



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 672

Bogotá, D. C., viernes, 9 de mayo de 2025

EDICIÓN DE 7 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE JUSTICIA SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 306 DE 2024 SENADO

por la cual se establecen medidas de salud pública para proteger de manera especial a la niñez y la adolescencia, promover una alimentación saludable, combatir la malnutrición y prevenir las Enfermedades No Transmisibles.

Dejusticia

Derecho
Justicia
Sociedad

Calle 35 # 24 - 31
Bogotá, Colombia
T: +57 300 562 69 07
info@dejusticia.org

Bogotá D.C., 09 de mayo de 2025
Honorable Representantes y Senadores:
Congreso de la República
Bogotá D.C.

Referencia: Concepto sobre el Proyecto de Ley 306-24S "Por la cual se establecen medidas de salud pública para proteger de manera especial a la niñez y la adolescencia, promover una alimentación saludable, combatir la malnutrición y prevenir las enfermedades no transmisibles".

Respetados y respetadas representantes y senadores reciban un cordial saludo. Nos dirigimos a ustedes con el objetivo de compartir algunas reflexiones en torno al texto radicado en razón del proyecto de Ley "Por la cual se establecen medidas de salud pública para proteger de manera especial a la niñez y la adolescencia, promover una alimentación saludable, combatir la malnutrición y prevenir las enfermedades no transmisibles", las cuales esperamos puedan contribuir a enriquecer las discusiones sobre la regulación de las libertades económicas y la creación de publicidad comercial, en función de los derechos fundamentales y los derechos de las niñas, niños y adolescentes, acorde con las obligaciones del Estado Colombiano.

1. Situación nutricional del país

En Colombia, los datos sobre los hábitos alimenticios nos indican que 3 de cada 4 adolescentes consume una vez a la semana bebidas azucaradas, y 4 de cada 5 consume, semanalmente, productos de paquete¹. Por otra parte, el 63,6 % de estudiantes consume gaseosas por lo menos una vez al día, y se muestra una mayor tendencia de este hábito en los colegios del sector oficial (66,2 %) ². La misma encuesta señala que el 74 % de los estudiantes consume bebidas azucaradas, como jugos de caja y productos en polvo, por lo menos, una vez al día³. La calidad de la alimentación está relacionada tanto con la desnutrición como con el sobrepeso y la obesidad, especialmente en niños, niñas y adolescentes. ⁴

¹ Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Encuesta Nacional de Salud Escolar de Colombia (ENSE). <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/epidemiologia/Paginas/Estudios-y-encuestas.aspx>

² Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Encuesta Nacional de Salud Escolar de Colombia (ENSE). <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/epidemiologia/Paginas/Estudios-y-encuestas.aspx>

³ Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Encuesta Nacional de Salud Escolar de Colombia (ENSE). <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/epidemiologia/Paginas/Estudios-y-encuestas.aspx>

⁴ Seulgi Son, Constructing 'Local' and 'Sustainable': A critical analysis of place-based public food procurement, *Geoforum*, Volume 150, 2024, 103989, ISSN 0016-7185, <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2024.103989> (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718524000502>)

Datos recolectados por la Encuesta Nacional de Situación Nutricional, ENSIN, reflejan que, en 2005, el 4,3 % de la población escolar (niños y niñas entre 5 y 12 años) tenía exceso de peso⁵. Para el 2010 esta cifra habría aumentado a 18,8 %; y para 2015, llegó a 24,4 % ⁶. Asimismo, el porcentaje de defunciones atribuidas a ENT se incrementó de 40% en 1979 a 61% en 2019, destacando que la principal causa de muerte en el país es la enfermedad cardiovascular. Por otra parte, las muertes prematuras por estas enfermedades han pasado de 31% en 1979 a cerca de 52% en 2020, destacándose un mayor incremento de las muertes por cáncer⁷.

La exposición a la publicidad de estos productos varía en función del nivel socioeconómico de los NNA; con mayor manifestación en aquellos con nivel socioeconómico más bajo. Dentro de los impactos se destaca que: i) la frecuencia de consumo de productos ultraprocesados⁸ se ve afectada por el entretenimiento de la publicidad y el nivel de excitación emocional que experimentan los niños; ii) existe una asociación positiva entre la frecuencia o el nivel de exposición a la publicidad y el consumo habitual de productos ultraprocesados; iii) la interacción con la publicidad, como dar "me gusta" o comentar, se asocia con un mayor impacto en el consumo que la exposición a la publicidad en sí misma.

En este marco, la regulación de publicidad a la que están expuestos niños, niñas y adolescentes y que desarrolla el Proyecto de Ley 306-24S es una política de salud pública orientada a la satisfacción del derecho a la salud, a alimentación y a la protección de datos personales.

2. Sobre la distinción entre la libertad de expresión y la publicidad comercial

La regulación de la publicidad comercial contenida en el Proyecto de Ley 306-24S no vulnera el derecho fundamental a la libertad de expresión. La jurisprudencia constitucional ha señalado reiteradamente que la publicidad comercial corresponde a una libertad patrimonial inherente a la libertad de empresa y que, por tanto, es distinta al ejercicio de los derechos fundamentales como la libertad de expresión.

Tal como señaló la Corte en la Sentencia C-830 de 2010, sobre la constitucionalidad de restricciones publicitarias en materia de tabaco, la publicidad comercial se orienta a estimular

⁵ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Nacional de Salud, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y Universidad Nacional de Colombia. (2015). Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia (ENSIN) 2015. <https://www.ichf.gov.co/bienestar/nutricion/encuestanacional-situacion-nutricional/ensin3>

⁶ ídem

⁷ Ana María Iregui-Bobóquez; Diana Estefanía Pinilla-Alarcón; Ligia Alba Melo-Becerra; María Teresa Ramírez-Giraldo (2023) 'Evolución y carga financiera de las Enfermedades Crónicas no Transmisibles en Colombia: 2010-2021', Banco de la República. P.25. DOI: <http://doi.org/10.32468/be.1234>

⁸ Alimentos ricos en ácidos grasos saturados, ácidos grasos trans, azúcares libres y/o sal, generalmente muy procesados, cuyo consumo se asocia a efectos negativos para la salud (Organización Mundial de la Salud, "Políticas para proteger a los niños del impacto nocivo de la comercialización de alimentos: Directrices de la OMS", 2023).

transacciones económicas,⁹ incentivando el consumo de un producto.¹⁰ Para la Corte, la publicidad de un producto representa meramente el desarrollo de la libertad económica, para lo cual la Constitución Económica determina protecciones particulares, diferentes a aquellas destinadas al ejercicio de derechos sociales, civiles y políticos¹¹. La Constitución faculta al Estado para restringir dichas libertades económicas y asegurar la dirección general de la economía¹², sin que esto represente un agravio contra los derechos fundamentales.

Por otra parte, el ejercicio de libertades y derechos inherentes a la dignidad humana como la libertad de expresión representan la esencia misma del modelo de democracia colombiano. Este derecho comprende la posibilidad de recibir y difundir información libremente. De ahí que la distinción entre la publicidad comercial y la libertad de expresión radique en el tipo de mensaje emitido. Mientras que la publicidad comercial pretende incentivar el consumo, la libertad de expresión es un derecho fundamental que protege la difusión de información, consistente en todo contenido y forma de dar a conocer la naturaleza, origen, modo de fabricación, componentes de un producto, así como los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización, etc.¹³.

En tanto que la regulación legal propuesta en el Proyecto de Ley arriba mencionado se encamina a disponer de medidas de control respecto de estrategias publicitarias, cuya finalidad consiste en fomentar el consumo de un producto, estas deben considerarse parte de las libertades económicas, y no debe confundirse con la manifestación de la libertad de expresión.

3. Sobre la proporcionalidad de la regulación de la publicidad comercial

Teniendo en cuenta que la regulación de la publicidad hace parte de las libertades comerciales, la jurisprudencia constitucional ha señalado que dichas libertades pueden ser reguladas legítimamente por el legislador siempre que las medidas sean proporcionadas. Para atender dicha proporcionalidad la Corte Constitucional ha señalado que se aplica un test leve en aquellas materias que son propias del ámbito del legislador como pueden ser las económicas, tributarias o de política exterior. La Corte ha aplicado este test, por ejemplo, para evaluar la proporcionalidad de las medidas que limitan la prohibición total de la publicidad del tabaco.¹⁴ La Corte también ha

⁹ Corte Constitucional (20 de octubre de 2010). Sentencia C-830 de 2010. [M.P. Vargas, Luis Ernesto]
¹⁰ Estos mensajes con interés comercial se diferencian de otros que buscan difundir información de interés general acerca de las consecuencias del consumo de un producto y que si se encuentran protegidos por la garantía de la libertad de expresión. Ver, Corte Constitucional (24 de julio de 2017). Sentencia T-543 de 2017 de la Corte Constitucional [M.P. Fajardo Rivera, Diana]
¹¹ Corte Constitucional. (04 de octubre de 1995). Sentencia C-445 de 1995. [M.P. Caballero, Alejandro].
¹² Corte Constitucional. (19 de enero de 2000). Sentencia C-010 de 2000. [M.P. Caballero, Alejandro].
¹³ Congreso de la República de Colombia. (12 de octubre de 2011). Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones. [Ley 1480 de 2011, artículo 5, numeral 7]
¹⁴ Corte Constitucional (20 de octubre de 2010). Sentencia C-830 de 2010. [M.P. Vargas, Luis Ernesto]Para 27 y 29. Ver también: Guarnizo, D. (2021). Publicidad para enfermar: restricciones al mercado de productos alimenticios ultraprocesados dirigido a niños y niñas en la Constitución colombiana. Revista derecho del Estado, 51, 5–38. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n51.01>

señalado que se debe utilizar un test más estricto o intermedio: “1) cuando la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental, o 2) cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia”¹⁵. Incluso aplicando este test intermedio y tal como veremos a continuación, las medidas establecidas en el proyecto de ley superan todas las condiciones del test, y por tanto, son ajustadas al marco constitucional actual.

El test intermedio establece que una medida que restrinja un derecho puede ser legítima siempre que: i) el fin no sólo sea *legítimo* sino también constitucionalmente *importante*, en razón a que promueve intereses públicos valorados por la Carta o en razón a la magnitud del problema que el legislador busca resolver”, y ii) “el medio, no solo sea adecuado, sino *efectivamente conducente* a alcanzar el fin buscado por la norma sometida a control judicial”¹⁶. A esto podría agregarse un paso adicional y es que iii) que *no sea manifiestamente innecesaria o claramente desproporcionada*, tal como ha establecido la jurisprudencia de la Corte en la Sentencia C-720 de 2007 y C-830 de 2010.

En primer lugar, sobre la finalidad de la medida, el objeto del Proyecto de Ley consiste en la protección de los derechos fundamentales de las NNA a tener una alimentación adecuada, a la salud, al *haberes data* y a prevenir todos los riesgos asociados a la "epidemia de la malnutrición y la aparición de enfermedades no transmisibles"¹⁷. Esta finalidad dispuesta en el Proyecto de Ley comprende la protección de derechos de las NNA consagradas en la Constitución Política, artículos 44 y 15, lo que a primera vista permite afirmar su *legitimidad*. A esto se suma que la misma Constitución en su artículo 44 establece el carácter prevalente de estos derechos y que la Convención sobre los Derechos del Niño establece que todas las medidas concernientes a los niños, tomadas por las instituciones públicas deben atender a su interés superior¹⁸. Así entonces, la protección de los derechos fundamentales de las NNA no solo es una finalidad legítima, sino que, de hecho, responde a un interés *importante y preponderante* en la Constitución como es el interés superior y prevalente de los derechos de las NNA. En consecuencia, es válido que el legislador asegure acciones para desincentivar el consumo de determinados productos de ciertos sectores productivos en función de proteger el interés de esta población¹⁹.

En segundo lugar, la medida no sólo es *adecuada* sino *efectivamente conducente* para conseguir el fin propuesto. En efecto, entes internacionales en materia de salud pública como la Organización Mundial de la Salud y UNICEF, han señalado que las medidas restrictivas de la

¹⁵ Corte Constitucional. (28 de junio de 20010). Sentencia C-673 de 2001. [M.P. Cepeda, Manuel].
¹⁶ Idem.
¹⁷ Congreso de la República de Colombia. (12 de octubre de 2011). Por la cual se establecen medidas de salud pública para proteger de manera especial a la niñez y la adolescencia, promover una alimentación saludable, combatir la malnutrición y prevenir las enfermedades no transmisibles. [Proyecto de Ley 306-24S, artículo 1].
¹⁸ Convención Sobre los Derechos del Niño, Art. 3. (20 de noviembre de 1989). Aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991.
¹⁹ Corte Constitucional. (19 de enero de 2000). Sentencia C-010 de 2000. [M.P. Caballero, Alejandro].

publicidad de alimentos altos en azúcares libres, grasas saturadas y sodio son un mecanismo costo-efectivo de prevención de enfermedades no transmisibles y obesidad, por lo que recomiendan a los estados adoptarlas.²⁰ La recomendación de organismos internacionales especializados en la materia permite verificar la adecuación de la medida.

En relación con su *conducencia*, aunque no existen todavía estudios que reflejen el impacto de las medidas de restricción publicitaria en los países donde se han adoptado como Chile o el Reino Unido, sí existen estudios que muestran una reducción en la exposición de niños y niñas a la publicidad de estos productos en la televisión. En Chile por ejemplo se comprobó una reducción en 35% para niños y niñas en edad preescolar y en 52% para los adolescentes en la exposición a estos productos luego de que se implementaran medidas de etiquetamiento y restricción a la publicidad.²¹ Otros estudios también han mostrado que la proporción de todos los paquetes de cereales que usaban estrategias dirigidas a niñas y niños fue significativamente menor después de la implementación (21%), en comparación con la fase anterior a la implementación (36%).²² En el Reino Unido se comprobó que los niños y las niñas vieron alrededor de un 37% menos de publicidad de productos altos en azúcares, sodio y grasas en 2009, en comparación con 2005, cuando no se había implementado la restricción publicitaria.²³

En tercer lugar, las medidas propuestas en el Proyecto de Ley no parecen ser manifiestamente innecesarias o desproporcionadas. El proyecto en su Artículo 5 prohíbe el uso de ciertas prácticas o recursos publicitarios que pueden ser más llamativos a los niños, niñas y adolescentes tales como: lenguaje infantil, canciones infantiles, representaciones de niños, personas o celebridades, personajes, diseños animados, promociones, rifas, actividades deportivas, entre otros. Todas ellas son prácticas que también han sido prohibidas en otros países como Chile o México. Lo mismo puede decirse de las restricciones en ciertos horarios para la publicidad emitida en televisión y radio (Artículo 6), que es una medida que ya se aplica en regulaciones similares en Chile, México y el Reino Unido. En estos casos las restricciones no suponen una limitación total a la libertad comercial de las industrias para promocionar sus productos, sino meramente parcial y enfocada a aquellos mensajes que busquen captar de manera direccionada y específica la atención de una población que merece especial protección como la que representa

²⁰ Organización Mundial de la Salud (OMS), documento ‘Actuar para proteger a los niños del impacto dañino de la publicidad de alimentos: un acercamiento basado en derechos del niño’, del original en inglés ‘Taking action to protect children from the harmful impact of food marketing: a child rights-based approach’ (2023). Recuperado de: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240075412>; WHO, ‘Policies to protect children from the harmful impact of food marketing: WHO guideline’ (2023). Recuperado de <https://www.who.int/publications/i/item/9789240075412>
²¹ Dillman Carpenter FR, Correa T, Reyes M, Tallie LS. Evaluating the impact of Chile’s marketing regulation of unhealthy foods and beverages: Pre-school and adolescent children’s changes in exposure to food advertising on television. Public Health Nutr. 2020; 23(4): 747-5.
²² Mediano Stolte F, Reyes M, Smith TL, Correa T, Corvalan C, Carpenter FRD. Prevalence of Child-Directed Marketing on Breakfast Cereal Packages before and after Chile’s Food Marketing Law: A Pre- and Post-Quantitative Content Analysis. Int J Environ Res Public Health. 2019;16(22).
²³ OfCom. HFSS advertising restrictions: Final Review. 2010

los NNA.

4. Sobre el carácter imperativo de la regulación de la publicidad comercial de alimentos ultra procesados dirigida a NNA: La autorregulación no es suficiente

Pese a las afirmaciones de la industria de que la autorregulación es suficiente para evitar los efectos más dañinos de la publicidad, la evidencia científica afirma todo lo contrario. Una revisión de literatura del 2014 encontró que “los compromisos de autorregulación de la industria tienden a ser relativamente vagos y permisivos, que los efectos mensurables de las autorregulaciones tienden a ser relativamente pequeños y que cierto grado de regulación pública puede catalizar la eficacia de la autorregulación industrial”²⁴.

En el mismo sentido, la OMS ha señalado que el carácter voluntario y facultativo de la autorregulación conlleva a la falta de exigibilidad de las mismas, lo que las hace menos persuasivas para las empresas. De ahí que este organismo recomiende que las medidas para restringir la publicidad de productos ricos en ácidos grasos saturados, ácidos grasos trans, azúcares libres y/o sodio a los que están expuestos los NNA, deban ser obligatorias²⁵, justamente para asegurar su cumplimiento. Para la OMS, las restricciones obligatorias a la comercialización de ultraprocesados reducen las oportunidades de que las empresas obtengan ventaja en el mercado a partir del incumplimiento de los acuerdos de autorregulación.²⁶

En Colombia, los acuerdos de autorregulación por parte de la industria de bebidas ultra procesadas han mostrado prácticamente nulo cumplimiento. El Acuerdo de Autorregulación de la Industria de Bebidas Azucaradas firmado en el año 2016, dispuso medidas con un muy bajo estándar de protección y ningún mecanismo de seguimiento. El mencionado acuerdo restringió la publicidad de ciertas bebidas ultra procesadas únicamente a niños y niñas menores de 12 años, y exceptuó de su implementación a los colegios que soliciten esta promoción y publicidad para propósitos institucionales²⁷. Este acuerdo tampoco incluía mecanismos de seguimiento para verificar su cumplimiento. En una investigación liderada por Dejusticia se preguntó a varios rectores de colegios públicos y privados si conocían la regulación y sólo en 2 colegios de los 21 indagados se contestó que sí se conocía. Al preguntarse por su cumplimiento, ninguna de las

²⁴ Karsten Ronit and Jørgen Jensen, ‘Obesity and Industry Self-Regulation of Food and Beverage Marketing: A Literature Review’ (2014) 68:7 European Journal of Clinical Nutrition 753; L. Sharma, ‘The Food Industry and Self-Regulation: Standards to Promote Success and to Avoid Public Health Failures’ (2010) 100:2 American Journal of Public Health 240.
²⁵ Organización Mundial de la Salud (OMS), documento ‘Actuar para proteger a los niños del impacto dañino de la publicidad de alimentos: un acercamiento basado en derechos del niño’, del original en inglés ‘Taking action to protect children from the harmful impact of food marketing: a child rights-based approach’ (2023). Recuperado de: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240075412>
²⁶ Ibid.
²⁷ Guarnizo, D. (2017). “Sin reglas ni controles. Regulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores de edad”. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/05/Sin-reglas-ni-controlesDOC-33-versión-final-WEB.pdf>

personas en los colegios entrevistados consideró que el acuerdo se cumple.²⁸

Otro acuerdo con prácticamente nula implementación es el Acuerdo de Autorregulación establecido en el año 2019 por parte de la Cámara de la Industria Nacional de Bebidas, en el que continuaba con el compromiso de abstenerse de vender bebidas azucaradas en las escuelas y dirigir publicidad de bebidas azucaradas a NNA menores de 12 años. Aunque este acuerdo mejoró en los mecanismos de supervisión, al determinar que este lo haría el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ICONTEC, el acuerdo no obliga a las industrias a publicar informes de cumplimiento o a revelar información que requieran los padres sobre el tema, ni tampoco establece un mecanismo claro de denuncia.²⁹

Entonces, aunque varios actores de la industria de ultraprocesados argumentan que los acuerdos de autoregulación están siendo revisados para su mejoramiento, la realidad nos muestra que estas estrategias resultan insuficientes por lo que se necesitan medidas regulatorias claras e integrales que aseguren el cumplimiento de las restricciones a la publicidad de ultraprocesados. En consecuencia, resulta imperioso que la regulación se dé por vía legal y de manera obligatoria a fin de salvaguardar los derechos de NNA.

5. Necesidad de regular la publicidad digital de productos ultra procesados

La publicidad digital de productos ultra procesados, actualmente, se presenta de manera persuasiva, reiterativa, interactiva, personalizable y atractiva.³⁰ La evidencia científica muestra que existen muchas características propias de la publicidad digital específicamente de productos comestibles y bebidas no saludables que, en su conjunto, pueden generar un efecto aún mayor sobre los niños, niñas y adolescentes, especialmente cuando usan redes sociales. En un estudio de 2021, Daphne van der Bend y otros³¹ analizan las visiones de los expertos en relación con las características de la publicidad de alimentos en redes sociales, como instrumento de investigación empírica cualitativa. De acuerdo con estos, la publicidad digital puede ser más persuasiva en tanto que es más interactiva y enganchante haciendo al receptor del mensaje parte

²⁸ Rozo, V. (2019) "Dime donde estudias y te diré qué comes". Dejusticia. Recuperado de <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/05/Dime-d%C3%B3nde-estudias-y-te-dir%C3%A9-qu%C3%A9-comes.pdf> p.51-52.

²⁹ Guarnizo, D. (2022). "Marketing Ultra-Processed Food and Beverages to Children in Latin America: Business Responsibilities and State Duties." Business and Human Rights Journal 7, no. 3, 418-38. <https://doi.org/10.1017/bhj.2022.10>.

³⁰ Guarnizo, D. y Gutiérrez, J. (2022). "Elementos para la regulación del mercadeo y la publicidad sobre productos comestibles ultraprocesados (PCU) dirigidos a niños y niñas". Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/publication/elementos-para-la-regulacion-del-mercadeo-y-la-publicidad-sobre-productos-comestibles-ultraprocesados-pcu-dirigidos-a-ninos-y-ninas-2/>

³¹ Daphne L.M. van der Bend et al., «Making Sense of Adolescent-Targeted Social Media Food Marketing: A Qualitative Study of Expert Views on Key Definitions, Priorities and Challenges», *Appetite* 168 (enero de 2022): 105691, <https://doi.org/10.1016/j.appet.2021.105691>.

del proceso.³² Además, el mejor uso de las herramientas visuales y de diseño para la promoción de marcas (aprovechando su posibilidad única de personalización), en conjunto con su conexión multiplataforma que aporta a que el mensaje sea más constante y repetitivo, creando una fuerte identidad dentro de los consumidores.³³

Tales estrategias, según el mismo estudio, son preocupantes en el caso de los adolescentes por varios factores de tipo (i) *psicológico* propios de su momento de desarrollo, como la impulsividad, la formación activa de identidad y aceptación social, su autopercepción respecto de su figura corporal, o la necesidad de independencia y autonomía; y (ii) *sociocultural*, como el género, nivel de educación suyo y de sus padres, etc.; y (iii) *económico*, pues en esta edad comienza a tener mayor poder adquisitivo, autonomía en la toma de decisiones de consumo y mayor acceso constante a internet.³⁴

Diversas investigaciones y la misma OMS han alertado que los adolescentes son de los grupos poblacionales con mayor cantidad de usuarios en internet, el 90% de esta población usa internet, navegando durante más de cuatro horas diarias en diferentes redes sociales como Whatsapp, Instagram, TikTok³⁵. Asimismo, se ha identificado que plataformas digitales como YouTube promocionan de manera mayoritaria, mediante anuncios, productos ultraprocesados en los videos con mayor popularidad entre las NNA, como en videojuegos por ejemplo³⁶. Además, los adolescentes se encuentran expuestos de manera mayoritaria al marketing digital de productos ultraprocesados al usar sus redes sociales favoritas, en un 83%, en relación con la exposición de las niñas y niños, con un 55% de exposición³⁷.

Tal alcance de la publicidad comercial digital de productos ultraprocesados ha consolidado un entorno alimentario digital que propicia la obesidad y enfermedades asociadas a esta, debido a que las redes sociales han resultado centrales para incidir en las decisiones de consumo de las NNA, aumentando de manera exponencial el consumo de ultraprocesados³⁸. En efecto, la exposición constante de marketing digital a NNA se asocia al aumento de ingesta, preferencia y solicitudes de compra, de su parte, de productos ultraprocesados. Tal aumento en el consumo se da de manera directamente proporcional a la cantidad de publicidad, emitida por medios

³² Boyland et al., «Digital Food Marketing to Young People: A Substantial Public Health Challenge».

³³ van der Bend et al., «Making Sense of Adolescent-Targeted Social Media Food Marketing».

³⁴ van der Bend et al.

³⁵ Organización Mundial de la Salud (OMS), "Marketing Digital de alimentos y bebidas no saludables hacia niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe (2022)". Recuperado de: <https://www.unicef.org/lac/media/42141/file/Reporte-marketing-digital-esp.pdf>

³⁶ Boylanda, E., Thivel, D. (ed. al.). "Marketing digital de alimentos para jóvenes: Un desafío sustancial para la salud pública" (2020). *Annals of Nutrition & Metabolism* (76): 6-9. Recuperado de: <https://karger.com/ann/article/76/1/6/52346/Digital-Food-Marketing-to-Young-People-A>

³⁷ Organización Mundial de la Salud (OMS), "Marketing Digital de alimentos y bebidas no saludables hacia niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe (2022)". Recuperado de:

<https://www.unicef.org/lac/media/42141/file/Reporte-marketing-digital-esp.pdf>

³⁸ <https://gh.bmj.com/content/10/2/e014667#sec-20>

digitales, a través de los cuales las NNA están recibiendo la publicidad de estos productos³⁹. De modo que el contenido masivo de publicidad, que prevalece en los entornos digitales, sostiene hábitos alimentarios que afectan de manera significativa la salud de NNA.

Por otro lado, la promoción de estos productos por parte de influenciadores, puede incidir de manera significativa en los patrones de consumo de estos productos por parte de NNA quienes ven a estas figuras públicas como modelos a seguir. De allí que resulta pertinente consagrar medidas regulatorias a este tipo de publicidad. En efecto, debido a las propias características de los adolescentes mencionadas anteriormente, estos buscan *Role Models* (modelos de comportamiento) como celebridades o *influencers*.⁴⁰ En tal medida, ciertos significados son asociados con el estilo de vida, la imagen y las preferencias de estos *influencers* que pueden generar actitudes más positivas hacia ciertos productos. Este tipo de modelación de la personalidad a través de su comparación con otros (*Peer Modeling*), afirman, está asociado de manera negativa con riesgos para la salud a causa de la imitación de malos hábitos de consumo, pues buena parte de los productos que estos promocionan son alimentos no saludables.⁴¹ El número de estudios experimentales en la materia se ha incrementado durante los últimos años, buscando explicar de mejor manera los mecanismos y efectos de la publicidad por medio de *influencers* en el comportamiento de los consumidores.⁴²

Todo este contexto justifica la propuesta expresada en el Artículo 8 del Proyecto de Ley por medio del cual se pretende "prohibir la publicidad de productos comestibles y bebibles ultraprocesados dirigidos, o a la que puedan estar expuestos niñas, niños o adolescentes en los entornos digitales" como una medida que busca garantizar el derecho a alimentación, salud y datos personales de la niñez. Esta prohibición incluiría "la publicidad desarrollada, producida, ofrecida, transmitida, divulgada, intercambiada, o posteada por anunciantes, productores, comercializadores de ultraprocesados, influenciadores, creadores de contenido o cualquier persona que reciba cualquier tipo de contraprestación por divulgar este contenido". La propuesta además va en línea con otras iniciativas internacionales, como la del Reino Unido que planea poner en marcha para, Octubre del 2025, una prohibición total de publicidad en medios digitales para productos altos en grasas, azúcares y sodio, así como ampliar la franja de TV en la que se restringe esta publicidad.⁴³

³⁹ Coleman PC, Hanson P, van Rens T, et al. Una revisión rápida de la evidencia sobre las restricciones a la publicidad infantil en televisión y en línea para combatir la obesidad. *Prev Med Rep* 2022 ; 26 . Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/obr.13441>

⁴⁰ van der Bend et al.

⁴¹ De Veirman, Hudders, y Nelson, «What Is Influencer Marketing and How Does It Target Children?»

⁴² Demetris Vrontis et al., «Social Media Influencer Marketing: A Systematic Review, Integrative Framework and Future Research Agenda», *International Journal of Consumer Studies* 45, n.º 4 (julio de 2021): 617-44, <https://doi.org/10.1111/ijcs.12647>.

⁴³ United Kingdom Government, *Consultation outcome. Introducing further advertising restrictions on TV and online for products high in fat, salt or sugar: government response to consultation on secondary legislation* (12 September 2024) Disponible en: <https://www.gov.uk/government/consultations/introducing-further-advertising-restrictions-on-tv-and-online-for-pr>

6. Conclusión

Por todo lo anterior conceptuamos de manera favorable sobre el Proyecto de Ley 306-24S entendiéndolo que:

- Es una medida favorable a la salud y la alimentación de NNA
- No limita la libertad de expresión
- Es proporcionada y constitucional
- Establece una medida regulatoria imperativa tal como lo recomienda la OMS y UNICEF
- Establece restricciones al marketing digital necesarias para la protección de los derechos a la salud, la alimentación y los datos personales de NNA, al tiempo que es coherente con otras regulaciones internacionales.

[https://www.gov.uk/government/consultations/introducing-further-advertising-restrictions-on-tv-and-online-for-pr](https://www.gov.uk/government/consultations/introducing-further-advertising-restrictions-on-tv-and-online-for-products-high-in-fat-salt-or-sugar-government-response-to-consultation-on-secondary-legislation/outcome/introducing-further-advertising-restrictions-on-tv-and-online-for-products-high-in-fat-salt-or-sugar-government-response-to-consultation-on-secondary-legislation)

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2023 CÁMARA Y 356 DE 2024 SENADO

por medio del cual se modifica la Ley 1566 del 2012, se dan lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños para personas que consumen sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones.



Bogotá, jueves, 21 de February de 2025

Estimado Representante,
DANIEL CARVALHO MEJIA
Representante Antioquia
 Cámara de Representantes
 Congreso de la República
daniel.carvalho@camara.gov.co
 Copia: Comisión Séptima Constitucional Permanente Senado de la República

Referencia: Concepto al proyecto de ley 225 de 2023 Cámara y 356 de 2024 Senado. MINIGUALDAD_2024-7251

Respetado representante,

Reciba un cordial saludo.

El Ministerio de Igualdad y Equidad comedidamente se permite remitir el concepto sobre el texto definitivo de la plenaria de la Cámara de Representantes del proyecto de ley No. 225 de 2023 Cámara y 356 de 2024 Senado *"Por medio del cual se modifica la Ley 1566 del 2012, se dan lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños para personas que consumen sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones"*.

Desde el Ministerio de Igualdad y Equidad estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que promuevan la garantía del derecho a la igualdad; el cumplimiento de los principios de no discriminación y no regresividad y la defensa de los sujetos de especial protección constitucional.

Cordialmente,

Firmado digitalmente por: Efraín Alberto Becerra Gomez
 Fecha: 21-02-2025 16:43:42

Efraín Alberto Becerra Gomez
 OFICINA JURÍDICA
 Jefe de Oficina Jurídica
ebecerra@minigualdad.gov.co

Concepto al proyecto de ley 225 de 2023 Cámara y 356 de 2024 Senado "Por medio del cual se modifica la Ley 1566 del 2012, se dan lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños para personas que consumen sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones"

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 1566 del 2012 y establecer lineamientos y acciones para una política de reducción de riesgos y daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas.

De acuerdo con los autores del proyecto de ley, la Ley 1566 de 2012 representó un avance significativo en el reconocimiento del consumo de sustancias psicoactivas como un tema de gran relevancia para la salud pública, destacando la necesidad de que el Estado implementara esfuerzos para prevenir su consumo. No obstante, la Ley resultó insuficiente al no incluir disposiciones específicas para la población que ya consume sustancias legales e ilegales, en el ejercicio de su derecho al libre desarrollo de la personalidad y la autodeterminación.

En este sentido, se establecen unos lineamientos para la creación de la política de reducción de riesgos y daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas, alineados a la Política Nacional de Drogas (2023 – 2033) y a las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas.

La reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas tiene como objetivo minimizar las consecuencias negativas del consumo de drogas, garantizando que las personas sean tratadas con dignidad y respeto, bajo un enfoque de derechos humanos, justicia social y equidad en salud y se dirige a personas que no necesariamente presentan consumos problemáticos o que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Con respecto al Sector Igualdad y Equidad se propone la inclusión del Ministerio de Igualdad y Equidad en la elaboración e implementación de la política de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas. Sobre esta participación, se advierte que esta alineada a la misionalidad del Ministerio, ya que la política podrá contribuir a la reducción de brechas sociales asociadas al consumo de drogas, promoviendo la no estigmatización, la no discriminación, y la superación de brechas en el acceso a la salud y atención.

Tanto la exposición de motivos del proyecto como la Política Nacional de Drogas reconocen que las políticas prohibicionistas han impulsado medidas discriminatorias contra los consumidores de drogas y las comunidades involucradas en el mercado ilegal, especialmente contra grupos vulnerables como campesinos cultivadores,

habitantes de calle, jóvenes marginados, trabajadoras sexuales, entre otros. En este contexto, el proyecto de ley se alinea con el objetivo del Ministerio de defender a los sujetos de especial protección constitucional, así como a la población vulnerable y a los grupos históricamente discriminados o marginados.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS

La Ley 1566 de 2012 *"Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional "entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias" psicoactivas"* en su artículo 1 reconoce que el consumo de sustancias psicoactivas (SPA) es un asunto de salud pública, priorizando la atención integral de las personas con problemas derivados del consumo.

Esta Ley se fundamenta en el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, enfocándose en el consumo de sustancias desde una perspectiva sanitaria y de prevención, en lugar de una puramente penal o represiva, cambiando así el paradigma de una manera importante. Esta norma promueve la atención integral y la inclusión de los consumidores en los programas de salud, adoptando una visión más amplia, menos estigmatizante y discriminatoria.

Uno de los pilares de esta Ley es el derecho a la salud consagrado en el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia. Este derecho obliga al Estado a garantizar el acceso a servicios de salud adecuados y de calidad. En este contexto, la Ley 1566 de 2012 subraya que las personas que consumen SPA tienen derecho a una atención integral que abarque la promoción de la salud, la prevención del consumo, el tratamiento de la adicción y la rehabilitación, así como su reintegración social. Este enfoque se encuentra alineado con los principios internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que asegura la protección de las personas más vulnerables.

A su vez, la mencionada Ley asignó deberes de coordinación interinstitucional, asegurando que las entidades públicas del nivel nacional y territorial trabajen de manera conjunta. El Ministerio de Salud y Protección Social, junto con otras entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud y los entes territoriales tienen la responsabilidad de implementar estrategias efectivas para prevenir y tratar el consumo de SPA. Esta articulación es clave para garantizar que las políticas públicas sean coherentes y estén alineadas con las necesidades de la población. Otro de los aspectos centrales de la Ley 1566 de 2012 es la despenalización del consumo personal y el tratamiento voluntario, sin embargo, no se señala una participación de otros sectores que acompañen y complementen estas medidas.

La Ley 1566 de 2012 se desarrolla en el marco del Plan Nacional de Salud Pública y otras políticas de salud que buscan fortalecer la prevención y atención integral del consumo de sustancias. Esta Ley se complementa con disposiciones previas como la

Ley 1122 de 2007 *"Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones"* y la Ley 715 de 2001 *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros."* al mejorar la organización y la prestación de servicios de salud en el país. Los entes territoriales son los encargados de asegurar que estos servicios estén disponibles y accesibles para todas las personas que los necesitan.

Aunado a lo anterior, es fundamental señalar la alta importancia de la regulación y adopción de la Política de Reducción de Riesgos y Daños para las personas que consumen sustancias psicoactivas, la cual se adicionará a la Política Integral de Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas adoptada por el Ministerio de Salud y Prosperidad Social mediante la Resolución 089 del 16 de enero de 2019.

Lo anterior, por cuanto se encuentra acorde con el **Eje 1. Fortalecimiento de los factores protectores frente al consumo de sustancias psicoactivas** de la Política integral de prevención y atención al consumo de sustancias psicoactivas, puesto que, se asignan cargas institucionales tanto a las autoridades de orden nacional como a las entidades territoriales para promover los factores de protección individuales, familiares y colectivos, tal y como lo refiere la **Línea 8.1.1.2 Desarrollo de entornos protectores frente al consumo de sustancias psicoactivas de la misma política.**

Por otra parte, el Ministerio de Igualdad y Equidad considera fundamental avanzar en las iniciativas legislativas que tengan por objeto fortalecer las políticas de prevención del daño para personas consumidoras de SPA. En este sentido, reconocemos la importancia de actualizar el marco jurídico actual a uno que se ajuste a un enfoque de reducción de riesgos y mitigación de daños desde visión más amplia, no estigmatizante ni discriminante.

Resaltamos que con esta iniciativa legislativa se fortalece el **Eje 2: Prevención de los factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas**, de la misma política pública, ya que las acciones de prevención constituyen un mecanismo eficaz que refuerza el modelo de reducción de riesgos y daños, buscando implementar estrategias e ideas prácticas con la finalidad de reducir las consecuencias negativas asociadas al consumo de sustancias psicoactivas. Aunado a lo anterior, fortalece la **Línea 8.2.2.2. Reducción de factores de riesgos en los entornos de hogar, educativo, laboral, comunitario e institucional** de dicho eje, mediante la vinculatoriedad de las acciones y atención de lineamientos por parte de los entes territoriales.

Es importante resaltar que este proyecto busca materializar el **Eje 5. Gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial** de la citada política, teniendo en cuenta que es el mecanismo mediante el cual se permite y se designa la coordinación y articulación de las diferentes entidades, desarrollado a su vez por las **Líneas 8.5.1.2 Fortalecer la gestión sectorial e intersectorial, nacional y territorial y 8.5.1. 4. Gestión de conocimiento.**

Así mismo, el proyecto de Ley también tiene en cuenta la Política Nacional de Drogas 2023 – 2033 del Ministerio de Justicia y de Derecho, en su **Eje 3. Atención a población en condición de vulnerabilidad frente a mercados urbanos de drogas**, específicamente con sus objetivos estratégicos del literal a. **Prevenir la vinculación de población vulnerable a las economías ilícitas relacionadas con drogas o evitar su reincidencia en caso de desvinculación.**

La Política Nacional de Drogas crea las **"Zonas de Paz y Esperanza para la Transformación y Renovación con Oportunidades"**, que se relacionan estrechamente con la necesidad de implementar el modelo de reducción de riesgos y daños para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas. Este enfoque permite no solo mitigar las consecuencias negativas del consumo de sustancias psicoactivas, sino también abordar las causas subyacentes de la vulnerabilidad, como la exclusión social, la falta de oportunidades y la violencia vinculada a los mercados ilegales de drogas. Al combinar estrategias como la promoción de oportunidades educativas, laborales y sociales con la reducción de riesgos, se genera un entorno más seguro y resiliente.

El modelo de reducción de riesgos y daños se convierte en una herramienta esencial dentro de estas zonas, ofreciendo alternativas al proyecto de vida de la población y reduciendo el impacto del consumo de sustancias psicoactivas a través de un enfoque inclusivo, con énfasis en el respeto por los derechos humanos y la justicia social, alineado así con el Plan Nacional de Desarrollo para generar entornos dignos y pacíficos en los territorios más afectados.

En este sentido, se resalta la inclusión de los actores particulares en las acciones y estrategias de reducción de riesgos y daños, dado que existen organizaciones de la sociedad civil, así como personas y entidades, que han adelantado esta labor a pesar de la falta de regulación en el ordenamiento jurídico colombiano. En este punto, se sugiere revisar las disposiciones de la Ley 1801 de 2016 que pudieran ser incompatibles con la implementación del Proyecto de Ley.

Así mismo, se fortalece tanto la investigación médica y científica y la gestión de conocimiento al rededor del fenómeno de las sustancias psicoactivas legales e ilegales, su impacto en la salud y en la salud pública, las poblaciones vulnerables, la evaluación de políticas públicas y los usos médicos y científicos de sustancias con potencial.

Por otra parte, fortalece el sistema de alertas tempranas y marca una pauta para que las entidades territoriales establezcan lineamientos para los establecimientos nocturnos como bares y discotecas, festivales de gran formato, conciertos y eventos masivos para público mayor de edad.

Con lo anterior, se destaca la importancia del desarrollo de los temas tratados en el presente proyecto de ley, al cual se presentan algunos comentarios o sugerencias enfocados en incluir la participación de otros sectores que han adquirido un papel fundamental en el apoyo a estos asuntos, como el sector de igualdad y equidad.

III. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS AL ARTICULADO

En ese mismo sentido, relacionamos a continuación algunas observaciones al Proyecto de Ley 225 de 2023 Cámara, para que sean tenidas en cuenta en el trámite legislativo y en el debate del Congreso de la República:

- Se sugiere incluir medidas de sensibilización y pedagogía para modificar la narrativa estigmatizante frente a las personas que en el libre desarrollo de su personalidad deciden consumir sustancias psicoactivas, en especial para los agentes estatales que se relacionan con los usuarios de sustancias y las iniciativas particulares, organizaciones y personas que desarrollan estrategias de reducción de riesgos y daños.
- En el marco de la Política de reducción de riesgos y daños es necesario garantizar que los jóvenes que usan drogas tengan acceso a información sanitaria relacionada con las drogas y a asesoramiento sin el consentimiento de los padres o tutores, y que la prestación de servicios de tratamiento o de reducción de daños sin el consentimiento de los padres o tutores sea posible cuando ello redunde en el interés superior de la persona, en este sentido, para el tratamiento con menores de edad se sugiere indagar con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar un concepto de la inclusión de los mismos siempre con miras a la prevención y protección de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes y a la garantía del interés superior del menor.
- En el marco de la Política de reducción de riesgos y daños, es fundamental garantizar el derecho de los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos como sujetos colectivos a la libre determinación, así como su derecho a ser consultados y a dar su consentimiento libre, previo e informado en todas las cuestiones que les afecten. Asimismo, deben tener la libertad de practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales, así como manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas. Igualmente, se debe respetar su derecho a utilizar las medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud tradicionales, incluidas aquellas relacionadas con su bienestar espiritual.

- Resaltamos la importancia de incorporar enfoques misionales, materializándolos en la respuesta institucional, la resolución 668 del 2024 del Ministerio de Igualdad y Equidad pueden sumar en esa dirección. Estos enfoques constituyen una herramienta esencial para la acción pública y deben ser integrados por las entidades públicas en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas. Además, representan una estrategia clave para la inclusión, orientada a superar las desigualdades y garantizar los derechos de todas las personas.

TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY N° 225 DE 2023 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1566 DEL 2012, SE DAN LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA DE REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DAÑOS PARA PERSONAS QUE CONSUMEN SUSTANCIAS PSICOACTIVAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".	TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY N° 225 DE 2023 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1566 DEL 2012, SE DAN LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA DE REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DAÑOS PARA PERSONAS QUE CONSUMEN SUSTANCIAS PSICOACTIVAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".	JUSTIFICACIÓN
ARTÍCULO 2º. Reducción del riesgo y del daño. La política de reducción de riesgos y daños en el uso y consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas se reconocerá como un enfoque de salud pública transversal y de atención integral necesario para preservar la salud e integridad de los habitantes de la nación, abordando los aspectos sociales y culturales del consumo con el fin de reducir las afectaciones derivadas del consumo de sustancias psicoactivas. Su implementación considerará estrategias	ARTÍCULO 2º. Reducción del riesgo y del daño. La política de reducción de riesgos y daños en el uso y consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas se reconocerá como un enfoque de salud pública transversal, servicios socio sanitarios y de atención integral necesario para preservar la salud e integridad de los habitantes de la nación, abordando los aspectos sociales y culturales del consumo con el fin de reducir las afectaciones derivadas del consumo de sustancias psicoactivas. Su implementación	Resulta pertinente incluir como enfoque de la política los servicios socio sanitarios teniendo en cuenta que este término es más amplio y permite atender la población no solo desde el sector exclusivo de salud pública, sino también desde un enfoque social más amplio, puesto que, el dejar solamente el concepto de salud pública podría derivar en un asunto de competencia exclusiva del Ministerio de Salud y Prosperidad Social. En el literal C, se propone incluir la atención integral.

basadas en la evidencia científica, la concurrencia de esfuerzos estatales para la atención integral y enfoques interseccionales diferenciados de acuerdo con las necesidades y los contextos sociales, las dinámicas de consumo de sustancias psicoactivas y las necesidades sociales y de salud pública.	considerará estrategias basadas en la evidencia científica, la concurrencia de esfuerzos estatales para la atención integral y enfoques interseccionales diferenciados de acuerdo con las necesidades y los contextos sociales, las dinámicas de consumo de sustancias psicoactivas y las necesidades sociales y de salud pública y socio sanitaria.	lo que permitirá ofrecer servicios de apoyo integrales a esta población, a través de proyectos con enfoques distintos o complementarios al de la salud. En el literal D, se sugiere modificar el fragmento resaltado por "especial atención a los problemas derivados del consumo" , ya que la redacción actual podría interpretarse como un sesgo hacia el consumo en sí mismo. En el literal D, se incluyen los enfoques: De derechos: Implica que todas las acciones tienen como centro a las personas y pueblos como los sujetos titulares de derecho. Territorial: Comprende el territorio como unidad de acción transectorial y como un ecosistema social, geográfico, político y cultural, que comparte unas relaciones de identidad territorial, desde la multiculturalidad y en interconexión con otros territorios. Diferencial: Implica el diseño e implementación
Este enfoque complementará y no reemplazará los esfuerzos estatales respecto a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, y estará en armonía con la normatividad que protege a los niños, niñas y adolescentes del consumo de sustancias psicoactivas. La política de reducción de riesgos y daños deberá centrarse en el cuidado y la protección de la integridad física, mental y social del individuo, teniendo en cuenta los siguientes objetivos:	Este enfoque complementará y no reemplazará los esfuerzos estatales respecto a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, y estará en armonía con la normatividad que protege a los niños, niñas y adolescentes del consumo de sustancias psicoactivas. La política de reducción de riesgos y daños deberá centrarse en el cuidado y la protección de la integridad física, mental y social del individuo, teniendo en cuenta los siguientes objetivos:	
a) Propender por el acceso a la información adecuada y oportuna sobre buenas prácticas de cuidado, herramientas e información para la reducción del riesgo y del daño. b) Monitorear y alertar eventuales riesgos químicos y de salud pública por el consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas que estén en circulación en territorios	a) Propender por el acceso a la información adecuada y oportuna sobre buenas prácticas de cuidado, herramientas e información para la reducción del riesgo y del daño. b) Monitorear y alertar eventuales riesgos	

<p>específicos, c) Garantizar el adecuado acceso a los servicios de salud para las personas que consumen sustancias psicoactivas en caso de ser requeridos. d) Desarrollar políticas, programas y/o estrategias diferenciadas para el cuidado y protección de la salud pública y la especial atención a problemas de consumo de sustancias psicoactivas teniendo en cuenta la perspectiva étnica, de género y poblaciones en condición de vulnerabilidad. e) Otorgar herramientas que expongan los riesgos y los daños del consumo de sustancias psicoactivas, y con ello avanzar en la disuasión y prevención del consumo y la educación para el cuidado de la integridad y salud. f) Coordinar acciones con el sector social del Estado para implementar la política y atender las poblaciones vulnerables y de especial atención. g) Los demás objetivos que la política pública define con base a la evidencia científica disponible.</p> <p>El enfoque adoptado se enmarca en las obligaciones internacionales asumidas por Colombia, particularmente los lineamientos y/o recomendaciones internacionales sobre</p>	<p>químicos y de salud pública por el consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas que estén en circulación en territorios específicos. c) Garantizar el adecuado acceso a los servicios de salud y atención integral para las personas que consumen sustancias psicoactivas en caso de ser requeridos. d) Desarrollar políticas, programas y/o estrategias diferenciadas para el cuidado y protección de la salud pública y la especial atención a problemas derivados del consumo de sustancias psicoactivas teniendo en cuenta los enfoques de derecho, territorial, diferencial, étnico - racial y antirracista, género, interseccional y de curso de vida la perspectiva étnica, de género y poblaciones en condición de vulnerabilidad. e) Otorgar herramientas que expongan los riesgos y los daños del consumo de sustancias psicoactivas, y con ello avanzar en la disuasión y prevención del consumo y la educación para el cuidado de la integridad y salud. f) Coordinar acciones con el Sector de Igualdad y Equidad sector social del Estado para implementar la política, y atender las</p>	<p>de respuesta estatal diferenciada que garantice el acceso de todas las poblaciones a las medidas diseñadas para garantizar los derechos en equidad, mediante la comprensión y superación de las barreras que enfrentan las personas, por cuenta de los sistemas de discriminación basados en género, edad, étnico-racial, discapacidad, nacionalidad, clase y otras.</p> <p>Étnico - racial y antirracista: Implica que todas las acciones estén encaminadas a la garantía de derechos de las personas y los Pueblos Indígenas, Rrom (o Gitano), Negros, Afrocolombianos, Raizal y Palenquero mediante el respeto y la protección de la diversidad étnica y cultural, que procuren la superación del racismo y la discriminación étnico-racial.</p> <p>Interseccional: Implica el reconocimiento de la indivisibilidad de los sujetos de derechos, y, por tanto, diseñar e implementar respuesta estatal de forma diferenciada para superar las barreras simultáneas que surgen de situaciones en las que convergen diferentes tipos de discriminación, generando una intersección o</p>	<p>derechos humanos y política de drogas, asegurando la protección de los derechos humanos y la salud pública como elementos fundamentales.</p> <p>La implementación de esta política estará sujeta a la definición y monitoreo de indicadores de impacto en salud pública, accesibilidad a servicios, reducción de riesgos químicos y disminución del estigma hacia las personas consumidoras, los cuales serán definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social en un plazo de seis meses tras la entrada en vigencia de la ley.</p>	<p>poblaciones vulnerables, grupos históricamente discriminados o marginados, población en territorios marginados y excluidos y población de especial atención con situaciones de vulnerabilidad asociadas al consumo de sustancias psicoactivas.</p> <p>g) Los demás objetivos que la política pública define con base a la evidencia científica disponible.</p> <p>El enfoque adoptado se enmarca en las obligaciones internacionales asumidas por Colombia, particularmente los lineamientos y/o recomendaciones internacionales sobre derechos humanos y política de drogas, asegurando la protección de los derechos humanos y la salud pública como elementos fundamentales.</p> <p>La implementación de esta política estará sujeta a la definición y monitoreo de indicadores de impacto en salud pública, accesibilidad a servicios, reducción de riesgos químicos y disminución del estigma hacia las personas consumidoras, los cuales serán liderados definidos por el Ministerio de Salud y</p>	<p>superposición de identidades, que amplía la carga de desigualdad y las barreras de acceso a derecho que experimenta una persona.</p> <p>Género: Comprende que todas las acciones de respuesta contribuyan a las garantías para la eliminación de las desigualdades e inequidades que han afectado históricamente a las mujeres y personas debido a sus orientaciones sexuales e identidad o expresión de género no hegemónicas.</p> <p>De curso de vida: Implica reconocer que el desarrollo humano es un continuo que ocurre a lo largo de la vida y está determinado por trayectorias, sucesos, hitos, transiciones y efectos acumulativos que generan experiencias vitales particulares que se gestan en los entornos en donde los seres humanos se desarrollan y tejen sus relaciones.</p> <p>Incluir estos enfoques en los lineamientos de la política de reducción de riesgos y daños implica abordar de manera integral los fenómenos que rodean el mercado legal e ilegal del consumo</p>
<p>Protección Social en un plazo de seis meses tras la entrada en vigencia de la ley.</p> <p>En el literal F, se modifica el sector social del Estado por el Sector de Igualdad y Equidad con el objetivo de precisar el sector administrativo con el que se puede llegar a trabajar, alineados a su población objeto.</p> <p>En el último inciso de este artículo, se propone modificar la palabra "definidos" por "liderados", ya que los indicadores que podrían formularse sobre la accesibilidad a los servicios requieren la participación de otras entidades del orden nacional.</p> <p>ARTÍCULO 4º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1566 del 2012, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3A. Acciones y estrategias de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas. Las acciones y estrategias de reducción de riesgos y daños para las personas que consumen sustancias psicoactivas deberán enmarcarse en lineamientos de política de salud, salud pública e inclusión social definida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Justicia y del Derecho y quien dirija la</p>	<p>de sustancias psicoactivas.</p> <p>En el literal F, se modifica el sector social del Estado por el Sector de Igualdad y Equidad con el objetivo de precisar el sector administrativo con el que se puede llegar a trabajar, alineados a su población objeto.</p> <p>En el último inciso de este artículo, se propone modificar la palabra "definidos" por "liderados", ya que los indicadores que podrían formularse sobre la accesibilidad a los servicios requieren la participación de otras entidades del orden nacional.</p> <p>ARTÍCULO 4º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1566 del 2012, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3A. Acciones y estrategias de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas. Las acciones y estrategias de reducción de riesgos y daños para las personas que consumen sustancias psicoactivas deberán enmarcarse en lineamientos de política de salud, salud pública e inclusión social definida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Justicia y del Derecho, quien dirija la</p>	<p>de sustancias psicoactivas.</p> <p>En el literal F, se modifica el sector social del Estado por el Sector de Igualdad y Equidad con el objetivo de precisar el sector administrativo con el que se puede llegar a trabajar, alineados a su población objeto.</p> <p>En el último inciso de este artículo, se propone modificar la palabra "definidos" por "liderados", ya que los indicadores que podrían formularse sobre la accesibilidad a los servicios requieren la participación de otras entidades del orden nacional.</p> <p>Se sugiere tener en cuenta los lineamientos y políticas públicas emitidas para la protección de sujetos de especial protección constitucional.</p>	<p>política social del Estado. Estas acciones y estrategias, según corresponda, deberán incluirse dentro de los planes territoriales de salud y otros instrumentos de planeación y acción que aborden el fenómeno en su integralidad.</p> <p>Las acciones y estrategias encaminadas a la reducción de riesgos y daños deberán incluir un favor psicosocial que garantice la dignidad, el bienestar y la calidad de vida de las personas que consumen sustancias psicoactivas, para tal fin el Ministerio de Igualdad y la Equidad, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, el Ministerio del Deporte y el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes deberán colaborar en la elaboración e implementación de la política pública.</p> <p>Se autoriza el uso de recursos provenientes del Fondo FRISCO para la financiación de estas iniciativas.</p> <p>Parágrafo 1º. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios, o quienes hagan sus veces, prestarán servicios de reducción de riesgos y daños derivados del consumo de sustancias psicoactivas a través de sus programas de</p>	<p>política social del Estado y las relacionadas con sujetos de especial protección constitucional. Estas acciones y estrategias, según corresponda, deberán incluirse dentro de los planes territoriales de salud y otros instrumentos de planeación y acción que aborden el fenómeno en su integralidad.</p> <p>Las acciones y estrategias encaminadas a la reducción de riesgos y daños deberán incluir un favor psicosocial medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas adecuadas, que garantice la dignidad, el bienestar y la calidad de vida de las personas que consumen sustancias psicoactivas. Para tal fin el Ministerio de Igualdad y la Equidad, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, el Ministerio del Deporte y el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes deberán colaborar en la elaboración e implementación de la política pública.</p> <p>Se autoriza el uso de recursos provenientes del Fondo FRISCO para la financiación de estas iniciativas.</p> <p>Parágrafo 1º. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios, o</p>	<p>de sustancias psicoactivas.</p> <p>En el literal F, se modifica el sector social del Estado por el Sector de Igualdad y Equidad con el objetivo de precisar el sector administrativo con el que se puede llegar a trabajar, alineados a su población objeto.</p> <p>En el último inciso de este artículo, se propone modificar la palabra "definidos" por "liderados", ya que los indicadores que podrían formularse sobre la accesibilidad a los servicios requieren la participación de otras entidades del orden nacional.</p> <p>Se sugiere tener en cuenta los lineamientos y políticas públicas emitidas para la protección de sujetos de especial protección constitucional.</p>

<p>promoción y prevención (PYP), de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social con cargo a los recursos destinados al financiamiento del Plan de Beneficios en Salud – PBS-.</p> <p>Parágrafo 2°. La reglamentación de la presente ley definirá los lineamientos y autorizaciones para que particulares desarrollen e implementen acciones y/o estrategias de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas. Estos lineamientos deberán reconocer y considerar prioritariamente a aquellos que acrediten experiencia en la materia y reglamentar el permiso contemplado en el artículo 376 de la Ley 599 del 2000 en los casos que sea pertinente.</p>	<p>quienes hagan sus veces, prestarán servicios de reducción de riesgos y daños derivados del consumo de sustancias psicoactivas a través de sus programas de promoción y prevención (PYP), de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social con cargo a los recursos destinados al financiamiento del Plan de Beneficios en Salud – PBS-.</p> <p>Parágrafo 2°. La reglamentación de la presente ley definirá los lineamientos y autorizaciones para que particulares desarrollen e implementen acciones y/o estrategias de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas. Estos lineamientos deberán reconocer y considerar prioritariamente a aquellos que acrediten experiencia en la materia y reglamentar el permiso contemplado en el artículo 376 de la Ley 599 del 2000 en los casos que sea pertinente.</p>	<p>Se sugiere incluir los enfoques diferencial, étnico – racial y antirracista, género, interseccional y de curso de vida, por las respuestas expuestas en la justificación al artículo 2 y se considera pertinente</p>	<p>daños para el consumo de bebidas alcohólicas y embriagantes. Estos lineamientos deberán contener obligaciones y restricciones diferenciadas para los actores involucrados en la fabricación, distribución y comercialización de bebidas alcohólicas en el país con el fin de reducir los riesgos y daños de su consumo para el individuo y la sociedad. Estos lineamientos buscarán la actualización de las políticas sobre consumo de alcohol en el país.</p> <p>Parágrafo 1. Los lineamientos de reducción de riesgos y daños para el consumo de alcohol serán contruidos con enfoques diferenciales para las poblaciones étnicas y raciales.</p> <p>Parágrafo 2. Las Entidades Territoriales, podrán implementar acciones de sensibilización y prevención, priorizando los sectores con mayor incidencia y riesgo de consumo de alcohol.</p>	<p>daños para el consumo de bebidas alcohólicas y embriagantes. Estos lineamientos deberán contener obligaciones y restricciones diferenciadas para los actores involucrados en la fabricación, distribución y comercialización de bebidas alcohólicas en el país con el fin de reducir los riesgos y daños de su consumo para el individuo y la sociedad. Estos lineamientos buscarán la actualización de las políticas sobre consumo de alcohol en el país.</p> <p>Parágrafo 1. Los lineamientos de reducción de riesgos y daños para el consumo de alcohol serán contruidos con enfoques diferenciales para las poblaciones étnicas y raciales, diferencial, étnico – racial y antirracista, género, interseccional y de curso de vida y teniendo en cuenta las personas en situación de vulnerabilidad.</p> <p>Parágrafo 2. Las Entidades Territoriales, podrán implementar acciones de sensibilización y prevención, priorizando los sectores con mayor incidencia y riesgo de consumo de alcohol.</p>	<p>tener en cuenta a las personas en situación de vulnerabilidad, concepto que ha sido desarrollado por la Corte Constitucional en sentencia T-312 de 2021, así:</p> <p>"(...) La Corte Constitucional ha entendido la vulnerabilidad como "un proceso multidimensional que confluje en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno (...)"</p> <p>"(...) La situación o estado de vulnerabilidad es una circunstancia que tiene que ver con las barreras sociales, económicas, políticas y culturales que, sin ser elegidas, le son impuestas desde afuera a el individuo y le impiden desarrollar por su propio desarrollo y/o por el de su núcleo familiar, así como, por la adopción de un proyecto de vida. (...)"</p>
<p>ARTÍCULO 6°. Reducción de riesgos y daños para el consumo de alcohol. El Gobierno Nacional a través de la Mesa Intersectorial de Alcohol establecerá lineamientos de la política de reducción de riesgos y</p>	<p>ARTÍCULO 6°. Reducción de riesgos y daños para el consumo de alcohol. El Gobierno Nacional a través de la Mesa Intersectorial de Alcohol establecerá lineamientos de la política de reducción de riesgos y</p>	<p></p>	<p>El Ministerio de Igualdad y Equidad destaca la relevancia de la iniciativa que busca armonizar el ordenamiento jurídico interno en relación al consumo de sustancias legales e ilegales, mediante la creación de la política de reducción de riesgos y daños.</p>		

En este sentido, emitimos un concepto favorable, sin perjuicio de las observaciones planteadas a lo largo de este escrito.

Desde el Ministerio, nos ponemos a su total disposición para coordinar cualquier espacio o actividad que considere adecuado para ahondar en el presente concepto.

Elaboró:
David Rolando Rincón/ Viceministerio para las Poblaciones y Territorios Excluidos y la Superación de la Pobreza
Valentina Camargo Sánchez/ Oficina Jurídica
Revisó:
Lucas Arias Vélez y Sofia Elisa Sierra /Viceministerio para las Poblaciones y Territorios Excluidos y la Superación de la Pobreza
Johan Tribaldos y Yanna Sofia Garzón/ Oficina de Saberes y Conocimientos Estratégicos

CONTENIDO

Gaceta número 672 - viernes, 9 de mayo de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

	Págs.
Concepto jurídico Dejusticia sobre el Proyecto de Ley número 306 de 2024 Senado, por la cual se establecen medidas de salud pública para proteger de manera especial a la niñez y la adolescencia, promover una alimentación saludable, combatir la malnutrición y prevenir las Enfermedades No Transmisibles.....	1
Concepto jurídico Ministerio de Igualdad y Equidad al Proyecto de Ley número 225 de 2023 Cámara y 356 de 2024 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1566 del 2012, se dan lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños para personas que consumen sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones.....	4