer un control más intenso.

Esta diferencia, según la Corte, radica en que la libertad de expresión cuenta con un lugar prevalente en nuestro sistema democrático, siendo una garantía para la vigencia de una opinión pública libre y adecuadamente informada. Sin embargo, la publicidad comercial está orientada a *estimular ciertas transacciones económicas*, sin que esté inescindiblemente vinculada con la transmisión de ideas políticas, ni con el control al ejercicio del poder, como tampoco con la formación de una opinión pública libre consustancial a la democracia. *Por esta razón, la ley puede regular y controlar de manera más intensa tanto el contenido como el alcance de los actos relacionados con la divulgación de la propaganda comercial.*

En la misma sentencia, esta Corporación advirtió que la regulación de la propaganda comercial hace parte entonces de la *Constitución Económica*, entendida como el conjunto de normas constitucionales que ordenan la vida económica de la sociedad y establecen el marco jurídico esencial para la estructuración y funcionamiento de la actividad productiva. Esto porque se entiende que la publicidad está vinculada con la actividad productiva y de mercadeo de bienes y servicios, lo que constituye al mismo tiempo un incentivo para el desarrollo de los actos comerciales. En este orden de ideas, la publicidad es más un desarrollo del derecho a la propiedad privada, a la libertad de empresa y a la libertad económica, que la aplicación de la libertad de expresión, razón suficiente para que la publicidad y la propaganda comercial estén sometidas a la regulación de la “Constitución Económica”, lo que supone, como se ha dicho, un mayor control estatal.

[...]

57. En definitiva, la capacidad de acceder a una *información veraz y completa sobre la calidad y seguridad de los productos, es un elemento fundamental de los derechos de los consumidores*. En ese sentido, toda regulación legal sobre la materia debe promover que los ciudadanos, en tanto son usuarios o consumidores cotidianos de todo tipo de servicios económicos y productivos, accedan de manera plena a *información relevante* sobre el tipo de bienes que adquieren o consumen. En otras palabras, la jurisprudencia reiterada de esta Corte, promueve el acceso a la *información comercial veraz, suficiente y necesaria* que requiera el consumidor o usuario con respecto a los bienes y servicios que se le ofrecen, con el fin de garantizar que *tenga todas las garantías para tomar una decisión informada y voluntaria*. Solo así, es posible lograr un sistema económico justo que no explote de manera premeditada las asimetrías naturales que existen entre un individuo

<sup>7</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Sentencia del 22 de junio de 2006. Dr. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-592 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

y las compañías que producen los bienes y servicios del mismo [...]<sup>9</sup>.

Como se advierte de lo expuesto, se requiere un proceso fuerte de información al consumidor con el propósito de que las decisiones que adopte, particularmente en materia nutricional, sean las mejores para él y para su entorno. El Estado cumple un papel muy importante con la finalidad de adoptar la regulación necesaria de protección al consumidor en todas las fases y etapas en la que sea relevante.

## 2.2. *El etiquetado*

El etiquetado frontal es una poderosa herramienta que tiene una función informativa que permite fomentar mejores elecciones por parte de los consumidores y al mismo tiempo estimula al productor a mejorar sus formulaciones (por modificación y reducción del contenido de nutrientes que consumidos de manera excesiva perjudican al consumidor –grasas trans, grasas saturadas, azúcares adicionados, sodio–).

### 2.2.1. *Las características del etiquetado*

En relación con su uso, se estima necesario efectuar ciertas consideraciones y precisar aspectos para el desarrollo e implementación del rotulado frente a propuestas de esa índole, esto de conformidad con el orden que a continuación se describe:

- *El objetivo del sistema de etiquetado.* Consiste en promover elecciones saludables por parte del consumidor, permitiendo identificar los alimentos de alto contenido calórico, grasas saturadas, grasas trans, azúcares añadidos y sodio de manera rápida y sencilla.

- *La efectividad.* Un etiquetado frontal es efectivo cuando se muestra de forma simple, consistente, llamativa y que se pueda interpretar fácil y rápidamente.

- *Las características.* Para que sea eficiente y cumpla con su propósito:

- Debe ser simple, llamativo, que no requiera de habilidades matemáticas o de otro tipo, y que tome poco tiempo para captar el mensaje.

- La regulación del etiquetado frontal debe estar dirigido a los grupos más vulnerables, es decir, aquellos que tienen menor nivel de educación, menor nivel socioeconómico y viven en zonas rurales, rurales dispersas, entre otros.

- Es importante que en los proyectos de regulación se mencionen todos los componentes del empaque, como las leyendas, los personajes, elementos promocionales y ofertas, *inter alia*.

- *Evidencia.* La normativa debe estar basada en la mejor evidencia científica disponible, la cual debe hacer énfasis en el contenido de nutrientes que son más relevantes, asociados con

el sobrepeso, obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles de acuerdo con las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), esto es, los azúcares añadidos, grasas, sodio y energía. Por ello, es recomendable implementar un etiquetado frontal armonizado y respaldado por autoridades científicas e instituciones de salud siguiendo los ejemplos de Ecuador y Chile.

Con el fin de apoyar la reglamentación de la publicidad, etiquetado frontal y políticas fiscales de alimentos y bebidas de alto contenido de energía y pobre valor nutricional, la OPS presentó el modelo de perfil de nutrientes<sup>10</sup>, el cual está basado en la evidencia científica disponible actualizada, incluidas las directrices de la OMS sobre azúcar y otros nutrientes.

### 2.2.2. *Evaluación del GDA, estudio de caso.*

El proyecto de ley en comento contempla las Cantidades Diarias Orientativas (CDO) como un sistema de rotulado frontal que corresponde al sistema de Guías Diarias de Alimentación (GDA) (por sus siglas en inglés), el cual es un sistema muy utilizado por la industria y cuya interpretación por parte de la población es confuso, aun para aquella que cuenta con un alto nivel educativo. De ahí que, el sistema propuesto no cumple con la función de advertir, y tampoco estimula a la industria alimentaria a reformular sus productos para hacerlos cada vez más saludables.

El rotulado es un sistema prometedor que busca influir en las opciones de alimentos envasados hacia alternativas más sanas y mejorar las dietas de una población con cifras crecientes de sobrepeso y obesidad, es por ello que la iniciativa no cumple con los objetivos ni con las consideraciones generales que apunten en esta dirección.

El etiquetado frontal Guías Diarias de Alimentación (GDA)<sup>11</sup> está clasificado dentro de los Sistemas de Nutrimientos Específicos y se define como la guía que indica la cantidad de energía (Kcal) y el máximo de grasas, grasas saturadas, sodio y azúcares; referenciados al porcentaje que estos nutrimentos representan en las necesidades diarias de una dieta promedio de 2000 Kcal.

Ante el interés de un gran número de empresas del sector de alimentos y bebidas por adoptar y promover como su estrategia de comunicación el sistema de etiquetado frontal GDA, en el Instituto Nacional de Salud Pública Mexicano se diseñó un estudio cuyo objetivo fue evaluar la comprensión

<sup>10</sup> Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Modelo de perfil de nutrientes de la OPS*, Washington, 2016.

<sup>11</sup> STERN D, TOLENTINO L, BARQUERA S., Revisión del etiquetado frontal: análisis de las Guías Diarias de Alimentación (GDA) y su comprensión por estudiantes de nutrición en México Instituto Nacional de Salud México 2011.

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-583 de 2015. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



de este sistema en estudiantes de la licenciatura de Nutrición, considerando que son un sector de la población que está mejor informado sobre el tema en aspectos de etiquetado nutrimental y nutrición. El resultado ha dado lugar a críticas en países desarrollados por su complejidad y por la falta de comprensión por parte de los consumidores, que en México tiende a ser peor, debido a las desigualdades en educación en el país.

En la investigación que se realizó, se aplicó un cuestionario a 122 estudiantes de nutrición (17 a 31 años), el cual consistió de 23 preguntas que exploraron criterios sociodemográficos y comprensión de ciertos elementos del etiquetado nutrimental, como: 1) identificación del número de porciones por envase o paquete; 2) comprensión de los porcentajes del etiquetado frontal GDA; 3) valoración de la calidad nutrimental de un producto con base en el etiquetado frontal GDA, y, por último, 4) tiempo utilizado en interpretar el etiquetado frontal GDA sin la utilización de calculadora. Los resultados muestran que, del total de estudiantes encuestados, 67,9% conoce el etiquetado frontal GDA, sin embargo, solo 12.5% fue capaz de definirlo correctamente. Al evaluar la información proporcionada en la etiqueta de un producto, únicamente 56.3% de los participantes identificó que el número de porciones por envase era mayor a una, de los cuales solamente 31.7% fueron capaces de estimar correctamente el contenido energético total del producto. El tiempo promedio que tardaron los estudiantes en contestar tres preguntas que evaluaban el contenido de energía, azúcares y el número de productos que podían consumir para cumplir con el máximo de azúcares recomendado en el etiquetado frontal GDA fue de 3.34 minutos. Solo 1.8% respondió correctamente a estas preguntas, utilizando 6 minutos. Basándose en la información del etiquetado frontal GDA, 59.8% calificó a una rebanada de pan de caja blanco como saludable para el consumo. Los estudiantes de nutrición demostraron dificultad para comprender el etiquetado frontal GDA. La información que brinda el contenido de esta etiqueta puede ser engañosa, por lo tanto, se deben considerar sistemas más simples para ser aplicados en México.

En el contexto actual, donde las habilidades matemáticas y conocimientos de nutrición de la población mexicana son limitados, el etiquetado frontal GDA no es una buena opción para que los consumidores tomen decisiones mejor informadas, más saludables y más rápidas sobre los productos industrializados que van a consumir, ya que la forma en que se presenta la información no facilita la comprensión del etiquetado y por lo tanto puede llegar a afectar negativamente la toma de decisiones del consumidor.

Se colige la inconveniencia del proyecto por el método utilizado más que porque el etiquetado no sea un mecanismo adecuado.

### 2.3. *Comentarios al articulado*

En consonancia con lo expresado, es pertinente manifestar lo siguiente:

i. En relación con el artículo 1° del proyecto, debe reiterarse que la formulación e implementación de un sistema de rotulado frontal, en sus elementos específicos, es un proceso que debe ser llevado a cabo por el ente regulador, en este caso el Ministerio de Salud y Protección Social, después de realizar un análisis exhaustivo con la evidencia suficiente que soporte que el sistema elegido es el mejor, teniendo en cuenta, entre otros, los criterios establecidos por las organizaciones internacionales como IOM y FAO, a saber:

- Sencillo: no exige conocimientos nutricionales específicos o sofisticados para entender el significado.

- Interpretativo: la información nutricional que se brinde debe servir de orientación en lugar de datos específicos.

- Ordinal: ofrecer información nutricional utilizando un sistema de escalado o ranking. Ya sea por alto, medio o bajo, o por colores, o por letras o por estrellas.

- Identificable: los símbolos deben ser identificables y de fácil de recordación<sup>12</sup>.

Con base en lo anterior, el CDO no cumple los criterios señalados, en la medida que:

- No es fácil de entender<sup>13, 14</sup>.

- No es interpretativo, brinda información de contenido nutricional, es decir, datos específicos<sup>15</sup>.

- No utiliza un sistema de ranking, “alto en”, “bajo en”, verde, amarillo, rojo, puntaje, entre otros<sup>16</sup>.

- No tiene un símbolo de fácil recordación<sup>17</sup>.

12 IOM (Institute of Medicine). Front-of-Package Nutrition Rating Systems and Symbols: Promoting Healthier Choices. Washington, D. C: The National Academies Press. 2012.

13 SACKS, G. M. RAYNER, and B. SWINBURN. Impact of front-of-pack “traffic-light” nutrition labelling on consumer food purchases in the UK. Health Promotion International. 2009; 24:344-352.

14 WATSON W., KELLY B., HECTOR D., HUGUES D. Can front-of-pack labelling schemes guide healthier food choices? Australian shoppers’ responses to seven labelling formats. Appetite. 2014; 67: 90-97.

15 BORGMEIER, I., and J. WESTENHOEFER. Impact of different food label formats on healthiness evaluation and food choice of consumers: A randomized-controlled study. BMC Public Health. 2009, 9:184.

16 FEUNEKES et al. Front-of-pack nutrition labelling: Testing effectiveness of different nutrition labelling formats front-of-pack in four European countries. Appetite. 2008; 50: 57-70.

17 VAN KLEEF, E. VAN TRIJP, H. PAEPS, F. & FERNANDEZ-CELEMIN, L. Consumer preferences for front-of pack calories labelling. Public Health Nutrition. 2008; 11(2): 203-213.

Por otro lado, el Instituto Nacional de Salud hizo un estudio en Colombia sobre la interpretación del rotulado nutricional, evidenciando que en el caso de las CDO: *es interpretado de diversas formas, ya que existe confusión entre la cantidad y el porcentaje de nutrientes que aporta el alimento y la cantidad recomendada. El asterisco señalado para el azúcar genera dudas y en algunos casos es interpretado como alimentos sin contenido de azúcar.*

Por lo anterior, el CDO no cumple con las características técnicas para ser el sistema frontal para el país. Es más, no cubre a cabalidad el objetivo constitucional de suministrar información al público en la comercialización de bienes y servicios (artículo 78 C. Pol.).

ii. En cuanto al artículo 2°, sobre el rotulado CDO, de conformidad con la observación realizada al artículo 1°, se tiene que tampoco sería procedente. Adicionalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social debe evaluar qué nutrientes deberían ir en el rotulado frontal y cuáles serían sus puntos de corte, de acuerdo con la revisión de la evidencia actual y el perfil epidemiológico de la población.

iii. En lo que tiene que ver con el artículo 3°, más allá de lo que ya se indicó, además de los criterios técnicos y estudios de investigación, se ha demostrado que es necesario emplear colores para generar alguna interpretación en el alimento, es decir, un sistema monocromático no da un claro juicio de valor sobre la calidad nutricional de los alimentos<sup>18</sup>. Se recomienda:

- Tener en cuenta las distintas representaciones gráficas, visuales y cognoscitivas.

- **Utilizar colores para la identificación de alimentos saludables** y aumentar el tamaño de la letra.

- Implementar un lenguaje comprensible y completo que permita identificar el contenido nutricional de los productos empaquetados y su aporte o perjuicio a la salud humana.

- La información nutricional debe ser válida y confiable.

- Diseñar estrategias educativas y comunicativas para facilitar a los consumidores el reconocimiento y la comparación entre distintos alimentos envasados y sus contenidos nutricionales, a través de un modelo de etiquetado de fácil comprensión y útil para hacer una correcta selección.

- En relación a que el productor determine el color de los íconos, crea una mezcla en el

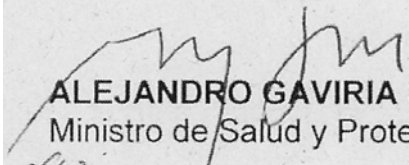
mercado que no permitirá identificar de manera uniforme esta imagen en los diferentes productos que circulan en el mercado ya que se pierde la homogeneidad y se deja en manos del regulado tan importante decisión.

iv. En lo atinente al artículo 4° y en consonancia con lo ya enunciado, el Ministerio de Salud y Protección Social debe evaluar primero si el CDO es el rotulado frontal para implementar en el país y, como se ha podido apreciar, hay clara evidencia de que no cumple con los requisitos, por tanto no aplica.

v. Acerca del artículo 5°, relativo a campañas pedagógicas, es claro que después de definir el sistema de rotulado frontal, para la implementación es indispensable desarrollar una estrategia de información, comunicación y educación que oriente al consumidor a la lectura e interpretado del rotulado frontal, aspecto que se dejó planteado en el numeral 2.1.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Se advierte que por las razones expuestas el proyecto de ley devendría inconstitucional e inconveniente. En efecto, la iniciativa además de no desarrollar adecuadamente el derecho constitucional de información al consumidor selecciona una fórmula de etiquetado que no cumple con los criterios mínimos que deben contener esa clase de mecanismos para poder adoptar una decisión informada.

Atentamente,



ALEJANDRO GAVIRIA URIBE  
Ministro de Salud y Protección Social

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiocho (28) días del mes de mayo del año dos mil dieciocho (2018).

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

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

**Refrendado por:** doctor Alejandro Gaviria Uribe, Ministro.

**Al Proyecto de ley número 165 de 2017** Senado.

**Título del proyecto:** “por medio de la cual se establece como obligatorio el rotulado nutricional

<sup>18</sup> FEUNEKES *et al.* Front-of-pack nutrition labelling: Testing effectiveness of different nutrition labelling formats front-of-pack in four European countries. *Appetite*. 2008; 50: 57-70.



*tipo CDO monocromático para alimentos y bebidas envasadas, empacadas y enlatadas”.*


**Número de folios:** trece (13) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día lunes veintiocho (28) de mayo de 2018.**

**Hora:** 8:50 p. m.

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

El Secretario,



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

\*\*\*

**CONCEPTO JURÍDICO DEL  
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA,  
MUNICIPIO DE CAMPAMENTO  
ALCALDÍA MUNICIPAL, AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 61 DE 2017 SENADO**

*mediante el cual se busca prohibir, entre otros, la producción de cualquier variedad de asbesto en Colombia.*

Bogotá, D. C., 9 de mayo de 2018.

Doctor:

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Presidente

Senado de la República

Ciudad.

**Asunto: Proyecto de ley número 61 de 2017**

Respetado señor Presidente

Desde hace más de 40 años, en el municipio de Campamento, Antioquia, se viene realizando la explotación minera del crisotilo, actividad que genera cerca de 200 empleos directos y el 70% de los recursos que por impuesto de industria y comercio recibe nuestro municipio.

Esta actividad es llevada a cabo con plena observancia de la normatividad minera y ambiental que le resulta aplicable, siendo la fuente de empleo formal más importante de Campamento.

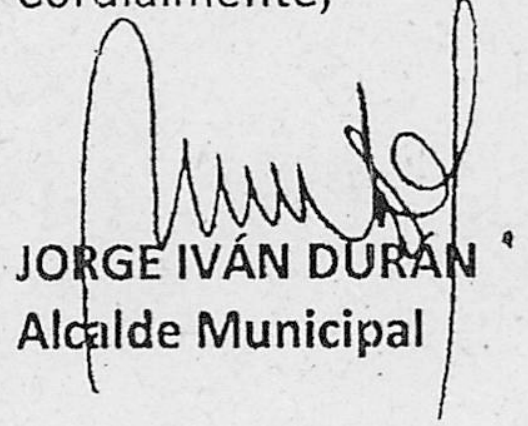
Por lo anterior, resulta de gran preocupación para los cerca de 10.000 habitantes del municipio,

el **Proyecto de ley número 61 de 2017**, mediante el cual se busca prohibir, entre otros, la producción de cualquier variedad de asbesto en Colombia.

Dicha prohibición, sustentada en la protección a la salud pública, contrasta con la ausencia de casos de muertes registradas por enfermedades derivadas del crisotilo en Campamento.

De esta manera, teniendo en cuenta el impacto social y económico que dicha prohibición tendría para la población de Campamento, respetuosamente le solicitamos incluir a nuestro municipio dentro de las audiencias públicas que se deberán llevar a cabo, antes de la presentación del proyecto de ley ante la plenaria del Senado. Lo anterior, según requerimiento realizado por el honorable Senador Mauricio Delgado, en la sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, del 11 de octubre de 2017.

Cordialmente,



JORGE IVÁN DURÁN  
Alcalde Municipal

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiocho (28) días del mes de mayo del año dos mil dieciocho (2018).

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

**Concepto:** Departamento de Antioquia - municipio de Campamento.

**Refrendado por:** doctor Jorge Iván Durán, Alcalde Municipal.

Al Proyecto de ley número 61 de 2017 Senado.

**Título del proyecto:** “*por el cual se prohíbe el uso asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a sustancias nocivas*”.

**Número de folios:** dos (02) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día lunes veintiocho (28) de mayo de 2018.**

**Hora:** 14:30 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 LA  
UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA  
CALI AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
109 DE 2017 SENADO**

*por la cual se establece la reglamentación del sistema de calificación del origen de la enfermedad, la pérdida de capacidad laboral y la fecha de estructuración, el adecuado procedimiento de las juntas médico laborales y se dictan otras disposiciones.*

Santiago de Cali,

Honorable Senador:

Jorge Iván Ospina.

Comisión Séptima Permanente del Senado de República

Comisión Séptima Constitucional Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Ciudad.

**Asunto:** Concepto sobre el Proyecto de ley número 109 de 2017 Senado, por la cual se establece la reglamentación del sistema de calificación del origen de la enfermedad, la pérdida de capacidad laboral y la fecha de estructuración, el adecuado procedimiento de las juntas médico laborales y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senador:

Teniendo presente la cordial invitación que desde su despacho se realizó a nuestra universidad, para rendir un concepto en términos académicos

al proyecto de ley de la referencia, nos permitimos señalar lo siguiente:

**1. EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**

La Corte Constitucional en Sentencia C-147/15, se refirió al principio de unidad de materia, en los siguientes términos:

*“el principio de unidad de materia opera como un límite expreso al ejercicio del poder de configuración normativa de que es titular el Congreso de la República” y, por lo tanto, su observancia le impone al legislador “el cumplimiento de dos condiciones básicas”: (i) definir con precisión desde el mismo título del proyecto cuáles serán las materias centrales que se van a desarrollar a lo largo del articulado, y (ii) mantener una estricta relación interna entre las normas que harán parte del texto de la ley, de manera que exista coherencia temática entre ellas y una clara correspondencia con la materia general de misma”.*

Al analizar el título del proyecto de ley y confrontarlo con el contenido del mismo, especialmente con el artículo 1°, en el cual se define el objeto, se evidencia lo siguiente:

Título del Proyecto	Artículo 1°. Objeto
Por la cual se establece la reglamentación del sistema de calificación del origen de la enfermedad, la pérdida de capacidad laboral y la fecha de estructuración, el adecuado procedimiento de las juntas médico laborales y se dictan otras disposiciones.	La presente ley tiene por objeto armonizar, organizar y garantizar la instancia, el derecho al debido proceso y la coherencia administrativa en el reconocimiento de los derechos a las prestaciones asistenciales y económicas de los trabajadores afiliados al Sistema General de Seguridad Social Integral y General de los habitantes del territorio nacional que se vean afectados en su integridad física y/o mental, como consecuencia de padecer las secuelas de una enfermedad o un accidente, sean estos de origen común o laboral.

De lo que se puede concluir que el título no da cuenta de manera clara y transparente acerca de las materias sobre las que se va a desarrollar el articulado, más aún cuando se trata de cambios de fondo que impactan las prestaciones económicas y asistenciales, derivadas del Sistema General de Seguridad Social en Salud, Sistema General de Pensiones y del Sistema General de Riesgos Laborales, razón por la cual se configuraría una posible vulneración al principio de Unidad de Materia Legislativa que *“persigue dos finalidades: la coherencia y la transparencia del proceso legislativo”* (Corte Constitucional, Sentencia C-147-15).



## 2. EXCLUSIÓN DE INTERESADOS EN EL CAMPO DE APLICACIÓN

El campo de aplicación determinado en el artículo 2°, numeral 11, señala lo siguiente:

La persona natural o jurídica que demuestre un interés jurídico legítimo en la calificación, *para acceder a prestaciones asistenciales y económicas contempladas dentro del Sistema de Seguridad Social Integral*.

Lo anterior, limita el interés jurídico únicamente para aquellos que tengan previsto acceder a prestaciones derivadas del Sistema de Seguridad Social Integral y deja por fuera personas naturales o jurídicas que actualmente de acuerdo con el Decreto número 1352 de 2013, artículo 1°, tenían interés jurídico en la calificación, tales como:

- Numeral 1, literal d) Empleadores.
- Numeral 3, “De conformidad con las personas que requieran dictamen de pérdida de capacidad laboral **para reclamar un derecho** o para aportarlo como prueba en procesos judiciales o administrativos, deben demostrar el interés jurídico e indicar puntualmente la finalidad del dictamen, manifestando de igual forma cuáles son las demás partes interesadas, caso en el cual, las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez actuarán como peritos, y contra dichos conceptos no procederán recursos, en los siguientes casos:
  - a) Personas que requieren el dictamen para los fines establecidos en este numeral.
  - b) Entidades bancarias o compañía de seguros.
  - c) Personas con derecho a las prestaciones y beneficios contemplados en la Ley 418 de 1997.

## 3. ¿DERECHO A LA PREVENCIÓN? O LA PREVENCIÓN COMO UN PRINCIPIO

En el artículo 5 del proyecto de ley de la referencia, se introduce una nueva figura al ordenamiento jurídico colombiano, denominada “Derecho a la prevención”, sin embargo, es un derecho al que le falta concretar su alcance y consecuencias jurídicas, y que en el caso de acudir a la teoría de reglas y principios, no cumple con las características propias de una regla que le permita al legislador exigir su cumplimiento pleno.

“Los principios son normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas. Los principios son, por consiguiente, mandatos de optimización que se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diversos grados y porque la medida ordenada de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas. En cambio, las reglas son normas que exigen un cumplimiento pleno y, en esa medida, pueden siempre ser sólo o cumplidas o incumplidas. Si una regla es válida, entonces es obligatorio hacer precisamente lo que ordena, ni más ni menos” (ATIENZA, 1988).

## 4. INDETERMINACIÓN DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA

El texto propuesto como garantía de Estabilidad Laboral Reforzada, se presenta de forma amplia e indeterminada que pone en riesgo la seguridad jurídica de los empleadores, toda vez que hasta ahora, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en reciente sentencia de Unificación SU-049-17, ha definido que la estabilidad ocupacional reforzada por fuero de salud aplica para los trabajadores que han sido calificados con pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda, y para las personas que tengan alguna debilidad manifiesta **que les impida el desarrollo normal de sus labores**, pues las personas pueden ser discriminadas por esta condición, llegando incluso a emitir fallos para que reintegren los trabajadores que fueron despedidos sin autorización del Ministerio de Trabajo y que no tenían un porcentaje de pérdida de capacidad laboral, pero que se encontraran en situación de debilidad manifiesta, sin embargo, el presente proyecto, indica de exige como único requisito que el trabajador padezca las secuelas de una enfermedad, sin determinar el nivel de gravedad de la misma y la limitación o no en el desarrollo normal de sus labores.

## 5. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DEL DERECHO AL TRABAJO PARA LOS MIEMBROS DE LAS JUNTAS DE CALIFICACIÓN

El derecho al trabajo está consagrado no solo como un derecho fundamental, sino también como un derecho social, y en este último sentido le es aplicable el principio de progresividad, el cual ha sido explicado por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

*“En cuanto a la recepción de dicho principio en la jurisprudencia constitucional se debe citar en primer lugar la Sentencia SU-225 de 1997[124] que establece que la progresividad de los derechos sociales hace referencia al reconocimiento de prestaciones mayores y superiores de cada uno de estos derechos e **implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección no se puede retroceder frente al nivel de protección al que se ha llegado o conseguido**. Igualmente se ha acogido dentro de la jurisprudencia de la Corte la interpretación del principio de no regresividad que han dado los organismos internacionales en el sentido de que el mandato de progresividad de los DESC no excusa al Estado del cumplimiento del deber de que con el máximo de los recursos disponibles se provea por la cobertura universal de los contenidos de éstos derechos”.* (Corte Constitucional, Sentencia C-228-15).

Los miembros de las juntas de calificación de invalidez y su posibilidad de trabajar en entidades del sistema de seguridad social, posterior a terminar su periodo en la respectiva junta de calificación, ha tenido la siguiente evolución normativa:

(DECRETO NÚMERO 1352 DE 2013, ARTÍCULO 49)	PROYECTO DE LEY NÚMERO 109 SENADO
<p>Parágrafo 3°. Los integrantes principales de las Juntas de Calificación de Invalidez no podrán prestar a título personal o por interpuesta persona servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con sus funciones, en ninguna entidad durante <b>y hasta por el término de dos (2) años después de su retiro como integrante principal de la Junta de Calificación de Invalidez.</b></p> <p>El integrante principal y suplente de la Junta de Calificación de Invalidez, no podrá de manera indefinida prestar a título personal o por interpuesta persona servicios de asistencia, representación o asesoría en los asuntos concretos que conoció en ejercicio de sus funciones.</p>	<p>Artículo 38. <i>No vinculación con entidades de seguridad social o de vigilancia y control.</i> Los miembros principales de las Juntas Médico Laborales Regionales y Nacional de la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Ocupacional y Laboral, del origen y de la fecha de estructuración, no podrán tener vinculación alguna, <b>tres años después de haber sido contratados</b>, ni realizar actividades relacionadas con la calificación del origen, fecha de estructuración y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales con las entidades administradoras del sistema de seguridad social integral, ni con sus entidades de dirección, vigilancia y control.</p> <p>Parágrafo. Los miembros de las Juntas Médico Laborales Regionales y Nacional de la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Ocupacional y Laboral, del origen y de la fecha de estructuración, no podrán suscribir contratos para realizar actividades de medicina laboral con las entidades administradoras del sistema de seguridad social, hasta por un período de 3 (tres) años, posterior a su desvinculación como miembro de esta.</p>

Lo anterior, evidencia que las incompatibilidades establecidas a los miembros principales de las Juntas de Calificación cada vez han ido en aumento, lo cual ha generado una mayor limitación a su derecho al trabajo, que van en contra del principio de progresividad de los derechos, el cual establece que ***una vez alcanzado un determinado nivel de protección no se puede retroceder frente al nivel de protección al que se ha llegado o conseguido.***

En conclusión, el referido proyecto no indica razones constitucionales lo suficientemente necesarias que ameriten adoptar medidas regresivas en la protección al derecho al trabajo.

## 6. FUNCIONES DEL MINISTERIO DE TRABAJO

El proyecto de la referencia, presenta la adición de múltiples labores que recaerían sobre el Ministerio de Trabajo, esto significa una afectación organizacional, no solo innecesaria sino improcedente en cuanto al control de la gestión financiera de las juntas medico laborales de calificación. A la mencionada “afectación organizacional” se suma la necesidad inmediata de destinar partidas presupuestales para la creación de nuevos departamentos dentro de la estructura organizacional del ministerio, a fin de satisfacer estas nuevas funciones sin que se mencionen estas atribuciones, sin contar con la redistribución de cargos, designaciones, nombramientos provisionales, conformación de lista de elegibles para el concurso actual.

La búsqueda de aumentar el control, no solo financiero sino de corte político-social sobre las Juntas se evidencia claramente en los artículos 82 y 83, donde se le asigna la competencia para supervisar, inspeccionar y controlar la gestión financiera de las juntas medico laborales de calificación quienes hasta hoy son un ente adscrito y no como parece en el proyecto, un ente subordinado al ministerio.

Por otro lado el artículo 83 estima “*la creación de red de veedurías especializadas en seguridad social integral, quienes serían las encargadas de vigilar el cumplimiento de la ley propuesta a las entidades encargadas del desarrollo público en salud laboral y de riesgos laborales*” Sugieren entonces los Ministerios de la Protección social y del Trabajo que deben subordinar a un control conjunto, por parte de ambos y los miembros que estos elijan para conformar dicha Red de Veedurías.

Respecto de la designación al Ministerio de Trabajo como el responsable de la unificación de criterios técnicos y jurisprudenciales correspondientes a las materias de calificación de la pérdida laboral u ocupacional, de su origen y fecha de estructuración, Actualizando cada 3 años el manual de procedimientos que llevan a cabo las juntas médico laborales de calificación es una apreciación del legislador para compilar jurisprudencia y criterios técnicos emitidos por el Ministerio como si se tratase de la misma jerarquía normativa, violentando el precedente judicial y la unidad de materia de aquellas unificaciones.

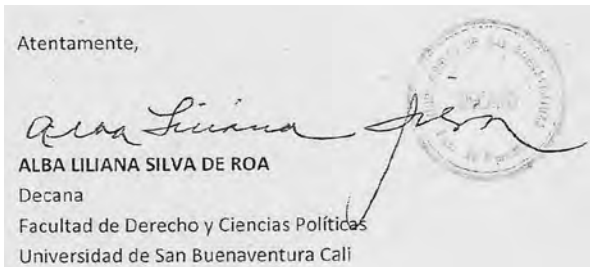
No le fue señalado un término o período de transición para realizar las labores que impone el presente proyecto, por ejemplo: “la redistribución de cargos, designaciones, nombramientos provisionales, conformación de lista de elegibles para el concurso actual”.

Siendo todas estas anteriores facultades creadas y modificadas por el presente proyecto de sentencia de repercusión económica para el desarrollo de las mismas, se deduce que esta afectará el presupuesto, lo que conlleva a que el procedimiento adecuado sea el procedimiento especial dispuesto para las leyes orgánicas, garantizándose como lo ha dicho la Corte Constitucional Colombiana “*la transparencia en el curso del debate democrático, y abrir espacios discursivos y participativos de*



control político que, en muchos casos, no tienen lugar cuando lo que se debate es la aprobación de una ley ordinaria” (Corte Constitucional, Sentencia C-1246/01).

Atentamente,



ALBA LILIANA SILVA DE ROA  
Decana  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
Universidad de San Buenaventura Cali

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

Bogotá, D. C., a los veintinueve (29) días del mes de mayo del año dos mil dieciocho (2018)

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

**Concepto:** Universidad San Buenaventura de Cali

**Refrendado por:** doctora Alba Liliana Silva de Roa, Decana - Facultad de Derecho y Ciencias Políticas al Proyecto de ley número 109 de 2017 Senado

**Título del proyecto:** *por la cual se establece la reglamentación del sistema de calificación del origen de la enfermedad, la pérdida de capacidad laboral y la fecha de estructuración, el adecuado procedimiento de las juntas médico laborales y se dictan otras disposiciones.*

**Número de folios:** seis (6) folios

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** martes veintinueve (29) de mayo de 2018

**Hora:** 8:20 a. 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  
Edificio Nuevo del Congreso

**CONTENIDO**

Gaceta número 334 - martes 29 de mayo de 2018

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**Págs.**

**TEXTOS DE COMISIÓN**

Texto definitivo al proyecto de ley número 28 de 2017, por medio de la cual se crean parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones. .... 1

Texto definitivo al proyecto de ley número 100 de 2017, por la cual se favorece la formalización de la labor de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno y se autoriza la creación del programa de donación “Quiero a los Cafeteros”. .... 5

Texto definitivo al proyecto de ley número 147 de 2017, por medio de la cual se reconoce la violencia obstétrica como una modalidad de violencia de género y se dictan medidas de prevención y sanción (contra la violencia obstétrica). .... 13

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto jurídico del ministerio de salud y protección social al proyecto de ley número 165 de 2017 Senado, por medio de la cual se establece como obligatorio el rotulado nutricional tipo CDO monocromático para alimentos y bebidas envasadas, empacadas y enlatadas. .... 20

Concepto jurídico del departamento de antioquia, municipio de campamento alcaldía municipal, al proyecto de ley número 61 de 2017, mediante el cual se busca prohibir, entre otros, la producción de cualquier variedad de asbesto en Colombia. .... 31

Concepto jurídico de la universidad de san buenaventura cali al proyecto de ley número 109 de 2017 Senado, por la cual se establece la reglamentación del sistema de calificación del origen de la enfermedad, la pérdida de capacidad laboral y la fecha de estructuración, el adecuado procedimiento de las juntas médico laborales y se dictan otras disposiciones. .... 32

