

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2016 SENADO**  
**“POR EL CUAL SE PROHIBE LA PRODUCCIÓN, COMERCIALIZACION, EXPORTACION, IMPORTACION**  
**Y DISTRIBUCION DE LOS PRODUCTOS Y MATERIAS PRIMAS QUE PUEDAN SER NOCIVAS A LA**  
**SALUD INDIVIDUAL Y COLECTIVA”**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**Artículo 1. Del objeto.** La presente ley tiene por objeto dar lineamientos para la coordinación conjunta, armónica y sistemática de los órganos del Estado y la sociedad que permita el inicio, desarrollo y aplicación de políticas públicas de prevención y promoción de la salud pública colectiva, protección al medio ambiente y condiciones de seguridad en el trabajo.

**Artículo 2. De la investigación científica sobre los productos y materias primas que puedan ser nocivos a la salud individual o pública.** Debido a la dirección, vigilancia, control e inspección en cabeza del Gobierno Nacional, corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social con el apoyo de las instituciones científicas de naturaleza pública y privadas, priorizar los esfuerzos para el permanente estudio y monitoreo sobre los productos o materias primas que representen nocividad a la salud pública e individual.

**Artículo 3. De la periodicidad de los informes por parte del Gobierno Nacional.** El Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Salud y Protección Social, informará al Congreso de la República al comienzo de cada legislatura, el avance de las investigaciones y estudios que se encuentren realizando en los casos de sustancias detectadas como nocivas para la salud pública colectiva.

**Artículo 4. De las regulaciones y prohibiciones.** Como consecuencia de su labor de permanente vigilancia y control, el Gobierno Nacional través del Ministerio de Salud y Protección Social adoptará las decisiones tendientes a regular, limitar, restringir y/o prohibir el uso, comercialización y/o toda forma de distribución de una sustancia o materia prima cuando estime que éstas representan nocividad para la salud pública colectiva. Estas decisiones se motivaran en estudios o investigaciones que así lo indiquen, conservando la objetividad, aceptabilidad y reconocimiento de la comunidad científica.

**Artículo 4. De la responsabilidad de adoptar las decisiones e implementarlas con criterio de equidad.** En la misma decisión de prohibición el uso, distribución o comercialización de alguna sustancia o materia prima cuyo uso hasta la fecha hubiese sido permitida corresponde al Gobierno Nacional formular de manera planificada los efectos de dicha medida, en planes y acciones coordinadas para atender expresamente los siguientes efectos económicos y sociales que puedan producirse, así:

- a. Atención asistencial en salud, psicosocial y económica a personas afectadas por la influencia o contacto de la sustancia o materia prima a prohibirse.
- b. Definición de un período de transición salvo que por razones de salud pública la prohibición deba ser inmediata. Dicho período será el pertinente para mitigar los riesgos y contingencias que se produzcan por la medida.

- c. Con base en el derecho y deber de información, salubridad y seguridad pública, en caso de que la prohibición sea por la existencia de una sustancia menos nociva o inocua deberá indicarse los productos o materias primas sustitutos.
- d. Brindar las garantías de indemnización, readaptación y orientación de reubicación de trabajadores y sustitución de empresa o industria;
- e. Plan de reorientación económica de industria o actividad empresarial de las personas que hayan ejercido válidamente la actividad restringida o prohibida.
- f. Medidas sociales y económicas de compensación a los territorios, empresarios y trabajadores por cuya prohibición se generen efectos de pérdida colectiva de empleo o actividad laboral o comercial.
- g. Las demás necesarias para evitar emergencias de orden social, económico y ecológico.

**Artículo 5. APLICABILIDAD, VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** Se concede un período de seis meses para que el Gobierno Nacional inicie la planificación y acuerdos necesarios que le permitan cumplir con su labor de vigilancia, control, monitoreo e informe periódico, de que tratan los artículos 2 y 3 de la presente ley. No obstante la aplicabilidad anterior, la ley rige a partir de su promulgación y se interpretará de conformidad con las leyes que acogen los tratados internacionales sobre derechos humanos, seguridad en el trabajo, autodeterminación de los pueblos y protección al medio ambiente, que ha suscrito Colombia y que prevalecen en el orden interno.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Justificación

Encontramos necesario formular una disposición de carácter legal, que imponga los deberes permanentes de monitoreo, control, vigilancia e inspección del Estado sobre las actividades que tengan relevancia en la salud pública colectiva (individual y conjunta) de la sociedad colombiana, en todos los ámbitos, esto es, en actividades de explotación, transformación, industrialización, comercialización y cualquier otra representación de sustancias que sean utilizadas como materia prima o sean secundarios para la elaboración o transformación y cuyo contacto directo como productor o consumidor sea un residente en el territorio colombiano.

Consideramos de la mayor importancia y equidad que los avances científicos y la producción intelectual científica sobre sustancias se delate de manera sistemática, coordinada y en ejercicio del principio constitucional de la Colaboración Armónica de las instancias del Estado en procura de la protección de toda forma de vida, sea cual fuera la exposición de esta a una fuente de peligro o que represente riesgo. Por tanto, el presente proyecto de ley se encamina a:

- a. Resaltar y reforzar la competencia de decisión y orientación de la instancia ejecutiva del Estado en cabeza de la cartera ministerial de Salud y Protección Social, de las decisiones de regular, restringir y/o prohibir el uso de una sustancia o materia prima y/o el ejercicio de una actividad económica, artesanal o industrial de aquella.
- b. Brindar de manera íntegra herramientas para que las decisiones de restricción, regulación y prohibición de actividades que otrora hayan sido consentidas e incentivadas y de las cuales se haya realizado el ejercicio legítimo y legal, cuenten con un tratamiento racional y proporcional, a fin de no causar mayores daños o efectos que agraven la situación generada por el uso de la sustancia o materia prima.
- c. Aplicar la proporcionalidad en las decisiones a fin de evitar efectos como el pánico económico, la zozobra pública, inestabilidad social o familiar, que pueden producir las decisiones de restricción de una actividad económica o una penalización o sanción del ejercicio de una actividad, máxime si éstas no parten de consenso científico y planificación a corto, mediano y largo plazo.
- d. Dar aplicabilidad tanto al principio de colaboración armónica entre las diferentes instancias del poder público como la prevalencia del principio de especialidad que den la seguridad jurídica que el debate de prohibiciones y restricciones razonables de las actividades industriales y/o económicas que causan afectación a la salud individual o colectiva.

### 2. Contexto

Es relevante resaltar que en el Congreso de la República ha existido un activo debate acerca de la regulación sobre el uso y manipulación de materias primas con riesgo de afectación a la salud de la población. De ello, se tienen antecedentes como la Ley 1335 de 2009 la cual se orienta a reconocer el ejercicio de algunas actividades identificadas como riesgosas y por tanto, la necesidad de imponer restricciones o limitaciones con miras a proteger a los menores de edad y las personas no fumadoras; de esta manera, estableciendo la obligación y competencia para fijar políticas públicas para el abandono del consumo de tabaco y sus derivados, así como acciones para desincentivar el consumo de dichas sustancias.

Otro antecedente, de la regulación y de prohibición ante el ejercicio de una actividad autorizada pero identificada como riesgosa y nociva, es la Ley 124 de 1994 por la cual se prohíbe el expendio de bebidas alcohólicas a menores de edad, la cual restringe obligó a que *"toda publicidad, identificación o promoción sobre bebidas embriagantes debía hacer referencia expresa a la prohibición establecida en la"* y adicionalmente, se consagra como deber de los establecimientos que venden bebidas alcohólicas colocar en un lugar visible la prohibición de expendio a menores.

Al consumo de sustancias que alteran la salud de las personas (alcohol y tabaco) aúnan la previsión más típica de las hasta aquí mencionadas, como es la Ley 769 de 2002 (con su antecedente Ley 105 de 1883 sobre transporte de sustancias peligrosas) "Código Nacional de Tránsito Terrestre" que regula la conducción de vehículos - considerada como una actividad peligrosa – fijando los principios rectores de *"seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización"*; y considerando los grados de peligrosidad para las sanciones<sup>1</sup> ante cualquier infracción a las normas de restricción y prevención.

Todo lo anterior, máxime cuando dichas actividades (principalmente de consumo) afecten o puedan afectar a una población con especial protección constitucional como son los niños y adolescentes, el artículo 9° de la Ley 1098 de 2006 es expreso en indicar: ***"En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de éstos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona" y que "En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente"*** (resaltos nuestros).

Nótese que dichas normas se dirigen a actividades permitidas, pero que admiten y requieren de limitaciones como expresamente lo exige el artículo 333 de la Constitución Política.

Así, con el presente proyecto de ley se busca de manera puntual:

---

<sup>1</sup> **Art. 130. GRADUALIDAD.** Las sanciones por infracciones a las normas de tránsito se aplicarán teniendo en cuenta la gravedad de la infracción. Para este efecto se tendrá en consideración el grado de peligro tanto para los peatones como para los automovilistas. En caso de fuga se duplicará la multa.

- a. Fortalecer a las autoridades competentes de la rama ejecutiva del poder público que tiene a su cargo el control, orientación y vigilancia de los temas de salud pública colectiva e individual, en este caso, al Ministerio de Salud y Protección Social y entidades relacionadas, como así lo estipula la Ley 4107 de 2011 que con ocasión de su competencia para que propendan por la investigación, la adopción de decisiones especializadas y objetivas para la restricción de actividades de las que se tenga el consenso de su nocividad. Cito por su pertinencia las competencias legales, referidas:

*“Ley 4107 de 2011. Artículo 2°. Funciones. El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes:*

...

*3. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades.*

*4. Formular, adoptar, coordinar la ejecución y evaluar estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida, y de prevención y control de enfermedades transmisibles y de las enfermedades crónicas no transmisibles.*

*5. Dirigir y orientar el sistema de vigilancia en salud pública.*

...

*7. Promover e impartir directrices encaminadas a fortalecer la investigación, indagación, consecución, difusión y aplicación de los avances nacionales e internacionales, en temas tales como cuidado, promoción, protección, desarrollo de la salud y la calidad de vida y prevención de las enfermedades.” (resaltos fuera del texto).*

***Primera idea de contexto: La regulación y/o prohibición de uso de una materia prima o de cualquier sustancia debe consultar la mirada objetiva del consenso científico que orientan a la adopción de recomendaciones o declaraciones o recomendaciones internacionales para los Estados en el ejercicio de una actividad industrial o laboral y en particular las decisiones de un Estado en su legislación interna, se deben orientar objetivamente por la consideración de autoridad técnica competente y las consultas interdisciplinarias<sup>2</sup>:***

En este orden de ideas son: la Organización Mundial de la Salud, las agencias internacionales para la investigación (verbi gracia Agencia Internacional de Investigación para el Cáncer; Unión Internacional de Control de Cáncer); el Comité Conjunto Internacional de Políticas de las Sociedades de Epidemiología y demás colegios reconocidos que orientan sus investigaciones hacia los asuntos que atañen a la salud pública colectiva, quienes al publicarlas incentivan y llaman la atención de los Estados. Es de indicar que el criterio científico y el reconocimiento de la autoridad que la ciencia y tecnología detentan en estos asuntos son base para las decisiones a tomar, entre otras, para las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo que a su vez son la base de acuerdos transnacionales expresados en tratados internacionales y para

---

<sup>2</sup> C144 - Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)

el caso de Colombia, la expedición, sanción y promulgación de leyes que los adopten y que al tratarse de derechos humanos, prevalecen en el orden interno<sup>3</sup>. *Verbi gracia*, el espectro de convenios y recomendaciones, en su gran mayoría acogidas por Colombia:

- C155 - Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)
- P155 - Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981
- R164 - Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164)
- C161 - Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161)
- R171 - Recomendación sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 171)
- C187 - Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)
- R197 - Recomendación sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 197)
- R097 - Recomendación sobre la protección de la salud de los trabajadores, 1953 (núm. 97)
- R102 - Recomendación sobre los servicios sociales, 1956 (núm. 102)
- R194 - Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales, 2002 (núm. 194)
- C115 - Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 115)
- R114 - Recomendación sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 114)
- C139 - Convenio sobre el cáncer profesional, 1974 (núm. 139)
- R147 - Recomendación sobre el cáncer profesional, 1974 (núm. 147)
- C148 - Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148)
- R156 - Recomendación sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 156)
- C162 - Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162)
- R172 - Recomendación sobre el asbesto, 1986 (núm. 172)
- C170 - Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170)
- R177 - Recomendación sobre los productos químicos, 1990 (núm. 177)
- C174 - Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174)
- R181 - Recomendación sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 181)
- C120 - Convenio sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964 (núm. 120)
- R120 - Recomendación sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964 (núm. 120)
- C167 - Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167)
- R175 - Recomendación sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 175)
- C176 - Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176)
- R183 - Recomendación sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 183)

---

<sup>3</sup> Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Adicionado por el Acto Legislativo 02 de 2001, con el siguiente texto: El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

- C184 - Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184)
- R192 - Recomendación sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 192)

***Segunda idea de contexto: la jurisprudencia colombiana y el derecho de libre empresa marcan la orientación jurídica del legislador cuando de limitarlo se trate.***

De igual manera, el tratamiento o visión integral que exigen todos los temas de interés general, es pertinente resaltar la responsabilidad que le asiste al Legislador para considerar razonadamente las diferentes consecuencias sociales y económicas cuando se restringen o prohíbe cualquier actividad o expresión de la conducta humana, máxime cuando esta involucra procesos colectivos, de los cuales la industria y la economía, es un ejemplo. Las consideraciones de orden social son ineludibles, como ¿considerar la tal vez segura pérdida de empleo de los trabajadores directos o indirectos de la actividad restringida o prohibida? ¿Cuáles son y cuál es el coste de la restricción o prohibición ante la limitación o delimitación del ejercicio de una actividad otrora legal o sin restricción ante particulares titulares de permisos, concesiones, derechos o cualquier derecho particular y concreto? En este caso, cuando se trata de actividades industriales y del ejercicio empresarial reconocido en la Carta Política<sup>4</sup>. De esta forma, cuáles y cómo han de aplicarse las medidas en salud pública. Estas son cuestiones de gran calado y de la mayor importancia.

Teniendo como base lo anterior, puntualmente referimos la interpretación y línea jurisprudencial existente en lo que corresponde a la restricción de la actividad empresarial, el alcance del concepto de empresa orientado por la responsabilidad social y función ecológica y social que a la vez le asiste, así como la existencia de la política pública de prevención de la enfermedad y promoción de la salud, que son el marco del ejercicio constitucionalidad de cualquier emprendimiento. En ese contexto valioso es referir el siguiente extracto:

***“LIBERTAD ECONOMICA-Límites/INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA-Finalidad/INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA-Condiciones<sup>5</sup>***

*La Constitución establece cláusulas expresas que limitan el ejercicio de la libertad económica, al interés general y la responsabilidad social, de forma que lo haga compatible con la protección de los bienes y valores constitucionales cuyo desarrollo confiere la Carta a las operaciones de mercado. Esta limitación se comprende, entonces, desde una doble perspectiva. En primer término, la necesidad de hacer compatible la iniciativa privada con los intereses de la sociedad implica que los agentes de mercado auto-restringan sus actividades en el mercado, con el fin de evitar que un uso abusivo de las libertades constitucionales impidan el goce efectivo de los derechos vinculados con dichos bienes valores. De otro lado, los límites a la libertad económica justifican la intervención estatal en el mercado, de modo que el Estado esté habilitado para ejercer labores de regulación, vigilancia y control, a través de una serie de instrumentos de intervención con los cuales se controlan y limitan los abusos y deficiencias del mercado. Dicha intervención es mucho más intensa precisamente cuando se abre la posibilidad de que a la prestación de los servicios públicos concurren*

<sup>4</sup> ARTICULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 228 del 24 de marzo de 2010. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá, D.C.

*los particulares.”. Nótese que la intervención del Estado en la economía apunta a la corrección de desigualdades, inequidades y demás comportamientos lesivos en términos de satisfacción de garantías constitucionales. Por ende, dicha actividad estatal se enmarca no solo en la corrección de conductas, sino también en la participación pública en el mercado, destinada a la satisfacción de los derechos constitucionales de sus participantes, en especial de los consumidores. No obstante, tampoco resulta acertado concluir que el Estado puede intervenir en la economía de cualquier modo, bajo el argumento de cumplir con las finalidades antes planteadas. En contrario, la jurisprudencia de esta Corporación ha previsto que esa intervención será compatible con los preceptos que dispongan la intervención del Estado en el mercado solo resultarán acordes con la Carta Política cuando esta “i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad”. (resaltos nuestros).*

Lo anterior, aunado al concepto y garantía de los derechos laborales y de salud pública, que el Estado Colombiano en su orden interno y desde su estructura constitucional tiene como norte para la realización de sus fines.

Finalmente, clarificación de orden legal de la competencia y del tratamiento planificado, preventivo y ordenado hacia el uso, producción, transformación y comercialización de sustancias o materias primas que puedan afectar nocivamente la salud pública colectiva, refuerza la política pública de cuidado y prevención de la salud y el cuidado de los determinantes sociales de salud de los que trata la Ley 1751 de 2015, los cuales repercuten directamente en la salud individual de cada colombiano y sus familias.

De conformidad con los anteriores motivos y habida cuenta de la necesidad y conveniencia de la iniciativa me permito poner a consideración del honorable Congreso de la República, el presente texto de proyecto de ley para que sea estudiado por esta célula legislativa que corresponda a fin de que inicie el trámite legal.

**ÁLVARO URIBE VÉLEZ**  
Senador  
Autor Principal

**ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO**  
Senador

**HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO**  
Senador