



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1406

Bogotá, D. C., jueves, 5 de octubre de 2023

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas sobre los derechos de los usuarios de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., octubre de 2023

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General del Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación proyecto de ley ordinaria "Por medio de la cual se establecen medidas sobre los derechos de los usuarios de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones".

Doctor Eljach:

De la manera más atenta y en armonía con lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992, presentamos a consideración del Senado de la República el proyecto ley "Por medio de la cual se establecen medidas sobre los derechos de los usuarios de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones", iniciativa legislativa que cumple las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagradas en el artículo 145 de la citada Ley.

Agradecemos disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 del Reglamento.

Atentamente,

JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO
Senador de la República

<p>DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara</p>	<p>LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Cámara Departamento de Arauca</p>
---	--

<p>Esteban Quintero Cardona Senador de la República</p>	<p>Sandra Milena Ramírez Caviedes Representante a la Cámara Departamento del Magdalena</p>
<p>Ana María Castañeda Senadora de la República</p>	<p>JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Departamento del Meta</p>
<p>ÓSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Representante a la Cámara Departamento del Cauca</p>	<p>CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA Senador de la República</p>
<p>JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander</p>	

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2023 SENADO

"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE TRANSPORTE AÉREO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para la divulgación de los derechos de los usuarios de transporte aéreo, su protección oportuna en caso de vulneración por parte de las aerolíneas y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2°. Divulgación de los derechos de los usuarios de transporte aéreo. Los administradores de los aeropuertos del país deberán poner en los módulos de registro y de abordaje de aeronaves información completa y detallada sobre todos los derechos de los usuarios de transporte aéreo, la cual deberá estar siempre a la vista y disponible para consulta de cualquier usuario. Esta divulgación incluirá la ruta de atención que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil debe crear de acuerdo con el artículo 4° de la presente ley y la ruta de acceso a la Superintendencia de Transporte o de Industria y Comercio, según corresponda y en los casos procedentes, por afectación o amenaza a los derechos de los usuarios.

Entiéndase por administradores aeroportuarios la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o quien haga sus veces, las concesiones y los municipios que operen aeropuertos.

El Ministerio de Transporte reglamentará este artículo dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de la presente ley, y esta obligación deberá implementarse por los administradores aeroportuarios a más tardar dentro de los tres meses siguientes a su reglamentación.

Artículo 3°. Incumplimiento de la obligación de divulgación de los derechos de los usuarios de transporte aéreo. La Superintendencia de Transporte podrá visitar los aeropuertos para verificar el cumplimiento de la obligación de divulgación de los derechos de los usuarios de transporte aéreo. De hallar que aquella no se está cumpliendo, abrirá proceso administrativo sancionatorio al administrador aeroportuario y, en caso de declararlo responsable, le impondrá multas diarias sucesivas equivalentes a 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La multa empezará a cobrarse a partir del día siguiente a la ejecutoria del acto administrativo que declare la responsabilidad del administrador aeroportuario. El cobro se suspenderá automáticamente cuando este último informe a la Superintendencia de Transporte que ha tomado las medidas para cesar la infracción. La entidad visitará el aeropuerto correspondiente y de hallar que el incumplimiento está resuelto, expedirá un acto administrativo que termine definitivamente el cobro de la multa; en caso contrario, expedirá un acto administrativo que lo reanude.

Artículo 4°. Medidas para la garantía de los derechos de los usuarios de transporte aéreo. En caso de una posible vulneración de derechos, los usuarios de transporte aéreo deberán hacer uso del Sistema de Atención al Usuario de la respectiva aerolínea para solicitar su protección. Las empresas de transporte aéreo deben informar a los pasajeros acerca de la existencia de dicho sistema y garantizar que el mismo pueda activarse tanto afuera como dentro de las salas de abordaje.

De no haber solución por parte de la aerolínea o de considerar que fue inapropiada, los usuarios de transporte aéreo podrán acudir a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil para que ordene medidas inmediatas que garanticen la protección de sus derechos, previa verificación del desconocimiento de los mismos. Para el efecto, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil deberá tener personal disponible en todos los aeropuertos del país, desde el inicio hasta el cierre de la operación aérea de pasajeros de cada uno de ellos, con el fin de atender los respectivos reclamos. En caso de no ser procedente una medida inmediata, se deberá indicar al usuario la ruta que puede seguir en caso de querer elevar su queja ante otras autoridades.

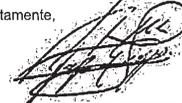
La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil reglamentará, dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la ruta de atención a los reclamos de los usuarios de transporte aéreo y las medidas que el funcionario competente podrá ordenar según el derecho vulnerado, atendiendo a sus propias competencias y sin perjuicio de las de otras autoridades. Para ello, deberá considerar que la resolución del reclamo tendrá que realizarse de manera inmediata con el fin de garantizar la protección efectiva de los derechos de los usuarios de transporte aéreo. Esta ruta deberá ser divulgada en los módulos de registro y de abordaje de aeronaves de los aeropuertos, en los términos del artículo 2° de la presente ley.

Artículo 5°. Ingreso de agua a salas de abordaje. En los vuelos nacionales, los usuarios de transporte aéreo podrán ingresar una botella de agua en su equipaje de mano siempre que el envase no supere los 300 mililitros. El personal de seguridad de los aeropuertos podrá contar con dispositivos para verificar el contenido de los envases.

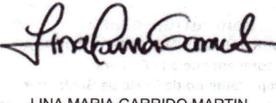
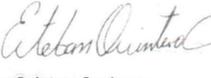
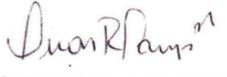
Parágrafo. El envase podrá ser decomisado si el personal de seguridad verifica, en el caso concreto, que su contenido no es el que la persona afirma que tiene. El Comité de Seguridad del aeropuerto también podrá limitar temporalmente el ingreso de agua si tiene conocimiento de alguna amenaza de seguridad que lo lleve a tomar dicha decisión, la cual deberá justificarse.

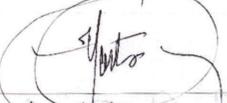
Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Atentamente,

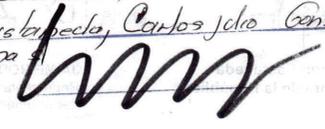


JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO
Senador de la República

 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara	 LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Cámara Departamento de Arauca
 Esteban Quintero Cardona Senador de la República	 Sandra Milena Ramírez Caviédes Representante a la Cámara Departamento del Magdalena
 Ana María Castañeda Senadora de la República	 JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Departamento del Meta
 ÓSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Representante a la Cámara Departamento del Cauca	 CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA Senador de la República

 Jairo Humberto Cristo Correa Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander	
---	--

SECRETARÍA DE LEGISLACIÓN
 El día 03 de octubre de 2023
 se radica en este despacho el proyecto de ley
 N° 167- Acto Legislativo N° _____ con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: H. Jorge Benedetti, Esteban Quintero
 Ana María Castañeda, Carlos Julio González
 y siguientes



PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2023 SENADO

"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE TRANSPORTE AÉREO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Exposición de motivos

1. Objeto del proyecto de ley

La presente ley tiene por objeto establecer medidas para la divulgación de los derechos de los usuarios de transporte aéreo, su protección oportuna en caso de vulneración por parte de las aerolíneas y dictar otras disposiciones complementarias, tales como mecanismos de sanción en caso de incumplimiento de las medidas de divulgación y la autorización de ingreso de botellas de agua a las salas de abordaje.

2. Justificación del proyecto de ley

La industria de transporte aéreo en Colombia es cada vez más grande. De acuerdo con información de la Aeronáutica Civil, nada más en el año 2022 se movilizaron 48 millones de personas por avión; 32,7 millones lo hicieron desde y hacia aeropuertos nacionales y 15,2 millones desde y hacia aeropuertos de todo el mundo. Lo anterior representa un aumento del 57,2% anual frente al año 2021 y de un 16,2% en relación con el año 2019, convirtiendo así al 2022 en el año con mejor desempeño de la industria de transporte aéreo¹.

Dicha cifra muestra el nivel de importancia de este sector en el país, pero no todos los datos son buenos. Según la Superintendencia de Transporte, en el año 2022 se presentaron 14.000 quejas por parte de los usuarios en contra de las aerolíneas, que tuvieron como principales motivos los siguientes:

MOTIVO DE QUEJA	PORCENTAJE
Desconocimiento del derecho al reembolso	39,46%
Cancelaciones de vuelos ²	11,76%
Demoras en los vuelos	8,39%
Expedición de tiquetes	5,02%
Cambios en las reservas	4,52%

Tabla 1. Elaboración propia con información de la Superintendencia de Transporte³

¹<https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/11281/2022-el-ano-mas-representativo-para-la-historia-de-la-aviacion-en-colombia/>

² La Aeronáutica Civil reportó que en el año 2022 se cancelaron 1.826 vuelos, con lo que se afectaron los viajes de más de 109.000 personas en el país. Ver <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/avianca-y-latam-airlines-afectadas-por-vuelos-cancelados-por-covid-19-en-2022-aviacion-comercial-561308>.

³ Tomado de: <https://www.noticiasrcn.com/colombia/las-aerolineas-que-recibieron-mas-quejas-en-2022-437472>.

• Difusión de los derechos de los usuarios de transporte aéreo

Al cuestionarse sobre cuáles son los derechos de los usuarios de transporte aéreo, podría pensarse que los mismos se encuentran consagrados en una Ley de la República o, en su defecto, en algún decreto reglamentario del sector transporte. Sin embargo, lo cierto es que aquellas garantías están previstas en el Reglamento Aeronáutico de Colombia (RAC) número 3, una norma de naturaleza técnica cuya expedición está a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) y que carece de amplia divulgación, si se le compara con otro tipo de disposiciones.

Los derechos de los usuarios de transporte aéreo señalados en el RAC 3 son amplios. Van desde la fase de reserva de tiquetes hasta la ejecución del contrato de transporte, por lo cual se abordan temas como retrasos, cancelación de vuelos, equipajes, entre otros que son de suma importancia y por lo mismo deben ser dados a conocer de manera amplia. Actualmente, existen al menos dos mecanismos de difusión de estas garantías:

- Las oficinas de la Aerocivil que están dispuestas en los aeropuertos, que deben brindar información al respecto de acuerdo con el Decreto 1294 de 2021.
- Las aerolíneas, que en atención al numeral 3.10.4.5 del RAC 3, deben tener copia de las disposiciones sobre los derechos de los usuarios de transporte aéreo en sus puntos de atención, mostradores, centrales de reserva y aeronaves. También debe haber un link disponible en sus páginas web.

No obstante, ambas se consideran insuficientes por las siguientes razones.

En el caso de las oficinas de la Aerocivil, lo primero por señalar es que las personas reciben información sobre sus derechos solo si se acercan a ellas. Es decir, se trata de una difusión pasiva de los derechos de los usuarios de transporte aéreo. Además, es preciso tener en cuenta que la entidad no hace presencia en todos los aeropuertos del país, sino en 36 de los 53 que existen; por tanto, se trata de un mecanismo que no está al alcance de todos los pasajeros.

En cuanto a la divulgación de los derechos por parte de las aerolíneas, se encuentra que hay fallas en las mismas dado que no siempre tienen copia de las disposiciones contenidas en el RAC 3 en sus puntos de atención, mostradores y centrales de reserva. Aunado a ello, las páginas web de algunas aerolíneas carecen de un link en el que se puedan consultar las garantías de los usuarios de transporte aéreo o, en su defecto, dicho enlace dirige a páginas con información incompleta.

Para solventar las deficiencias de los actuales métodos de difusión, se propone dejar en cabeza de los administradores aeroportuarios (Aerocivil, concesiones y municipios) la obligación de darle a conocer a los usuarios de transporte aéreo cuáles son sus derechos a través de los módulos de registro y de abordaje de aeronaves, y de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte para el efecto. Imponer esta carga a los administradores aeroportuarios se justifica en que al ser ellos los encargados de la infraestructura, tienen mayor facilidad para poner la información en las zonas indicadas y la misma sería uniforme en todo el aeropuerto. Valga anotar que esta nueva obligación no

En respuesta a un derecho de petición, la Superintendencia de Transporte también reportó que del 2019 a la fecha se han emitido 32 sanciones contra aerolíneas por vulneración de los derechos de los usuarios:

Motivo sanción	Expedientes sancionados
Inclusión de cláusulas abusivas en contratos de transporte	18
Vulneración a derecho del reembolso	5
Información a usuarios	3
Derecho reclamación	2
Cumplimiento contrato de transporte	2
Cobro de valores informados	1
Publicidad engañosa	1
Total	32*

Tabla 2. Elaboración de la Superintendencia de Transporte

Entre las cláusulas abusivas encontradas en los contratos de transporte aéreo, están⁴:

- Desconocimiento de la responsabilidad solidaria en los casos en que se operan vuelos bajo la figura de código compartido.
- Disminución de las obligaciones de la aerolínea en la ejecución del contrato de transporte.
- No respetar las reservas realizadas en debida forma por los pasajeros.
- Omitir dar a conocer a los usuarios los cambios o novedades que se producían en el vuelo.
- Limitar la responsabilidad en el transporte del equipaje.
- Afectar el derecho a obtener reembolsos según la normatividad aplicable.
- Restringir el derecho a obtener compensaciones en los casos previstos en la ley.
- No proporcionar información completa, veraz e idónea sobre la forma en que los pasajeros podían ejercer sus derechos cuando surgieran conflictos derivados de la interpretación o ejecución del contrato de transporte.

Lo anterior pone de presente diferentes situaciones en las que los usuarios de transporte aéreo ven vulnerados sus derechos por parte de las aerolíneas, eventos que no deberían suceder o tienen que reducirse a su máxima expresión considerando la importancia del sector para la movilidad del país. En ese contexto, el presente proyecto de ley busca brindar herramientas a los usuarios para que conozcan cuáles son sus derechos y garantizarles la posibilidad de hacerlos valer de manera efectiva y oportuna. Para ello se proponen una serie de medidas que se explican a continuación.

⁴<https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2022/supertransporte-sanciona-a-19-aerolineas-por-incluir-en-los-contratos-de-transporte-clausulas-que-vulnerarian-los-derechos-de-los-usuarios/>.

reemplaza el deber que ya tienen las oficinas de la Aerocivil y las aerolíneas en relación con la difusión de derechos de los usuarios de transporte aéreo, sino que son medidas complementarias.

• Sanciones por incumplimiento de la obligación de difusión de los derechos de los usuarios de transporte aéreo

Tal como se señaló previamente, el RAC 3 impone a las aerolíneas la obligación de difundir, a través de diferentes canales, los derechos de los usuarios de transporte aéreo. En caso de incumplimiento de dicha imposición -o de cualquier otra disposición prevista en el RAC 3-, el artículo 3.10.5 de este último prevé que dará lugar a sanciones. Desde el 2019, la entidad facultada para adelantar procesos sancionatorios contra las aerolíneas es la Superintendencia de Transporte; sin embargo, al preguntársele si ha iniciado alguna actuación en contra de ellas por incumplir el deber de difundir los derechos de los usuarios, la entidad contestó que no lo ha hecho.

La ausencia de procesos sancionatorios en contra de las empresas de transporte aéreo por el desconocimiento de la obligación en comento denota una incapacidad estatal para velar de manera efectiva por los derechos de los usuarios. Esa falta de control real, además, puede ser una de las razones por las cuales no se encuentra información de los derechos de los usuarios en los mostradores, módulos de abordaje y páginas web de las aerolíneas o, en su defecto, la misma está incompleta, lo cual impide a las personas conocer sus garantías.

En aras de crear un control real a la obligación que aquí se establece en cabeza de los administradores aeroportuarios, se propone facultar a la Superintendencia de Transporte para visitar los aeropuertos del país en aras de verificar que la difusión de los derechos de los usuarios de transporte aéreo. En caso de incumplimiento, podrá imponer multas diarias sucesivas equivalentes a 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes hasta que la infracción cese, evento que será corroborado por la misma entidad. El alto monto de la multa se justifica tanto en la función disuasoria de la sanción como en la necesidad de tomarse en serio el derecho de los usuarios de transporte aéreo a conocer todas sus garantías, desde el momento en el que deciden comprar sus tiquetes hasta que finaliza el contrato de transporte.

• Soluciones efectivas e inmediatas ante el desconocimiento de derechos de los usuarios

El ordenamiento jurídico colombiano prevé tres mecanismos que los usuarios de transporte aéreo pueden activar en caso de considerar que sus derechos han sido vulnerados por una aerolínea.

La primera opción es presentar una queja ante la Superintendencia de Transporte, que en ejercicio de sus funciones administrativas puede llegar a sancionar a la aerolínea. No obstante, es importante tener en cuenta que dicha entidad sólo protege los derechos de los usuarios de transporte aéreo de manera abstracta, mas no se encarga de resolver situaciones particulares. Esto implica que quien interponga la queja no se verá resarcido personalmente en caso de verificarse la infracción que denuncia.

La segunda opción es promover una demanda ante la Superintendencia de Industria y Comercio o ante el juez que corresponda, quienes si están facultados para resolver casos particulares. Por lo tanto, aquí si podría llegarse a resarcir a la persona cuyos derechos fueron vulnerados, pero esta solución llegará de manera posterior a la infracción, momento que puede ser muy tarde para las necesidades del usuario.

El tercer mecanismo es requerir la ayuda de funcionarios de la Superintendencia de Transporte o de la Aerocivil que estén en el aeropuerto con el fin de propiciar arreglos directos con las aerolíneas⁵. Propiciar fórmulas de arreglo entre las partes es un mecanismo importante de resolución de conflictos que debe mantenerse, pero que es insuficiente porque en caso de que alguna de las partes no esté de acuerdo, el posible desconocimiento de derechos queda sin resolver. Esto es especialmente grave cuando es la aerolínea quien se niega a llegar a un acuerdo con el usuario.

En relación con este último punto, actualmente existe un problema adicional consistente en que ninguna de las entidades tiene funcionarios en todos los aeropuertos del país. Por ejemplo, la Superintendencia de Transporte únicamente tiene oficinas en los aeropuertos de 24 ciudades:

CIUDAD							
1	Barranquilla	7	Bogotá	13	Manizales	19	Buenaventura
2	Santa Marta	8	Cúcuta	14	Medellín	20	Cali
3	Cartagena	9	Yopal	15	Montería	21	Ipiales
4	Valledupar	10	Leticia	16	Pereira	22	Neiva
5	Barrancabermeja	11	Villavicencio	17	Quibdó	23	Pasto
6	Bucaramanga	12	Armenia	18	Sincelejo	24	Florencia

Tabla 3. Elaboración de la Superintendencia de Transporte

Llama la atención la falta de presencia de la entidad en las ciudades de Riohacha y San Andrés, cuyos aeropuertos son internacionales. En cuanto a las ciudades con aeropuertos nacionales, son varias las que no tienen oficina de la Superintendencia de Transporte: Bahía Solano, Caucasia, Ibagué, Florencia, Guapi, La Macarena, Arauca, Maicao, Mocoa, Mitú, Nuquí, Pitalito, Popayán, Providencia, Puerto Asís, Puerto Gaitán, Puerto Carreño, San José del Guaviare, Saravena, Uribia, Tumaco, Aguachica, Tolú, Montelíbano, Apartadó, Florencia, Inírida, Paipa, entre otras.

Por su parte, la Aeronáutica Civil hace presencia en 36 de los 53 aeropuertos del país:

AEROPUERTO		AEROPUERTO	
1. Aeropuerto Internacional El Edén	Si	28. Aeropuerto Enrique Olaya Herrera	Si
2. Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz	Si	29. Aeropuerto Fabio Alberto León Bentley	Si

⁵ Al respecto, puede verificarse el numeral 16 del artículo 20 del Decreto 1294 de 2021, así como el numeral 5 del artículo 25 de la Resolución 354 de 2022 de la Aerocivil.

3. Aeropuerto Internacional El Dorado	Si	30. Aeropuerto de Villagarzón (Mocoa)	No
4. Aeropuerto Internacional Palonegro	Si	31. Aeropuerto El Pindo	Si
5. Aeropuerto Internacional Alfonso Bonilla Aragón	Si	32. Aeropuerto Benito Salas	Si
6. Aeropuerto Internacional Rafael Nuñez	Si	33. Aeropuerto Reyes Murillo (Nuquí)	No
7. Aeropuerto Internacional Camilo Daza	Si	34. Aeropuerto Juan José Rondón	Si
8. Aeropuerto Internacional Alfredo Vásquez Cobo	Si	35. Aeropuerto Antonio Nariño	Si
9. Aeropuerto Internacional José María Córdova	Si	36. Aeropuerto Contador (Pitalito)	No
10. Aeropuerto Internacional Los Garzones	Si	37. Aeropuerto Guillermo León Valencia	Si
11. Aeropuerto Internacional Matecaña	Si	38. Aeropuerto El Embrujo (Providencia)	No
12. Aeropuerto Internacional Almirante Padilla	Si	39. Aeropuerto Tres de Mayo (Puerto Asís)	No
13. Aeropuerto Internacional Gustavo Rojas Pinilla	Si	40. Aeropuerto Germán Olano (Puerto Carreño)	No
14. Aeropuerto Internacional Simón Bolívar	Si	41. Aeropuerto Morelia (Puerto Gaitán)	No
15. Aeropuerto Hacaritama	Si	42. Aeropuerto César Gaviria Trujillo (Inírida)	No
16. Aeropuerto Antonio Roldán Betancourt	Si	43. Aeropuerto Caucaya (Puerto Leguizamo)	No
17. Aeropuerto Santiago Pérez Quiroz	Si	44. Aeropuerto El Caraño	Si
18. Aeropuerto José Celestino Mutis (Bahía Solano)	No	45. Aeropuerto Jorge Enrique González (San José del Guaviare)	No
19. Aeropuerto Yariguíes	Si	46. Aeropuerto Los Colonizadores (Saravena)	No
20. Aeropuerto Juan H. White (Caucasia)	No	47. Aeropuerto Las Brujas	Si
21. Aeropuerto Gustavo Artunduaga	Si	48. Aeropuerto Golfo de Morrosquillo	Si

22. Aeropuerto Juan Casiano	Si	49. Aeropuerto La Florida	Si
23. Aeropuerto Perales	Si	50. Aeropuerto Puerto Bolívar (Uribia)	No
24. Aeropuerto San Luis	Si	51. Aeropuerto Alfonso López Pumarejo	Si
25. Aeropuerto Javier Noreña Valencia (La Macarena)	No	52. Aeropuerto Vanguardia	Si
26. Aeropuerto Jorge Isaacs (Maicao)	No	53. Aeropuerto El Alcaraván	Si
27. Aeropuerto La Nubia (Manizales)	No		

Tabla 4. Elaboración propia con información de la Aeronáutica Civil.

En suma, existen cuatro capitales de departamento cuyos aeropuertos no cuentan con presencia de la Superintendencia de Transporte ni de la Aeronáutica Civil, que son Mocoa (Putumayo), Inírida (Vaupés), Puerto Carreño (Vichada) y San José del Guaviare (Guaviare). Y además de ellos, los aeropuertos de Bahía Solano (Chocó), Nuquí (Chocó), Caucasia (Antioquia), Maicao (La Guajira), Uribia (La Guajira), La Macarena (Meta), Puerto Gaitán (Meta), Pitalito (Huila), Providencia (San Andrés), Puerto Asís (Putumayo), Puerto Leguizamo (Putumayo) y Saravena (Arauca) tampoco tienen acompañamiento de ninguna de las dos entidades mencionadas.

Así las cosas, tenemos una primera alternativa que no responde a la situación concreta de la personas cuyos derechos fueron vulnerados. En la segunda, aun cuando puede haber resarcimiento, el mismo es posterior a la infracción y por ende la respuesta a las necesidades del usuario puede ser tardía. Finalmente, el éxito de la tercera opción depende de la voluntad de las partes (principalmente de las aerolíneas) y además no está disponible para todos los pasajeros, pues diferentes aeropuertos del país carecen de apoyo por parte de la Superintendencia de Transporte y de la Aeronáutica Civil.

Teniendo en cuenta lo anterior, lo que se propone es ordenar a la Aeronáutica Civil (cuyo despliegue es mayor que el de la Superintendencia de Transporte) hacer presencia en todos los aeropuertos del país a fin de poder recibir reclamos de los usuarios de transporte aéreo. En caso de recibir alguno, y previa verificación del desconocimiento de los derechos de los pasajeros, el funcionario competente ordenará medidas inmediatas a la empresa de transporte aéreo para hacer cesar la vulneración de tales garantías, con lo cual se logra una respuesta eficaz e inmediata a la necesidad de los pasajeros. Una actuación así sería especialmente útil en caso de sobreventa de vuelos, retrasos, cancelaciones, entre otras circunstancias que demandan una solución pronta y efectiva para las personas afectadas por ellas. La información sobre la ruta de atención de la entidad también deberá ser difundida por los administradores aeroportuarios.

Finalmente, es importante anotar que la intervención de la Aerocivil se plantea como subsidiaria a la solución que las aerolíneas puedan darle a los pasajeros a través de sus Sistemas de Atención al Usuario, los cuales están establecidos en el RAC 3 como el

mecanismo de resolución de quejas por excelencia⁶. Para garantizar el acceso a dicho sistema, se propone que las empresas de transporte aéreo informen de manera constante que aquel existe y que deban permitir su activación desde adentro como afuera de las salas de abordaje.

• **Autorización de ingreso de botellas de agua a salas de abordaje y aeronaves**

El RAC 160, así como el capítulo H de su apéndice 15, establecen las medidas a tener en cuenta por los aeropuertos para el transporte de líquidos, geles y aerosoles. Entre dichas medidas está la restricción de ingreso de botellas de agua a salas de abordaje para vuelos nacionales cuando así lo determine el Comité de Seguridad del aeropuerto conforme a la evaluación de riesgo en seguridad de la aviación civil. La norma también establece que los pasajeros pueden ingresar botellas de agua a las salas de abordaje, aun cuando se aplique la restricción, siempre que se cumpla con las siguientes condiciones:

- (i) Estén empacadas en pequeños contenedores con capacidad individual de no más de 100 ml.
- (ii) Cada pasajero deberá empacar estos contenedores en una bolsa transparente de plástico con auto cierre de no más de un (1) litro de capacidad (Bolsa aproximadamente 20 x 20 cm.).
- (iii) Cada pasajero puede llevar una sola bolsa de este tipo, y debe presentarla separadamente para la inspección.
- (iv) Los pasajeros deberán proveerse de dichas bolsas antes del inicio del viaje.

Esta restricción está justificada en motivos razonables, como lo son posibles preocupaciones de seguridad, pero genera al menos tres efectos negativos. Primero, las botellas de agua decomisadas -como cualquier otro artículo incautado en las revisiones de seguridad- no pueden ser reutilizadas por ninguna persona, de modo que su contenido debe desecharse, situación que propicia el desperdicio de agua. Segundo, los envases de las botellas también deben desecharse, con lo que se generan desperdicios que podrían evitarse. Finalmente, considerando que las aerolíneas por lo general han dejado de ofrecer botellas de agua en los vuelos y comprarlas dentro de las salas de abordaje puede ser costoso, estamos ante una medida que en ocasiones puede impedir a determinadas personas el acceso al agua.

Por lo anterior, la propuesta del presente proyecto de ley es invertir la regla que actualmente rige la materia: que a modo general, se permita el ingreso de botellas de agua a las salas de abordaje con un mayor límite de contenido al actual (300 ml como máximo) y sin necesidad de empacarlas en bolsas transparentes como se exige ahora. En contraste, su ingreso podrá ser restringido si el personal de seguridad verifica que el contenido del envase no es el que la persona afirma que tiene o si el Comité de Seguridad del aeropuerto tiene conocimiento de alguna amenaza de seguridad que lleve a tomar dicha decisión, la cual deberá justificarse.

⁶ De acuerdo con la Superintendencia de Transporte, 23 aerolíneas cumplen al 100% con sus obligaciones relacionadas con el Sistema de Atención al Usuario. Las aerolíneas JetSMART, American Airlines, Lufthansa y Wingo aún están en proceso de seguimiento.

De este modo se evita el desperdicio de agua y de sus envases, a la vez que se mantienen medidas que permitan garantizar la seguridad de los usuarios de transporte aéreo.

3. Marco normativo

Actualmente, la normatividad que rige los asuntos aquí tratados es la siguiente:

- Ley 1955 de 2019
- Decreto 1294 de 2021
- Resolución 2627 de 2020 - Aeronáutica Civil
- Resolución 354 de 2022 - Aeronáutica Civil
- Reglamento Aeronáutico de Colombia (RAC) número 3
- Reglamento Aeronáutico de Colombia (RAC) número 160
- Apéndice 15 del Reglamento Aeronáutico de Colombia (RAC) número 160

4. Impacto fiscal de la iniciativa

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 prevé que la exposición de motivos de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberán contener un análisis de impacto fiscal que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Asimismo, consagra que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir concepto en el que estudie el impacto fiscal de la iniciativa.

En el presente caso, se considera que el proyecto de ley no ordena gastos al Ejecutivo ni tampoco otorga beneficios tributarios, de modo que no hay lugar a realizar el análisis de impacto fiscal. De cualquier modo, de llegase a concluir que sí debe adelantarse dicho estudio, el mismo puede realizarse durante el trámite legislativo de la iniciativa y el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público puede allegarse en cualquier momento.

Por último, es importante señalar que el concepto que eventualmente emita el Ejecutivo "no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, si genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo". De ahí que una eventual oposición gubernamental al proyecto por razones fiscales no significa que el mismo necesariamente deba ser archivado por tales motivos.

5. Impedimentos por posibles conflictos de interés

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la Ley 5a de 1992, a continuación se señalan las razones por las cuales, en principio, el presente proyecto de ley no genera conflictos de intereses o beneficios directos que puedan resultar en impedimentos a los miembros del Congreso de la República.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 286 de la Ley 5a de 1992, "se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del

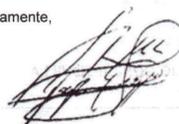
⁷ Corte Constitucional, sentencia C-520 de 2019. Reiterada en las sentencias C-170 de 2021 y C-075 de 2022.

congresista". La misma norma dispone que un beneficio es particular cuando "otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado".

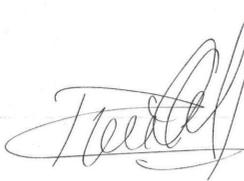
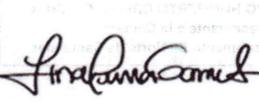
El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer medidas para la divulgación de los derechos de los usuarios de transporte aéreo, su protección oportuna en caso de vulneración por parte de las aerolíneas y dictar otras disposiciones complementarias, tales como mecanismos de sanción en caso de incumplimiento de las medidas de divulgación y la autorización de ingreso de botellas de agua a las salas de abordaje. En ese sentido, se trata de una iniciativa de carácter general que no otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor de los congresistas de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Tampoco modifica normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentren formalmente vinculados. Luego, no cumple con el requisito de crear un beneficio particular y por eso se considera que, en principio, no existe ningún conflicto de interés que amerite la presentación y aprobación de impedimentos.

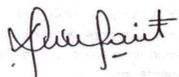
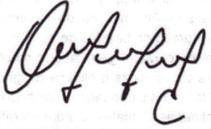
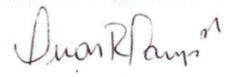
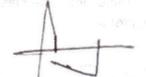
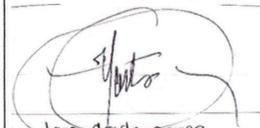
En todo caso, se recuerda que esta consideración es meramente orientativa y que cada congresista debe evaluar sus circunstancias particulares a fin de determinar si está inmerso o no en un conflicto de interés.

Atentamente,



JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO
Senador de la República

 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara	 LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Cámara Departamento de Arauca
--	--

 Esteban Quintero Cardona Senador de la República	 Sandra Milena Ramírez Caviedes Representante a la Cámara Departamento del Magdalena
 Ana María Castañeda Senadora de la República	 JAIIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Departamento del Meta
 ÓSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Representante a la Cámara Departamento del Cauca	 CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA Senador de la República
 JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander	

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 03 de octubre de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.167/23 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE TRANSPORTE AÉREO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JORGE BENEDETTI MARTELO, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, ANA MARÍA CASTAÑEDA, CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA; y los Honorables Representantes DANIEL CARVALHO MEJÍA, LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN, SANDRA MILENA RAMÍREZ CAVIEDES, JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS, OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO, JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 03 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEXTA** Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 168 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se crean medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., octubre de 2023

Doctor GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General del Senado de la República Ciudad

Asunto: Radicación proyecto de ley ordinaria "Por medio de la cual se crean medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones".

Doctor Eljach:

De la manera más atenta y en armonía con lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992, presentamos a consideración del Senado de la República el proyecto de ley "Por medio de la cual se crean medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones", iniciativa legislativa que cumple las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagradas en el artículo 145 de la citada Ley.

Agradecemos disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 del Reglamento.

Atentamente,

[Signature of Jorge Enrique Benedetti Martelo]

JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO Senador de la República

[Signature of Jaime Rodríguez Contreras] JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Departamento del Meta

[Signature of Lina María Garrido Muñoz] LINA MARIA GARRIDO MUÑOZ REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE ARAUCA

[Signature of Jairo Humberto Cristo Correa] JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander

[Signature of Sandra Milena Ramírez Caviédes] SANDRA MILENA RAMÍREZ CAVIEDES Representante a la Cámara Departamento de Magdalena

[Signature of John Edgar Pérez Rojas] JOHN EDGAR PEREZ ROJAS Representante a la Cámara Departamento de Quindío

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2023 SENADO

"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto la creación de medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria, así como el establecimiento de medidas complementarias a las previstas en la Ley 1990 de 2019 para incentivar la donación de alimentos en el país.

Capítulo I Medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria

Artículo 2. Fondo para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria. Créese el Fondo para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria (en adelante, el "Fondo") como un patrimonio autónomo, sin estructura administrativa y sin planta de personal, administrado por la sociedad fiduciaria que sea contratada de conformidad con las normas que rijan sobre la materia. Tendrá por objeto ejecutar las políticas definidas en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y el Plan Nacional de Desarrollo que busquen luchar contra el hambre y la inseguridad alimentaria.

Artículo 3. Dirección del Fondo. El Fondo tendrá un Órgano de Dirección y Administración denominado Junta Directiva, integrada por:

- 1. El Presidente de la República o su delegado/a, que presidirá la Junta Directiva;
2. El/La Ministro/a de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado/a;
3. El/La Ministro/a de Salud y Protección Social o su delegado/a;
4. El/La Director/a del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o su delegado/a;
5. Un/a delegado/a de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN
6. Dos (2) Gobernadores/as o sus delegados/as;
7. Dos (2) Alcaldes/as o sus delegados/as;
8. Dos (2) representantes de la sociedad civil, designados para periodos de dos (2) años.

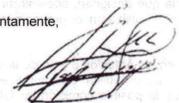
Parágrafo 1°. Los Gobernadores y los Alcaldes que tendrán asiento en la Junta Directiva serán elegidos por sus pares reunidos en la Federación Nacional de Departamentos y en la Federación Colombiana de Municipios, o a través del mecanismo de elección que los Gobernadores y los Alcaldes acuerden.

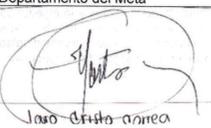
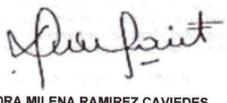
Parágrafo 2°. Los representantes de la sociedad civil serán escogidos por los restantes miembros de la Junta Directiva, previa convocatoria pública realizada por ella.

Artículo 4. Funciones de la Junta Directiva. La Junta Directiva del Fondo tendrá las siguientes funciones:

- 1. Aprobar los reglamentos del Fondo y de la Junta Directiva.
2. Ejecutar las medidas que le correspondan según el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Proponer estrategias financieras, rutas administrativas y reglas de contabilidad pública transparente que generen rendimientos para el Fondo, con el fin de invertir esos nuevos recursos en la ejecución de los programas y proyectos de lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria.
4. Ordenar a la sociedad fiduciaria el inicio de los procesos de contratación y la celebración de convenios en el marco de la ejecución de los programas y proyectos definidos en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y el Plan Nacional de Desarrollo.
5. Revisar y aprobar el informe de gestión, los estados financieros y en general la rendición de cuentas que presente la sociedad fiduciaria.
6. Contratar a la sociedad fiduciaria que administra el Fondo, hacer seguimiento a las actividades que ejecuta en relación con el Fondo y recibir los informes sobre el desarrollo de sus operaciones.
7. Resolver los posibles conflictos de interés que se presenten en el desarrollo del objeto del Fondo.
8. Darse su propio reglamento para el ejercicio de sus funciones, incluyendo la adopción de decisiones, quórum deliberativo y decisorio, mayorías, periodicidad de sus reuniones y convocatoria.
9. Las demás que deba ejercer para el cumplimiento del objeto del Fondo, como máximo órgano de dirección y administración.
La Junta Directiva del Fondo se reunirá, como mínimo, cuatro (4) veces cada año.

Artículo 5. Régimen de contratación. El régimen de contratación y administración por parte de la sociedad fiduciaria respecto de los recursos del Fondo será de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política.

<p>Artículo 6. Duración del Fondo. El Fondo estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2030. Previo al cumplimiento de este plazo, la Junta Directiva podrá prorrogarlo hasta la terminación de la ejecución de los programas o proyectos que se encuentren en curso o liquidarlo en cualquier tiempo, siempre y cuando se observen las condiciones fiscales, económicas, sociales y financieras requeridas para el efecto.</p> <p>Parágrafo. En el momento de la liquidación, la Junta Directiva se convertirá en la Junta Liquidadora del Fondo. La Contratoría General de la República evaluará los trabajos de liquidación adelantados. Una vez finalizado el proceso de liquidación, los remanentes resultantes del mismo deberán ser reintegrados a los aportantes en la proporción de su participación.</p> <p>Artículo 7. Recursos del Fondo. El fondo se compondrá de recursos que provienen y serán apropiados a partir de las siguientes fuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> Los recursos del Presupuesto General de la Nación que, de acuerdo con la disponibilidad, puedan destinarse a la financiación de programas o proyectos dentro del objeto del Fondo; Los aportes que las entidades territoriales deseen realizar de acuerdo con su capacidad, con el propósito de financiar programas o proyectos del Fondo; Las donaciones que reciba de entidades públicas o privadas y de particulares; Los recursos de la cooperación internacional no reembolsables entregados al Fondo; El producto del rendimiento de su patrimonio; Los recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título. <p>Parágrafo 1°. Las entidades del orden nacional, territorial o particulares podrán aportar recursos a través de esquemas de cofinanciación para el desarrollo de los proyectos que sean identificados, estructurados y gestionados por el Fondo a que se refiere la presente Ley.</p> <p>Parágrafo 2°. Los aportes de las entidades territoriales podrán dirigirse a la totalidad del Fondo o a programas o proyectos específicos que les beneficien.</p> <p style="text-align: center;">Capítulo II Medidas sobre donación de alimentos</p> <p>Artículo 8. Unificación de los lineamientos para donación de alimentos. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar expedirán una resolución conjunta en la cual fijarán los lineamientos para los procesos de donación de alimentos aptos para el consumo humano, de tal forma que los alimentos donados garanticen estándares</p>	<p>alimentarios, nutricionales y de inocuidad. En el marco de estos lineamientos se definirán los criterios de selección de la población beneficiada (donatarios) y los procedimientos para la donación.</p> <p>Artículo 9. Registro público de receptores de alimentos. Créase el Registro público de receptores de alimentos, el cual estará a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. En él deberán inscribirse las organizaciones sin ánimo de lucro, instituciones del sector solidario, los bancos de alimentos y otras personas jurídicas, como las iglesias, que tengan por objeto o dentro de su misión la recepción de alimentos para luego beneficiar a la comunidad de manera gratuita.</p> <p>El Gobierno Nacional reglamentará lo relativo a los requisitos para el registro, la vigencia de la inscripción y las demás condiciones para su funcionamiento.</p> <p>Artículo 10. Modifíquese el numeral 2° del artículo 8° de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>2. En el caso que en el proceso de producción, poscosecha, distribución, manipulación, almacenaje y comercialización hayan quedado alimentos aptos para el consumo humano que no se comercializaron, frescos o preparados, se podrá entregar a título gratuito preferentemente cinco (5) días antes de la fecha de vencimiento a <u>instituciones inscritas en el registro público de receptores de alimentos organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, en cuyo objeto social y en sus estatutos, señalen de manera expresa la función de recolectar alimentos para ser distribuidos de manera gratuita con destino al cubrimiento de las necesidades de la población en general, buscando de esta manera defender, proteger y promover los derechos humanos y que cuenten con la logística requerida para la conservación, recepción, almacenamiento, separación, clasificación, conservación y distribución de los alimentos recibidos en donación. Lo cual deberá ser certificado por la autoridad competente. En todo caso, se priorizará a las instituciones inscritas en el registro público de receptores de alimentos que desarrollen su actividad el objeto social de referencia en escenarios y ambientes educativos.</u></p> <p>Artículo 11. Certificado de donación de alimentos. Las personas naturales o jurídicas que donen alimentos a cualquier institución inscrita en el registro público de receptores de alimentos podrán solicitarle a la institución donataria que expida a su favor un certificado de donación de alimentos. Lo mismo aplicará cuando se trate de donaciones de alimentos destinados al consumo animal realizadas a cosos municipales, centros de zoonosis u organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas cuyo objeto social en sus estatutos contemple la provisión de alimentos y/o refugio a título gratuito a animales en estado de abandono.</p> <p>El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento de expedición del certificado dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.</p> <p>Artículo 12. Beneficios tributarios por donación de alimentos. Para acceder a los beneficios tributarios de que tratan los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019, se observarán las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> La persona natural o jurídica deberá allegar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) el certificado de donación de alimentos de que trata el artículo 11 de la presente ley. El beneficio tributario corresponderá al valor equivalente de la donación, el cual deberá constar en el certificado de donación de alimentos expedido por la entidad, institución u organización encargada. El beneficio tributario estará sujeto a los límites previstos en el Estatuto Tributario para las donaciones.
<p>Parágrafo. La presentación de un certificado de donación de alimentos alterado o fraudulento, además de dar lugar a la respectiva sanción penal, acarreará una multa equivalente al doble del valor que la persona natural o jurídica solicitaba se le reconociera a título de beneficio tributario. Esta multa será impuesta por la DIAN previo cumplimiento del procedimiento previsto en el Estatuto Tributario.</p> <p>Artículo 13. Campañas de donación. Las entidades del orden nacional y descentralizado, entidades territoriales y organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, que cumplan con los requisitos dispuestos en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1990 de 2019, podrán adelantar campañas, a través de cualquier medio, dirigidas a promover la donación de alimentos aptos para el consumo humano que no se comercializaron, frescos o preparados.</p> <p style="text-align: center;">Capítulo III Disposiciones finales</p> <p>Artículo 14. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 17. Régimen sancionatorio frente al desperdicio de alimentos. Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que incumplan las obligaciones previstas en los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019, o la norma que los modifique, estarán sujetas a una de las siguientes sanciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> Multa de quince (15) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando se trate de personas naturales. Multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando se trate de personas jurídicas. Cierre del establecimiento por treinta (30) a ciento ochenta (180) días. Cierre definitivo del establecimiento. <p>Las alcaldías municipales y distritales, por medio de la dependencia que designen, adelantarán la investigación e impondrán la sanción correspondiente. Para el efecto, utilizarán el procedimiento previsto en la Ley 1437 de 2011 o la norma que la modifique.</p> <p>Parágrafo. Cuando el incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019, o la norma que los modifique, sea imputable a una entidad pública, se compulsarán copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue la posible comisión de faltas disciplinarias.</p> <p>Artículo 15. Modifíquese el artículo 2° del Decreto 2223 de 2022, que subrogó el artículo 2 del Decreto 2055 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 2. Integración. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) estará conformada por los siguientes funcionarios:</p> <ol style="list-style-type: none"> El Presidente de la República o su delegado/a, quien la presidirá. Ministro/a de Igualdad y Equidad o su delegado/a Ministro/a de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado/a. 	<ol style="list-style-type: none"> Ministro/a de Salud y Protección Social o su delegado/a. Ministro/a de Comercio, Industria y Turismo o su delegado/a. Ministro/a de Educación Nacional o su delegado/a. Ministro/a de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado/a. Ministro/a de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado/a. Director/a del Departamento Nacional de Planeación o su delegado/a. Director/a del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o su delegado/a. Director/a del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) o su delegado/a. Director/a del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o su delegado/a. Un/a miembro de la Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición, designado por su junta directiva. <p>PARÁGRAFO. A las sesiones convocadas podrán ser invitadas con voz, pero sin voto, entidades públicas del orden nacional o territorial, entidades privadas, expertos académicos, así como particulares, cuyo aporte se estime de utilidad para los fines encomendados a la Comisión Intersectorial. Se entenderá como invitado especial con voz, pero sin voto al Jefe de Gabinete del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.</p> <p>Artículo 16. Actualización del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional actualizará el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional cada cinco (5) años o cuando el contexto social así lo demande.</p> <p>Artículo 17. Informes periódicos. El 16 de octubre de cada año la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, a través de su secretaría técnica, rendirá informe a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República sobre el avance en la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos.</p> <p>Artículo 18. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular el artículo 17 de la Ley 1990 de 2019 y el artículo 2.22.1.2.3.2. del Decreto 375 de 2022.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO Senador de la República</p>

 JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Departamento del Meta	 LINA MARIA GARRIDO MUÑOZ REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE ARAUCA
 JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander	 SANDRA MILENA RAMIREZ CAVIELES Representante a la Cámara Departamento de Magdalena
 JOHN EDGAR PEREZ ROJAS Representante a la Cámara Departamento de Quindío	

SENADO DE LA REPUBLICA
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 03 del mes octubre del año 2023

Se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº 168 Acto Legislativo Nº _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H. Jorge Benzedetti, H. Jaime Rodríguez, Lina María Garrido Muñoz, Jairo Humberto Cristo Correa, Sandra Ramírez C., John Edgar Pérez Rojas.



PROYECTO DE LEY ORDINARIA NO. _____ DE 2023
 "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

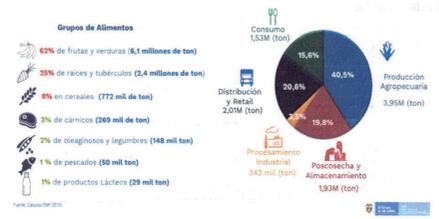
I. Objeto del proyecto de ley

La presente ley tiene por objeto aportar en la lucha contra el hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria en el país a través de la implementación de medidas de política pública, el fortalecimiento del sistema de donación de alimentos para evitar los desperdicios y la unificación de recursos dirigidos a la seguridad alimentaria a través de la creación de un fondo único para lograr la consecución y garantía del derecho a la alimentación en el país.

II. Justificación del proyecto de ley

Calentamiento global, crisis de producción, guerras, desnutrición y desperdicio son palabras que han tomado un lugar importante en los discursos globales y que ha llevado a que Organizaciones Internacionales, de Integración, regiones y países implementen medidas para hacer frente a un derecho humano que se ve en crisis, la alimentación.

Colombia, por sus particularidades demográficas, sociales, económicas y culturales, es uno de los países más afectados por la inseguridad alimentaria, algo irracional si se tiene en cuenta la diversidad y capacidad agronómica del país. Según el más reciente informe del Programa Mundial de Alimentos de la ONU, el 30% de la población colombiana se encuentra en una situación de inseguridad alimentaria moderada y severa¹ e irónicamente, el país desperdicia 9,76 millones de toneladas de comida al año², distribuidas de la siguiente manera:



¹ Programa Mundial de Alimentos de la ONU (2023). Evaluación de seguridad alimentaria para la población colombiana.
² Departamento Nacional de Planeación (2016). Pérdida y desperdicio de alimentos en Colombia – Estudio de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas.
https://simeria.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/Perdida_y_Desperdicio_de_Alimentos_en_colombia.pdf

*Imagen tomada de la página web del Departamento Nacional de Planeación

Teniendo en cuenta esta problemática, el Estado, a través de sus distintas ramas, ha implementado decisiones judiciales, políticas públicas, leyes y todo tipo de normas pensando en garantizar la seguridad alimentaria del país y disminuir el porcentaje de pérdida y desperdicio de alimentos. Ejemplo de ello fue la expedición de la Ley 1990 de 2019, por medio de la cual se creó la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos. Esta ley establece las acciones para reducir la pérdida y desperdicio de alimentos, ordena la creación de la política contra la pérdida y desperdicio de alimentos en cabeza de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan), establece cuáles son las personas naturales y jurídicas que deben implementar medidas para prevenir la pérdida y desperdicio, los beneficiarios de la donación de alimentos y la posibilidad de beneficiar y/o sancionar a los obligados a donar alimentos.

Sin embargo, al realizar un seguimiento a la ley se encontró que, como muchas de las medidas implementadas en la normativa actual, la Ley 1990 no está cumpliendo con su objetivo y la crisis de seguridad alimentaria avanza. Algunos de los problemas que se han evidenciado en la aplicación de dicha ley son: (i) no existen lineamientos frente a cuáles alimentos se pueden donar, (ii) no establece un proceso de donación, (iii) deja vacíos sobre cómo acceder a los beneficios tributarios por donación de alimentos y finalmente, (iv) no habla sobre el régimen sancionatorio aplicable a aquellos que, estando en la obligación de donar, no lo hacen o lo hacen de manera inadecuada.

Adicional a lo anterior, existe una serie de destinaciones económicas del presupuesto nacional dirigidas a hacerle frente a la crisis alimentaria y la desnutrición, sin embargo, la dispersión de dichos dineros dificulta el trabajo unificado y el cumplimiento de objetivos.

Es por todo lo anterior por lo que resulta necesario intervenir de manera eficaz la normativa existente para que cumpla con los propósitos para las que fueron creadas y crear otras series de disposiciones que no se queden en los documentos, sino que materialicen la lucha contra el hambre y la desnutrición en nuestro país. Para ello se propone la implementación de una serie de medidas y modificaciones que se explican a continuación:

• **Fondo para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria**

En el año 2009, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2055 por medio del cual creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN, modificado por el Decreto 2223 de 2022. Esta entidad tiene a su cargo la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PNSAN y la creación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PLAN SAN, entre otras funciones.

Dicha instancia fue pensada con el ánimo de unificar y coordinar el trabajo dirigido a la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria, razón por la cual, está integrada por el Presidente o su delegado, Ministros de Agricultura, Salud, Comercio, Educación, Ambiente, Vivienda y Directores del Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Presidencia, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sin embargo, ni la CISAN, ni ninguna de las entidades nombradas, tienen facultad alguna para concertar la destinación presupuestal de los programas de seguridad alimentaria y nutricional que existen.

Es evidente que la implementación y consecución de las políticas y planes que se expiden, se logra a través de la financiación, pero cuando dicha financiación está dispersa y repartida entre más de 10 entidades del orden nacional, difícilmente se van a cumplir los objetivos trazados, por lo que resulta

necesario crear un Fondo que integre todas las destinaciones del presupuesto general de la nación, entre otros recursos, dirigidos a la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria para que los esfuerzos normativos cumplan con los fines para los cuales fueron creados y el dinero no se pierda en las manos de tantas carteras.

El Fondo que esta iniciativa pretende crear es un patrimonio autónomo, sin estructura administrativa y sin planta de personal por lo que no implica apropiaciones presupuestales nuevas y creación de nuevos empleos, su administración recaerá en una sociedad fiduciaria y estará dirigida por una junta directiva en la que concurren: el Presidente de la República o su delegado; el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado; el Ministro de Salud y Protección Social o su delegado; un delegado de la Secretaría Técnica de la CISAN; dos (2) Gobernadores o sus delegados; dos (2) Alcaldes o sus delegados y dos (2) representantes de la sociedad civil, designados para períodos de dos (2) años.

La integración de este fondo, a diferencia de la integración de otras instancias administrativas de lucha contra el hambre, busca garantizar una verdadera participación regional y de la sociedad, pues los aportes de dichos representantes serán relevantes al momento de identificar, priorizar y segmentar la destinación de los recursos.

Finalmente, el fondo se crea inicialmente con una vigencia de 7 años, que pueden ser prorrogables por la junta directiva si se identifica la necesidad en la ejecución de los planes y programas de lucha contra el hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria del país.

• **Medidas sobre donación de alimentos**

Si bien, la Ley 1990 de 2019 priorizó acciones como la reducción, el consumo humano, el aprovechamiento de residuos y la alimentación animal para hacerle frente al desperdicio de alimentos e implementó medidas como la donación, lo cierto es que se quedó corta en la unificación de lineamientos para que esa donación funcione y sea exitosa. Hoy no es claro cuáles alimentos pueden ser donados y las condiciones en las que se deben encontrar para que garanticen estándares alimentarios, nutricionales y de inocuidad por lo que el presente proyecto encarga al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la expedición de lineamientos para la donación de alimentos determinando también cuál será la población beneficiada por la donación, junto con el procedimiento.

Por otra parte, para garantizar que el proceso de donación funcione y que los receptores de las donaciones sean los destinatarios que la ley espera, se ordena la creación del Registro Público de Receptores de Alimentos estará a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social. En él deberán inscribirse las organizaciones sin ánimo de lucro, instituciones del sector solidario, los bancos de alimentos y otras personas jurídicas, como las iglesias, que tengan por objeto o dentro de su misión la recepción de alimentos para luego beneficiar a la comunidad de manera gratuita. Es por ello por lo que también se sugiere la modificación del numeral 2° del artículo 8° de la Ley 1990 de 2019 en el entendido de que quienes recibirán las donaciones serán únicamente las instituciones que se encuentren en el Registro.

• **Aplicabilidad de los beneficios tributarios.**

Los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019 permiten a aquellas personas naturales y jurídicas que se dediquen a la producción y comercialización de productos de consumo humano o animal, acceder a

beneficios tributarios cuando donen alimentos que estén próximos a desperdiciarse. Al preguntarle a la DIAN sobre el funcionamiento y concesión de dicho beneficio se obtuvo la siguiente respuesta:

Ahora bien, en cuanto a la inquietud acerca de las personas naturales y jurídicas que han solicitado beneficios fiscales por donación de alimentos, se precisa que a la luz de los actos administrativos a través de los cuales la DIAN solicita la información exógena con base en el artículo 631 y s.s. del Estatuto Tributario, en concreto para el año gravable de 2021, la Resolución nro. 000098 del 26 de octubre de 2020, en el párrafo 1° del artículo «26.1 Descuentos tributarios solicitados», establece conceptos a reportar, sin que se desagregue el referente al «descuento tributario por donación de alimentos», como quiera que solo se relacionan los conceptos **8318 - Descuento por donaciones efectuadas a entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al régimen tributario especial y 8319 - Descuento por donaciones efectuadas a entidades sin ánimo de lucro no contribuyentes**, creados con la ocasión de la expedición de la Ley 1819 de 2016, en donde eventualmente se involucraría en tales

De lo anterior, se infiere que hoy no es posible la identificación de aquellas personas naturales y jurídicas que estén cumpliendo con el deber de donación de alimentos dispuesto en la Ley 1990 de 2019 toda vez que al acudir a la entidad fiscalizable esta le da un tratamiento genérico en el que, como ellos mismos lo mencionan "eventualmente" se incluye este tipo de donación. La ausencia de determinación de donantes de alimentos dificulta no solo la aplicación de los beneficios tributarios sino también la imposición de multas a los incumplidos y el rastreo de alimentos desperdiciados y no desperdiciados.

Para lograr la efectividad de la ley en materia sancionatoria, identificar los incumplidos, incentivar la donación y garantizar que el beneficio tributario previsto en la Ley 1990 se aplique y tenga un seguimiento, este proyecto crea el "Certificado de donación de alimentos", el cual será expedido por la institución donataria según el procedimiento que establezca el Gobierno Nacional. En ese sentido, se establece que para acceder a los beneficios tributarios de que tratan los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019 la persona natural o jurídica deberá allegar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) el certificado de donación de alimentos y se aclara que la presentación de un certificado de donación de alimentos alterado o fraudulento, además de dar lugar a la respectiva sanción penal, acarreará una multa equivalente al doble del valor que la persona natural o jurídica solicitaba se le reconociera a título de beneficio tributaria, multa que será impuesta por la DIAN previo cumplimiento del procedimiento previsto en el Estatuto Tributario.

- **Régimen sancionatorio frente al desperdicio de alimentos.**

La Ley 1990 de 2019 previó la aplicación de sanciones para las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que incumplan las obligaciones previstas en los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019, entre otras, la donación de alimentos para evitar su desperdicio. Dicha facultad fue otorgada a la Dirección de Impuestos y Aduanas – DIAN.

Por lo anterior, se plantearon las siguientes preguntas a la DIAN:

³ Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Respuesta a petición con radicado SISCO D.G. 7420 DEL 22-09-22.

afectados: Córdoba (70%), Sucre (63%), Cesar (55%), Bolívar (51%) y La Guajira (50%). Así mismo, departamentos como Arauca (62%), Putumayo (48%), Chocó (45%) y Norte de Santander (40%) también presentan altas tasas de inseguridad alimentaria.⁴

Teniendo estas cifras en mente, de nada sirve implementar más medidas que resultan siendo ineficaces, es importante lograr que las que hoy existen cumplan sus objetivos y se logre la reducción de estas preocupantes cifras de desnutrición e inseguridad alimentaria. En ese sentido, el proyecto ordena a la CISAN actualizar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PLAN SAN cada cinco (5) años o cuando el contexto social así lo demande, hoy encontramos que el más reciente PLAN SAN fue expedido con vigencia 2012-2019, un plan que seguramente no responde a los actuales problemas y necesidades alimentarias de los colombianos.

El proyecto también ordena que el 16 de octubre de cada año la CISAN, a través de su secretaria técnica, rinda informes a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República sobre el avance en la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos.

Finalmente, se ordena la creación de campañas de donación en cabeza de las entidades del orden nacional y descentralizado, entidades territoriales y organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, dirigidas a promover la donación de alimentos aptos para el consumo humano que no se comercializaron, frescos o preparados.

III. Marco normativo

- Declaración Universal de Derechos Humanos
 - o Artículo 25.
 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
- Objetivo 12 de Desarrollo Sostenible: Producción y consumo responsables
 - o 12.3 De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per capita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha.
- Constitución Política.
 - o Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos

⁴ Programa Mundial de Alimentos de la ONU (2023). Evaluación de seguridad alimentaria para la población colombiana

PREGUNTA 1. «1. El artículo 17 de la Ley 1990 de 2019 dispone que "El incumplimiento de las medidas en contra de la pérdida y desperdicio de alimentos será objeto de multas y sanciones administrativas por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de conformidad con la reglamentación del Estatuto Tributario y en lo no previsto por este, el procedimiento administrativo sancionatorio de la Ley 1437 de 2011 o la ley que la sustituya o modifique.". En ese sentido sírvase informar:

- «¿Cómo verifican que la persona natural o jurídica está en situación de incumplimiento de la Ley 1990 de 2019?»
- «¿Cuáles son las sanciones que se imponen a los incumplidos?»
- «¿Qué criterios determinan la gravedad de las sanciones a imponer?»
- «¿Cuáles son los hechos más frecuentes por los que se imponen las sanciones?»
- «¿Cuántas personas, naturales y jurídicas, han sido sancionadas desde la expedición de la Ley 1990 de 2019?»
- «¿Cuáles personas, naturales y jurídicas, son las más recurrentes en incumplir las medidas contra la pérdida y desperdicio de alimentos y por tanto, se han sancionado mayor cantidad de veces?»

A lo que la entidad respondió:

"El artículo 17 de la Ley 1990 de 2019, si bien establece que la conducta sancionable es el incumplimiento de las medidas en contra de la pérdida y desperdicio de alimentos, no determina las multas y sanciones que serán aplicables por parte de la DIAN. (...) De lo expuesto anteriormente se concluye que para ejercer esta competencia se requiere un precepto legal que regule las multas y sanciones para el hecho sancionador descrito en el artículo 17 de la Ley 1990 de 2019."

Teniendo en cuenta lo anterior, este artículo determina las sanciones aplicables de la siguiente manera:

1. Multa de quince (15) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando se trate de personas naturales.
2. Multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando se trate de personas jurídicas.
3. Cierre del establecimiento por treinta (30) a ciento ochenta (180) días.
4. Cierre definitivo del establecimiento.

Sin embargo, si se tiene en cuenta la naturaleza y funciones de la DIAN, consideramos correcto trasladar la función de investigación e imposición de la sanción a las alcaldías municipales y distritales, por medio de la dependencia que designen, utilizando el procedimiento previsto en la Ley 1437 de 2011 o la norma que la modifique, toda vez que estas entidades son más cercanas al proceso de donación y cuentan con la estructura que permita identificar y sancionar al incumplido.

También se propone que cuando el incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019, o la norma que lo modifique, sea imputable a una entidad pública, se compulsarán copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue la posible comisión de faltas disciplinarias.

- **Otras medidas para garantizar el cumplimiento de las políticas contra el hambre y la inseguridad alimentaria**

Como ya se ha mencionado, la inseguridad alimentaria en Colombia es latente. Los departamentos con prevalencia de la inseguridad alimentaria más alta se concentran en la Costa Atlántica, siendo los más

consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

- o Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

- Conpes 113 de 2008, que estableció la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Decreto 2055 de 2009 "Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN"
- Ley 1355 de 2009 "Por la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención"
- Decreto 2055 de 2009, creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN, cuyo objeto es la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PNSAN-, siendo instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados en el desarrollo de la misma. Modificado por el Decreto 1115 de 2014 y Decreto 2223 de 2022.
- Ley 1990 de 2019 "Por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones".
- Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional PNSAN 2012-2019.
- Decreto 375 de 2022 el cual adiciona la Parte 22 al libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, donde se definen disposiciones generales en materia de pérdidas y desperdicios de alimentos y se diseña, formula e implementa la política pública integral que permita disminuir las pérdidas y los desperdicios de alimentos en la cadena de suministro de alimentos y que coadyuve a las disposiciones contempladas en la Ley 1990 de 2019.

IV. Impacto fiscal

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 prevé que la exposición de motivos de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberán contener un análisis de impacto fiscal que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Asimismo, consagra que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir concepto en el que estudie el impacto fiscal de la iniciativa.

En el presente caso, se considera que el proyecto de ley no ordena gastos al Ejecutivo ni tampoco otorga beneficios tributarios que no existieran ya, de modo que no hay lugar a realizar el análisis de impacto fiscal. De cualquier modo, de llegarse a concluir que sí debe adelantarse dicho estudio, el

mismo puede realizarse durante el trámite legislativo de la iniciativa y el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público puede allegarse en cualquier momento.

Por último, es importante señalar que el concepto que eventualmente emita el Ejecutivo "no obliga a las cédulas legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo". De ahí que una eventual oposición gubernamental al proyecto por razones fiscales no significa que el mismo necesariamente deba ser archivado por tales motivos

V. Declaración de impedimento

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, a continuación se señalan las razones por las cuales, en principio, el presente proyecto de ley no genera conflictos de intereses o beneficios directos que puedan resultar en impedimentos a los miembros del Congreso de la República.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, "se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista". La misma norma dispone que un beneficio es particular cuando "otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado".

El presente proyecto de ley tiene por objeto La presente Ley tiene por objeto la creación de medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria, así como el establecimiento de medidas complementarias a las previstas en la Ley 1990 de 2019 para incentivar la donación de alimentos en el país. En ese sentido, se trata de una iniciativa de carácter general que no otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor de los congresistas de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Tampoco modifica normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentren formalmente vinculados. Luego, no cumple con el requisito de crear un beneficio particular y por eso se considera que, en principio, no existe ningún conflicto de interés que amerite la presentación y aprobación de impedimentos.

En todo caso, se recuerda que esta consideración es meramente orientativa y que cada congresista debe evaluar sus circunstancias particulares a fin de determinar si está inmerso o no en un conflicto de interés.

Atentamente,

[Handwritten signature]

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-520 de 2019. Reiterada en las sentencias C-170 de 2021 y C-075 de 2022.

JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO
Senador de la República

<i>[Signature]</i> JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Departamento del Meta	<i>[Signature]</i> LINA MARIA GARRIDO MUÑOZ REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE ARAUCA
<i>[Signature]</i> JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander	<i>[Signature]</i> SANDRA MILENA RAMIREZ CAVIEDES Representante a la Cámara Departamento de Magdalena
<i>[Signature]</i> JOHN EDGAR PEREZ ROJAS Representante a la Cámara Departamento de Quindío	

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 03 del mes octubre del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 168 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: HB. Jorge Benedetti.

[Handwritten signature]

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 03 de octubre de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 168/23 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO; y los Honorables Representantes JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS, LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN, JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA, SANDRA MILENA RAMÍREZ CAVIEDES, JOHN EDGAR PÉREZ ROJAS. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 03 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 171 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se modifica el numeral 12 del artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., octubre de 2023

Doctor GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General del Senado de la República Ciudad

Asunto: Radicación proyecto de ley ordinaria "Por medio de la cual se modifica el numeral 12 del artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones".

Doctor Eljach:

De la manera más atenta y en armonía con lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992, presentamos a consideración del Senado de la República el proyecto ley "Por medio de la cual se modifica el numeral 12 del artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones", iniciativa legislativa que cumple las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagradas en el artículo 145 de la citada Ley.

Agradecemos disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 del Reglamento.

Cordialmente,

JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO Senador de la República

MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES Representante a la Cámara por el Departamento del Atlántico

HERNANDO GONZÁLEZ Representante a la Cámara Valle del cauca

LORENA RIOS CUELLAR Senadora de la República Partido Colombia Justa Libres

NADIA BLEL SCAFF Senadora de la República.

FABIAN DIAZ PLATA SENADOR DE LA REPUBLICA

BERENICE BEDOYA PÉREZ Senadora de la República

PROYECTO DE LEY ORDINARIA No. ____ DE 2023 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL NUMERAL 12 DEL ARTÍCULO 57 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto ampliar el ámbito de aplicación de la licencia por enfermedad terminal prevista en el numeral 12 del artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo a todos aquellos trabajadores que tengan a su cónyuge, compañera o compañero permanente o a un familiar hasta del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y segundo civil en fase terminal o cuadro clínico severo derivado de un accidente grave que requiera un cuidado permanente, o requiera cuidados paliativos para el control del dolor y otros síntomas.

Artículo 2. Modifíquese el numeral 12 del artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, en los siguientes términos:

12. Conceder al trabajador una licencia remunerada de diez (10) días hábiles, cualquiera sea su modalidad de contratación o de vinculación laboral, para el cuidado de su cónyuge, compañera o compañero permanente o de un familiar hasta del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y segundo civil que padezca enfermedad en fase terminal o cuadro clínico severo derivado de un accidente grave y requieran un cuidado permanente o cuidados paliativos para el control del dolor y otros síntomas. La grave calamidad doméstica no incluye la licencia por enfermedad terminal de que trata este numeral.

Para la procedencia de esta licencia el trabajador deberá haber cotizado como mínimo un período de cuatro (4) meses al sistema general de seguridad social en salud. La enfermedad en fase terminal deberá demostrarse mediante una certificación expedida por el médico tratante en donde se determine la enfermedad o condición patológica grave del paciente con la respectiva expectativa de vida, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 1733 de 2014. La solicitud presentada por el trabajador deberá ser respondida en un máximo de cinco (5) días hábiles.

Artículo 3. Los contratistas que coticen como independientes al sistema de seguridad social en salud, tendrán derecho a la licencia a la que se refiere el numeral 12 del artículo 57 del Código Sustantivo del trabajo, caso en el cual el trabajador independiente deberá efectuar el cobro de esta prestación económica ante la EPS.

Artículo 4. El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Salud y Trabajo, en un término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, regulará mediante decreto el procedimiento que deben seguir el empleador y el trabajador independiente para efectuar el cobro de esta prestación económica ante la EPS.

Artículo 5. Extensión de la licencia. La licencia por enfermedad terminal, así como la licencia para el cuidado de la niñez prevista en la Ley 2174 de 2021, o la que haga sus veces, podrá extenderse por diez (10) días hábiles adicionales que no serán remunerados, a menos que exista un acuerdo en

otro sentido entre el empleador y empleado. Para que la extensión proceda deberán cumplirse los mismos requisitos previstos en la ley para la solicitud inicial.

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

JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO Senador de la República

MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES Representante a la Cámara por el Departamento del Atlántico

HERNANDO GONZÁLEZ Representante a la Cámara Valle del cauca

LORENA RIOS CUELLAR Senadora de la República Partido Colombia Justa Libres

NADIA BLEL SCAFF Senadora de la República.

FABIAN DIAZ PLATA SENADOR DE LA REPUBLICA

BERENICE BEDOYA PÉREZ Senadora de la República

PROYECTO DE LEY ORDINARIA No. _____ DE 2023 SENADO
 "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL NUMERAL 12 DEL ARTÍCULO 57 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN Y PROBLEMÁTICA

El ordenamiento jurídico colombiano, se ha caracterizado por extender sus fundamentos constitucionales y beneficiar a aquellos que están en una situación difícil o perjudicial, en cualquier contexto. Debido a esto, las relaciones entre el trabajador y el empleador han sido objeto de revisión constante y otorgamiento de garantías especiales en escenarios de los que nos hacemos más conscientes con los avances de la sociedad.

En el año 2021 se promulgó la Ley 2174 que creó una nueva licencia, orientada a trabajadores que tienen un hijo o hija en estado terminal y quieren acompañar el proceso final hasta el día de su muerte. Sin embargo, el objetivo de este proyecto es ampliar el ámbito de aplicación de la licencia a otros familiares en etapa terminal con el fin de garantizar el derecho a la dignidad humana y asegurar la estabilidad laboral del trabajador que está pasando esta situación, además, de asegurarle al paciente que está en el ocaso de sus días, compañía y cuidado de calidad por parte de su familia cercana.

En este punto, es importante aclarar que la actual licencia por calamidad doméstica puede llegar a cubrir este tipo de situaciones, pero con una alta incertidumbre para el trabajador, quien no tiene certeza del tiempo, estabilidad o remuneración, pues como explicó la Corte Constitucional en la sentencia C-930 de 2009, en el punto 5.8.2, eso depende de un ejercicio de razonabilidad en el que el empleador sopesa las necesidades y situación particular del empleado, para entrar a definir el término de la licencia y si será, o no remunerada. Esto genera un espacio de desprotección para el empleado, que es importante suplir de manera específica frente a la enfermedad terminal de una persona cercana.

II. OBJETIVOS DE LA PRESENTE INICIATIVA

General

Proponer la ampliación de la licencia por enfermedad terminal con el fin de solventar las necesidades emocionales de los trabajadores, permitiéndoles el acompañamiento de sus seres queridos de hasta el segundo grado de consanguinidad y civil y primero de afinidad con una enfermedad terminal, generando así una mejor calidad en el cuidado y acompañamiento y de este modo permitir una muerte digna y un duelo justo y apropiado para los trabajadores.

Específicos

- Aportar contexto normativo y jurisprudencial que respalde la constitucionalidad y necesidad del proyecto de ley.
- Delimitar el marco de acción de la nueva licencia y los requisitos para acceder a ella.

Respecto a las incapacidades, se entiende que estas pueden ser de origen común o de origen laboral. Las primeras refieren a enfermedades o accidentes que no ocurren con ocasión a la labor que se desempeña, como bien puede ser una gripe. En segundo lugar, encontramos que las laborales se refieren a aquellas enfermedades o accidentes que surgen a razón de su labor en la empresa contratante, o bien por la misma labor que se desempeña en sus funciones de empleado.

Como bien se mencionó en su momento, las incapacidades laborales pueden ser temporales o permanentes y como bien lo estipula su denominación, estas tienen lugar según el tiempo que perduren. Como última clasificación nos encontramos con las incapacidades permanentes parciales o absolutas que provienen del grado de afectación que la enfermedad o accidente ocasionó en el afectado.

Llegados a este punto, es menester analizar qué licencias son remuneradas y cuáles no, siendo las remuneradas las reglamentarias. Respecto a quien le corresponde el pago de la licencia se entiende que es obligación de la EPS a través del empleador, este último, quien debe ser el encargado de pagar las licencias e incapacidades, tiene un plazo máximo de 3 años contados a partir de la fecha en que el empleador hizo el pago correspondiente para repetir contra la EPS por el pago de estas licencias o incapacidades.

En caso contrario, cuando las licencias son otorgadas por el empleador y por mutuo acuerdo, cabe la posibilidad de definir si estas son o no remuneradas y las condiciones de su remuneración⁴.

Para determinar la entidad responsable de realizar el pago de las incapacidades de origen común es necesario hacer una distinción del tiempo que la misma dura, de tal manera que: los primeros dos días de incapacidad corresponden al empleador, del tercer día al día 180 corresponde a la EPS del empleado. Del día 181 al 540 es responsabilidad del Fondo de Pensiones. En los casos de incapacidad por accidente o enfermedad laboral el pago está a cargo de la Administradora de Riesgos Laborales (ARL).⁵

IV. ENFERMEDADES TERMINALES

La enfermedad terminal está definida en la ley 1733 de 2014 que regula los cuidados paliativos para pacientes con enfermedades terminales o que afecten gravemente su calidad de vida. El artículo 2do de la presente ley dispone lo siguiente:

"Se define como enfermo en fase terminal a todo aquel que es portador de una enfermedad o condición patológica grave, que haya sido diagnosticada en forma precisa por un médico experto, que demuestre un carácter progresivo e irreversible, con pronóstico fatal próximo o en plazo relativamente breve, que no sea susceptible de un tratamiento curativo y de eficacia comprobada, que permita modificar el pronóstico de muerte próxima; o cuando los recursos terapéuticos utilizados con fines curativos han dejado de ser eficaces."



Para generar un concepto más completo, es imperativo entender la enfermedad terminal no solo desde la perspectiva jurídica, pues su naturaleza técnica es propia

- Aportar estudios científicos que respalden la necesidad biológica y humana de la creación de la licencia.
- Evidenciar el impacto social que causa la incertidumbre laboral cuando se presentan estas cuestiones.

III. LICENCIAS E INCAPACIDADES

Es de relevancia definir lo que se entiende actualmente en el ordenamiento colombiano frente al régimen de las licencias e incapacidades, en razón de esto procederemos a (i) definir lo que se entiende por licencia e incapacidad, (ii) cuáles son las diferentes licencias y las incapacidades que se pueden presentar en Colombia, (iii) cómo funcionan las licencias y las incapacidades, (iv) quien paga cada una de estas.

Las licencias actualmente se encuentran reguladas en el Código Sustantivo del Trabajo (en adelante CST) en su artículo 57 numeral 6¹, en la jurisprudencia y en la doctrina. Como bien se define por la Sala Tercera de Revisión de tuteladas de la Corte Constitucional en su sentencia T-480-18, en la cual, precisa las licencias como un concepto en el cual "El Legislador ha previsto la ocurrencia de ciertas circunstancias excepcionales, como serían las licencias y los permisos laborales, en donde los trabajadores no estarían obligados a prestar directamente sus servicios o estarían facultados para no hacerlo, sin que dicha circunstancia les represente, por sí sola, una causal para la terminación del contrato o la declaratoria de insubsistencia del funcionario público"².

En otras palabras, se entiende por licencia el permiso que se le otorga al trabajador, por parte del empleador, para ausentarse de sus facultades laborales sin que se configure la causal dispuesta en el artículo 51 (suspensión) o que se dé una causal para efectuar la terminación del contrato. Dicho esto, cabe aclarar que en el tema de las licencias nos encontramos dos clases, las reglamentarias que se refieren a aquellas que son de obligatorio cumplimiento para el empleador y las no reglamentarias que son aquellas que están a disposición del empleador y que pueden ser, o no, remuneradas.

Respecto a las incapacidades nos topamos con el Decreto Único 780 de 2016 y la Ley 776 de 2002, en relación a estos una incapacidad deriva de una enfermedad o un accidente que inhabilite el correcto desarrollo de las actividades laborales por parte del empleado. Existen dos tipos de incapacidades, la incapacidad de origen común³ y la de origen laboral, las cuales pueden ser temporales o permanentes y, a su vez, parciales o absolutas.

Como bien se estipuló al inicio del presente capítulo, es necesario presentar las diversas licencias que existen en la legislación, para esto se recuerda que las licencias son de carácter reglamentario y no reglamentario. Las reglamentarias se encuentran reguladas por la ley y estas son de obligatorio cumplimiento para el empleador, estas son: 1. Licencia de maternidad; 2. Licencia de paternidad; 3. Licencia por grave calamidad doméstica; 4. Licencia por luto; 5. Licencia como consecuencia del desempeño transitorio de cargos oficiales; 6. Licencia por ejercer el derecho al voto (sufragio); 7. Licencia sindical; 8. Licencia por la muerte de un compañero de trabajo; y 9. Licencia para el cuidado de la niñez en enfermedad terminal.

¹ Constitución política, 1991, art 57.

² T-480-2018, Guerrero Luis, Corte Constitucional, p1.

³ Art 3, Decreto 1333 de 2018

de la medicina. Para esto, el enfoque del cuidado paliativo nos brinda una guía completa de esta condición.

Situación de enfermedad terminal: enfermedad avanzada en fase evolutiva e irreversible con múltiples síntomas, impacto emocional, pérdida de autonomía y escasa o nula respuesta a los tratamientos específicos curativos, con pronóstico de vida limitado a semanas o meses.⁶ (Manual de cuidados paliativos para la atención primaria de la salud)

En la anterior gráfica se evidencia el proceso de la enfermedad terminal en el paciente hasta que acaese su muerte. Por otro lado, también es necesario aclarar que el estado terminal no es el único diagnóstico grave a la persona, el manual de cuidado paliativo incluye el estado de agonia de la siguiente manera:

Situación de agonia: precede a la muerte cuando se produce en forma gradual. Existe deterioro físico intenso, debilidad extrema, alta frecuencia de trastornos cognitivos y de conciencia, dificultad para la ingesta y el pronóstico de vida está limitado a horas o días⁷.

V. MARCO CONSTITUCIONAL

Es importante realizar un análisis constitucional del presente proyecto, para esto se acude a los derechos fundamentales plasmados en la Constitución política y, adicionalmente, a sentencias de la Corte Constitucional.

Dignidad Humana

El artículo 1º de la constitución política de 1991 abre el panorama constitucional y los preceptos básicos que rigen al Estado, de este modo, es enfática en incluir a la dignidad humana como pilar fundamental. Debido a esto, es necesario definir la dignidad humana y que se entienda por este derecho fundamental, sobre el cual la Corte Constitucional ha determinado en la Sentencia T-291 de 2016 la siguiente definición para este derecho:

"la dignidad humana equivale: (i) al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal; y (ii) a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. Por tanto, la dignidad humana se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado."⁸

⁶ Manual de cuidados paliativos para la atención primaria de la salud <http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/000000885cnt-2016-09-manual-cuidados-paliativos-para-la-atencion-primaria-salud.pdf>

⁷ Manual de cuidados paliativos para la atención primaria de la salud <http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/000000885cnt-2016-09-manual-cuidados-paliativos-para-la-atencion-primaria-salud.pdf>

⁸ ARTÍCULO 1º.—Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

⁹ Sentencia T-291/16

El ordenamiento jurídico colombiano ha desarrollado con diversos enfoques este derecho, desde la eutanasia con la Sentencia T-423 de 2017, hasta la regulación de los manuales paliativos para pacientes con enfermedades terminales con la Ley 1733 de 2014. El legislador y las altas cortes se han preocupado mucho por la persona que se encuentra en sus últimos momentos de vida, otorgándole derechos especiales y beneficios. No obstante, no ha existido desarrollo jurisprudencial ni legal para que estas personas puedan estar con sus seres queridos en sus últimos momentos de vida. Por el contrario, generalmente quedan rezagados al enfermero o enfermera, cuidador o cuidadora, que su familia contrató para que le brindara el cuidado respectivo, en el mejor de los casos, pues hay muchas familias donde los enfermos deben pasar solos sus últimos días.

Tal como exponen las siguientes noticias:

- Enfermos abandonados en hospitales le cuestan \$137 millones diarios a Bogotá¹⁰.
- Abandono de pacientes en los hospitales, un drama que preocupa en la capital país¹¹.
- Enfermos terminales: se sienten abandonados por los médicos¹².
- Problemas bioéticos de las familias que tienen pacientes con enfermedad terminal¹³.

En todas estas noticias y estudios, se evidencia el desentendimiento de los familiares y el olvido profundo de los pacientes en estado terminal, desamparando a estos sujetos de especial protección. A causa de esto, surge la incógnita ¿por qué los familiares de los pacientes no les pueden prestar la debida atención? El principal móvil para que esto ocurra es el miedo constante del familiar a perder su empleo a causa de las ausencias por tener que cuidar al paciente y la indeterminación que implica la causal de calamidad doméstica, no regulada y dejada en manos, principalmente, del empleador.

Debido a esto, la dignidad humana de la persona en estado terminal y de sus familiares se ven perjudicadas al no tener el apoyo suficiente de su familia y, por otro lado, que el empleador tenga a su arbitrio la decisión de otorgarle la licencia por calamidad doméstica y quizás a futuro perder su empleo a cambio de dedicar los últimos días a su familiar cercano. A causa de esto, el siguiente derecho fundamental que será objeto de estudio será el del trabajo.

Derecho al trabajo

El artículo 25¹⁴ de la Constitución Política protege el derecho al trabajo, de este modo se procura brindarle al trabajador una estabilidad económica, social y emocional; además, de unas garantías especiales por tener un contrato laboral y los beneficios propios de un trabajador, tales como el derecho de asociación sindical, el debido pago de las prestaciones, cesantías y la seguridad social.

La regulación de las licencias y las incapacidades están desarrolladas tanto en el Código Sustantivo del Trabajo y desarrollo jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia, a pesar de esto no existe una licencia para justificar la ausencia de una persona que tiene un familiar en un estado terminal. Lo más

¹⁰ https://caracol.com.co/programa/2013/06/19/6am_hoy_por_hoy/1371620220_918344.html
¹¹ <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7531900>
¹² <https://www.intramed.net/contenido/ver.asp?contenido=58782>
¹³ Merchán-Espitia, Marcela Elizabeth. (2012). PROBLEMAS BIOÉTICOS DE LAS FAMILIAS QUE TIENEN PACIENTES CON ENFERMEDAD TERMINAL. *Persona y Bioética*, 16(1), 43-57. Retrieved September 30, 2020 from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012331222012000100005&lng=en&tlng=es.
¹⁴ Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

similar a este suceso es la licencia por grave calamidad doméstica, regulada en el artículo 57 numeral 6 del CST; sin embargo, es demasiado abierta y deja al arbitrio del empleador la decisión de esa licencia.

Esto causa una incertidumbre al trabajador, generando unas falsas expectativas de estar con su ser querido que está a punto de perecer, además, del miedo profundo que agobia al trabajador de que el empleador tome la decisión de terminar el contrato laboral justificándose en sus ausencias. Por este motivo, no es constitucional delegar este tipo de responsabilidades al empleador, puesto que es un acontecimiento externo que afecta directamente al trabajador y pone en entredicho el derecho a la dignidad humana. A causa de esto, la licencia por enfermedad terminal de un pariente cercano es necesaria, para que exista una certidumbre para ausentarse al trabajo sin riesgo a ser despedido.

VI. MARCO NORMATIVO

Regulación / Jurisprudencia vigente sobre la enfermedad terminal en Colombia

La enfermedad terminal en Colombia está regulada con diversos enfoques en el ordenamiento jurídico colombiano, tales como:

- El cuidado paliativo de los pacientes con una enfermedad terminal (**Ley 1733 de 2014**)
- Cuidado de la niñez con enfermedad terminal (**Ley 2174 de 2021**)
- Y por desarrollo jurisprudencial tenemos las sentencias:
 - o **C-239/97**
 - Con esta se abre la puerta a la regulación de la eutanasia o la muerte digna, para pacientes que padezcan alguna enfermedad terminal (Sentencia hito eugenesia).
 - o **T-970 de 2014**
 - En virtud de una enfermedad terminal se dispone a realizar la eutanasia a una persona por parte de la EPS encargada.
 - o **Resolución 1216 de 2015**
 - Para dar respuesta a la sentencia **C-239/97** el ministerio de salud y protección social expide la regulación para la muerte digna, bajo especificas causales, entre ellas que la persona que lo requiera esté en una fase terminal.

Este es el desarrollo jurídico que ha tenido el ordenamiento colombiano en virtud de la enfermedad terminal. Se puede evidenciar un fuerte apoyo constitucional para las personas que desean optar por la eutanasia. Sin embargo, ha existido un olvido en las personas que no desean morir de esta manera, sino de forma natural.

El objetivo es que, en virtud de la dignidad humana y el derecho al trabajo, se encuentre una armonía entre el acompañamiento físico de la persona que está a punto de morir y la continuidad laboral de la persona que está pasando por esta difícil situación, por medio del otorgamiento de una licencia especial pensada para un rango más amplio de familiares.

VII. DERECHO COMPARADO

Es de carácter imperativo mencionar lo referente al derecho comparado, en especial con lo propuesto desde hace más de dos décadas en Estados Unidos con la ley FMLA y con la Ley 30012 de Perú "que concede el derecho de licencia a trabajadores con familiares directos que se encuentran con enfermedades en estado grave o terminal o sufran accidente grave"¹⁵.

En Estados Unidos se les otorga a los empleados una licencia de hasta 12 semanas sin derecho al pago de su salario. Este período puede elegirse en un tiempo de un año. El beneficio que otorga esta licencia es la protección del puesto en el que labora y los beneficios que este mismo consagra. Sin embargo, esta licencia, sólo se les otorga a los empleados (i) que padezcan ciertas condiciones médicas o (ii) que necesiten hacerse cargo de un familiar inmediato con una condición médica. No obstante, esta ley no cubre a todos los empleados que necesiten atención médica, en este sentido se necesitan unos requisitos por parte del trabajador para que otorgue cobertura en esta ley, dichos requisitos son: 1. El trabajador debe haber trabajado 1.250 horas para un empleador calificado durante un período previo de un año; 2. Debe haber trabajado en EE. UU. en una empresa que tenga más de 50 empleados dentro de un área de 75 millas. Cabe aclarar, que los empleados pueden ser temporales, parciales o tiempo completo. En este sentido la ley de ausencia familiar y médica sólo permite a los empleados ausentarse por 3 meses sin perder su cargo, pero durante este tiempo no se le ve remunerado su salario además de que es un permiso que solo se otorga a los empleados que han cumplido con ciertos requisitos.

En el caso de Perú la ley 30012 les otorga la licencia a los trabajadores con familiares directos (los hijos, independientemente de su edad; padre o madre; cónyuge o conviviente del trabajador) que padezcan una enfermedad grave o terminal o hayan sufrido un accidente grave. Esta licencia se otorga por un período máximo de 7 días calendario y es remunerada para los trabajadores públicos o privados, independientemente del régimen laboral al que pertenezca. Sin embargo, este plazo se puede extender con la presentación del certificado médico que corresponde para dilucidar la enfermedad que el familiar directo padece. Para que sea efectiva la prórroga dependerá del régimen laboral al que pertenece el trabajador. Si aún terminados los 30 días la necesidad con el familiar subsiste, la ley permite que se acuerde con el empleador para que se otorgue esta licencia y sea compensada con horas extras que no generarían pago extra¹⁶.

Como se puede observar, existen grandes discrepancias entre el sistema de Estados Unidos y el de Perú, ya que, aunque en Norteamérica se consagra un tiempo mayor para la licencia, esta misma no es remunerada y es únicamente para ciertos trabajadores. Mientras tanto, en Perú, como bien lo establece la legislación, el término es de 7 días (extensible hasta los 30) pero es para todos los trabajadores y garantiza el pago de su salario durante esos días de ausencia.

VIII. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

El ordenamiento jurídico colombiano debe garantizar la licencia por pariente con enfermedad terminal a la luz de los preceptos constitucionales y legales.

Requisitos:

¹⁵ Ley 30012, Congreso de Perú.
¹⁶ Artículo 4, 4.1, 4.2, y 4.3 de la ley 30012 Perú.

1. Estar sujeto a un contrato de trabajo o ser un trabajador independiente que haga sus respectivas cotizaciones y pagos de seguridad social.
2. Haber cotizado como mínimo un período de 4 meses.
3. Contar con una certificación médica en donde se determine la enfermedad terminal del paciente con la respectiva expectativa de vida.

Alcance de la licencia con relación a los vínculos legales:

Teniendo en cuenta los tipos de parentesco existentes en el ordenamiento jurídico, es necesario determinar el alcance de la licencia. Para esto, nos hemos basado en el derecho comparado de los Estados¹⁷ que tienen regulada esta licencia y en la analogía de acuerdo con las normas preexistentes. Teniendo en cuenta lo anterior se ha decidido delimitarlas de la siguiente manera:

- Cónyuge, compañero o compañera permanente.
- Familiares hasta el segundo grado de consanguinidad.
- Familiares hasta el primer grado de afinidad.
- Familiares hasta el segundo grado civil.

Duración de la licencia:

Es obligatorio delimitar el alcance temporal que tendrá la licencia, teniendo en cuenta jurisprudencia internacional y licencias similares en el ordenamiento jurídico, particularmente la licencia para el cuidado de la niñez con enfermedad terminal. De este modo, resulta pertinente otorgar diez (10) días hábiles pagos por la EPS (teniendo en cuenta el régimen de las licencias del Decreto único 780 de 2016). El trabajador podrá solicitar una prórroga por otros diez (10) días, sin embargo, estos no serán remunerados, o se dejará al arbitrio del trabajador y el empleador una posible remuneración económica.

Modalidad de pago:

En virtud del Decreto único 780 de 2016 el empleador en primera instancia será el encargado de realizar estos pagos a su trabajador y posteriormente este podrá solicitarlos a la respectiva EPS en un término máximo de 3 años (artículo 28 Ley 1438 de 2011). Así mismo, en razón al mismo Decreto 780 de 2016, los trabajadores independientes harán el cobro directamente a la EPS.

IX. JUSTIFICACIÓN DEL ARTICULADO

ARTÍCULO	JUSTIFICACIÓN
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto ampliar el ámbito de aplicación de la licencia por enfermedad terminal prevista en el numeral 12 del artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo a todos aquellos trabajadores que tengan a su cónyuge, compañera o compañero	Se define el objeto de la ley.

¹⁷ Véase: capítulo IV numeral 4.4

permanente o a un familiar hasta del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y segundo civil en fase terminal o cuadro clínico severo derivado de un accidente grave que requiera un cuidado permanente, o requiera cuidados paliativos para el control del dolor y otros síntomas.	
Artículo 2. Modifíquese el numeral 12 del artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, en los siguientes términos: 12. Conceder al trabajador una licencia remunerada de diez (10) días hábiles, cualquiera sea su modalidad de contratación o de vinculación laboral, para el cuidado de su cónyuge, compañera o compañero permanente o de un familiar hasta del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y segundo civil que padezca enfermedad en fase terminal o cuadro clínico severo derivado de un accidente grave y requieran un cuidado permanente o cuidados paliativos para el control del dolor y otros síntomas. La grave calamidad doméstica no incluye la licencia por enfermedad terminal de que trata este numeral. Para la procedencia de esta licencia el trabajador deberá haber cotizado como mínimo un periodo de cuatro (4) meses al sistema general de seguridad social en salud. La enfermedad en fase terminal deberá demostrarse mediante una certificación expedida por el médico tratante en donde se determine la enfermedad o condición patológica grave del paciente con la respectiva expectativa de vida, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 1733 de 2014. La solicitud presentada por el trabajador deberá ser respondida en un máximo de cinco (5) días hábiles.	El articulado modifica el numeral 12 del artículo 57 del CST. El primer inciso establece el objeto general del proyecto de ley, el cual es ampliar la licencia ante la enfermedad en fase terminal para el cónyuge, compañera o compañero permanente o de un familiar hasta el grado segundo de consanguinidad, primero de afinidad y segundo civil. También, establece la posibilidad de extender dicha licencia hasta por un periodo igual, pero sin remuneración, a menos que el empleador y el trabajador pacten en contrario. El segundo inciso determina las reglas para que la licencia pueda ser concedida, fijando dos requisitos relacionados con un mínimo periodo de vinculación y la certificación por el médico tratante sobre las condiciones de la enfermedad, de conformidad con la Ley Consuelo Devis. Así mismo, fija el término en que el empleador debe responder a la solicitud de la licencia.
Artículo 3. Los contratistas que colicen como independientes al sistema de seguridad social en salud, tendrán derecho a la licencia a la que se refiere el numeral 12 del artículo 57 del Código Sustantivo del trabajo, caso en el cual el trabajador independiente deberá efectuar el	Amplía el beneficio de la licencia que crea la ley a los trabajadores independientes.

<p>artículos 1, 25 y 48. Además de esto, se considera que garantiza la muerte digna que tanto se ha desarrollado en la jurisprudencia nacional. Esto mismo se observa al otorgarle al paciente en sus últimos instantes la posibilidad de pasar un tiempo con sus familiares más cercanos y así descansar en paz.</p> <p>Finalmente, este proyecto se encuentra en armonía legal, ya que es el mismo Código Sustantivo del Trabajo, la jurisprudencia y la legislación en general quienes han regulado casos semejantes con el mismo fin, el de garantizar la supremacía constitucional y hacer prevalecer los derechos constitucionales.</p> <p>Para concluir, el ordenamiento jurídico colombiano ha sido enfático en brindar la supremacía necesaria a los derechos fundamentales plasmados en la carta magna. En este caso puntual son resaltables y de especial protección el derecho a la dignidad humana, el derecho al trabajo y a la seguridad social. Es de vital importancia que el legislativo se preocupe en proferir leyes que amparen a los sujetos que están en condición de vulnerabilidad, en especial cuando de manera inminente se pueden poner en riesgo la prevalencia de otros derechos fundamentales.</p> <p>Según el análisis realizado, podemos determinar que la licencia por pariente con enfermedad terminal es constitucional y apoyaría al ordenamiento jurídico por medio de garantías sociales y estabilidad laboral para los trabajadores. Además, también beneficia a los empleadores, de lidiar con trabajadores con depresión o con imposibilidades para rendir de manera correcta en el trabajo. Tal como lo indica la OMS en su comunicado sobre la salud mental de los trabajadores¹⁸, en la que se sugiere evitar utilizar trabajadores que no estén bien anímicamente porque su nivel de producción, será limitado.</p> <p>XII. BIBLIOGRAFÍA</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Arenas Monsalve, Gerardo. El Derecho Colombiano de la Seguridad Social. Bogotá: Legis, 2006, pp. 2. Rostworowski, María. Historia del Tahuantinsuyu. Lima: IEP Ediciones, 2002. 3. Rodríguez Mesa, R. (2017). Estudios sobre seguridad social: Vol. 5a. edición revisada y aumentada. Universidad del Norte. 4. Wilches Bautista, Gustavo. Fundamentos de Seguridad Social. Bogotá: Jurídica Radar, 1983, pp. 17-18 5. Le Chapelier Isaac René Guy, Delandine Antoine François, Robespierre Maximilien François Marie Isidore Joseph de, Madier de Montjau Noël Joseph, comte de Mirabeau Honoré-Gabriel Riquetti, abbé Maury, Rewbell Jean François, marquis de Folleville Antoine Charles Gabriel, Lavie Marc David, and Roederer Pierre Louis. 1885. "Discussion Sur Le Rapport de M. Le Chapelier et Le Décret Sur La Pétition Des Auteurs Dramatiques, Lors de La Séance Du 13 Janvier 1791." Archives Parlementaires 22 (1): 214-16 6. De la Cueva, Mario. Derecho mexicano del Trabajo, t. I. México: Porrúa, 1959, p. 41 7. Cetina Vargas, Oswaldo. Derecho Integral de Seguridad Social. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1986, p. 74 8. Merchán-Espitia, Marcela Elizabeth. (2012). PROBLEMAS BIOÉTICOS DE LAS FAMILIAS QUE TIENEN PACIENTES CON ENFERMEDAD TERMINAL. Persona y Bioética, 16(1), 43-57. Retrieved September 30, 2020, from <p>¹⁸ https://www.who.int/mental_health/in_the_workplace/es/</p>	
--	--

cobro de esta prestación económica ante la EPS.	
Artículo 4. El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Salud y Trabajo, en un término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, regulará mediante decreto el procedimiento que deben seguir el empleador y el trabajador independiente para efectuar el cobro de esta prestación económica ante la EPS.	Fija la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, con el fin de establecer los pormenores del cobro y demás procedimientos para solicitar la licencia.
Artículo 5. Extensión de la licencia. La licencia por enfermedad terminal, así como la licencia para el cuidado de la niñez prevista en la Ley 2174 de 2021, o la que haga sus veces, podrá extenderse por diez (10) días hábiles adicionales que no serán remunerados, a menos que exista un acuerdo en otro sentido entre el empleador y empleado. Para que la extensión proceda deberán cumplirse los mismos requisitos previstos en la ley para la solicitud inicial.	Se otorga la posibilidad de que, en caso de acuerdo entre el empleador y el trabajador, la licencia pueda extenderse por otros 10 días siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos y circunstancias de origen que dan lugar al reconocimiento inicial de la licencia.
Artículo 6. La presente ley rige a partir del momento de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Vigencia y derogación.

X. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO

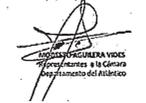
De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, a continuación, se describen algunas circunstancias o eventos que podrían generar un eventual conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286 de la misma Ley, aclarando que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, por lo que estos no se limitan a los aquí expuestos.

Esta descripción es de manera meramente orientativa:

* Que de la participación o votación de este proyecto, surja para el congresista o sus familiares dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil, un beneficio particular, actual y directo, en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª, por el posible beneficio ante la licencia propuesta.

XI. CONCLUSIÓN

Como se ha venido mostrando durante el presente proyecto, se considera que la propuesta denota la viabilidad suficiente por diversos motivos: en primer lugar, nos encontramos con el respaldo constitucional que versa sobre la propuesta, ya que (como se ha mencionado en reiteradas ocasiones) esta misma sólo suple las necesidades previstas por el constituyente primario en los

<p>http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-31222012000100005&lng=en&lng=es.</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. Marx, Carlos y Engels, Federico. Principios del Comunismo. Obras Escogidas, t. 1. Moscú: Edit. Progreso, 1976, pp. 3-98. 10. Constitución política, 1991. 11. Código Sustantivo del Trabajo. 12. Decreto 1333 de 2018 13. Decreto 2943 de 2013. 14. Sentencia T-291-2016 15. Sentencia T-480-2018. 16. Ley 30012, Congreso de Perú. 17. Manual de cuidados paliativos para la atención primaria de la salud http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000000885cnt-2016-09-manual-cuidados-paliativos-para-la-atencion-primaria-salud.pdf 18. Manual de cuidados paliativos para la atención primaria de la salud http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000000885cnt-2016-09-manual-cuidados-paliativos-para-la-atencion-primaria-salud.pdf 19. https://caracol.com.co/programa/2013/06/19/Gam_hoy_por_hoy/1371620220_918344.html 20. https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7931980 21. https://www.intramed.net/contenidover.asp?contenido=58782 22. https://www.who.int/mental_health/in_the_workplace/es/ 	<p> JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO Senador de la República</p> <p> MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES Representante a la Cámara por el Departamento del Atlántico</p> <p> HERNANDO GONZÁLEZ Representante a la Cámara Valle del cauca</p> <p> LORENA RIOS CUELLAR Senadora de la República Partido Colombia Justa Libres</p>
---	---

 <p>NADIA BLEL SCAFF Senadora de la República.</p> <p>FABIAN DIAZ PLATA SENADOR DE LA REPÚBLICA</p> <p>BERENICE BEDOYA PÉREZ Senadora de la República</p> <p>CARLOS MARIO FARELO DAZA Senador de la República</p> <p>SENADO DE LA REPÚBLICA Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)</p> <p>El día <u>03</u> del mes <u>Octubre</u> del año <u>2023</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley Nº. <u>171</u> Acto Legislativo Nº. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>H.S. Jorge C. Benedetti, Lorena Ríos Cuellar, Nadia</u> <u>Blel Scaff, Fabian Diaz Plata, Berenice Bedoya P.</u> <u>Carlos Mario Farelo Daza, Modesto Enrique Aguilera Vides,</u> <u>Hernando González</u></p>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES</p> <p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 03 de octubre de 2023</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 171/23 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL NUMERAL 42 DEL ARTÍCULO 57 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO, LORENA RÍOS CUELLAR, NADIA BLEL SCAFF, FABIAN DIAZ PLATA, BERENICE BEDOYA PÉREZ, CARLOS MARIO FARELO DAZA; y los Honorables Representantes HERNANDO GONZÁLEZ, MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 03 DE 2023</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>
--	--

CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 129 DE 2023 SENADO SENADORA DE LA REPÚBLICA SOLEDAD TAMAYO TAMAYO

por medio de la cual se conmemoran las Juventudes Rurales y Campesinas, con acciones afirmativas para promover el acceso a la educación, formación e inserción en la economía, se modifica el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y las Leyes 1429 de 2010, 1780 de 2016, 2096 de 2020 y 2214 de 2022 y se dictan otras disposiciones - Ley de Juventudes Rurales y Campesinas.

Bogotá D.C., septiembre de 2023.

Señores
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
SENADO DE LA REPÚBLICA

YURY LINETH SIERRA TORRES
Secretaria
COMISIÓN PRIMERA SENADO DE LA REPÚBLICA
Ciudad

Asunto: Adhesión de autoría al Proyecto de Ley No. 129 de 2023 Senado.

Respetados,

Por medio de la presente, la Honorable Congresista suscrita de manera respetuosa solicita ser incluida como co-autor del Proyecto de Ley No. 129 de 2023 Senado “Por medio de la cual se conmemoran las Juventudes Rurales y Campesinas, con acciones afirmativas para promover el acceso a la educación, formación e inserción en la economía, se modifica el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y las Leyes 1429 de 2010, 1780 de 2016, 2096 de 2020 y 2214 de 2022 y se dictan otras disposiciones – Ley de Juventudes Rurales y Campesinas”.

Cordialmente,


Soledad Tamayo Tamayo
Senadora de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 275 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia relativo a la promoción y protección recíproca de inversiones”, suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 3 de febrero de 2023.

3. Despacho Viceministra Técnica

Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2023-052462
Bogotá D.C., 4 de octubre de 2023 08:51

Honorable Congresista
IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUES
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad

Radicado entrada
No. Expediente 44207/2023/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley No. 275 de 2023 Senado “Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia relativo a la promoción y protección recíproca de inversiones”, suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 3 de febrero de 2023”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa gubernamental, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto aprobar el “Acuerdo entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia relativo a la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”¹. Este Acuerdo busca “establecer, mantener y consolidar un marco jurídico que facilite y promueva las inversiones directas transfronterizas de una parte, en el territorio de la otra parte, con la finalidad de promover el desarrollo armonioso, productivo y sostenible de ambos pueblos en respeto a la soberanía y autodeterminación de las partes, de su ordenamiento jurídico nacional y del derecho internacional”². Para lo anterior, se pretende “consolidar un instrumento jurídico que regule y apalanque las inversiones en ambos países, y que, a su vez, proporcione un marco jurídico mínimo de garantías para la inversión extranjera directa en los dos países”³.

De acuerdo con lo expuesto por los autores del proyecto, suscrito por los Ministerios de Relaciones Exteriores, y Comercio, Industria y Turismo, “...la normalización de las relaciones con Venezuela no solo

representa para Colombia beneficios de carácter económico, en materia de crecimiento, empleo, intercambio comercial e inversiones, sino que también representa el mejoramiento de las condiciones sociales y de seguridad de la población de frontera. Lo anterior, en tanto un mayor impulso económico en las regiones de frontera y el comercio legal van a permitir mejores condiciones de vida para la población, lo cual repercutirá en materia de seguridad ciudadana y reducción de la criminalidad (...). Así entonces, el Acuerdo en materia de inversión (...) no solo constituye un importante paso para normalizar las relaciones entre Colombia y Venezuela, en pro del desarrollo económico de ambas naciones, sino que constituye un camino hacia la integración con un importante país vecino y latinoamericano, con quien se tiene una frontera de 2.219 kilómetros y se comparten importantes vínculos históricos, económicos, sociales y culturales...”⁴.

Es importante resaltar que los tratados, convenios y demás acuerdos internacionales que suscribe la República de Colombia reflejan la voluntad del Gobierno nacional de adoptar su contenido y han sido el fruto de trabajos de concertación previos que se ven reflejados en sus articulados. Todo lo anterior en ejercicio de las facultades constitucionales otorgadas al presidente de la República en su calidad de jefe de Estado, quien tiene por competencia dirigir las relaciones internacionales, para lo cual puede celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios⁵.

Bajo esta premisa, se destaca que la Nación, así como las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, y aquellas sujetas al ámbito de aplicación de las normas de Crédito Público, se encuentran sujetas a ciertas restricciones en lo que respecta a la destinación de recursos a personas o países sancionados internacionalmente.

Dichas restricciones, aplican específicamente a cualquier inversión o uso de recursos por parte del Gobierno de Colombia provenientes de operaciones de crédito público o asimiladas, lo que incluye, entre otros, la emisión de títulos de deuda pública en el mercado interno o en los mercados internacionales, así como la celebración de empréstitos internos o externos a favor de personas o países sancionados internacionalmente.

En consecuencia, en el marco de los procesos y normas internacionales que rigen las operaciones de crédito público y asimiladas, las de manejo de deuda pública y las conexas con las anteriores de que trata el parágrafo 2º del artículo 41 de la Ley 80 de 1993⁶, resulta obligatorio certificar el uso de los recursos provenientes de la emisión de títulos de deuda pública interna o externa, así como la celebración de empréstitos internos o externos, los cuales en ningún caso pueden ser destinados a financiar o apoyar a países con un régimen de sanciones internacional. En caso contrario, se puede generar una afectación a la posibilidad de acceder a los mercados internacionales, en particular contemplando las restricciones que tienen inversionistas extranjeros para comprar instrumentos financieros provenientes de países que financian o destinen sus recursos a apoyar a países con sanciones internacionales, así como posibles declaratorias de incumplimiento ante la existencia de este tipo de operaciones o la destinación de recursos en este tipo de países y/o terceros. Similar sucede con la banca comercial, los organismos financieros internacionales multilaterales y bilaterales, entidades de fomento y otros gobiernos.

Ahora bien, para el Proyecto de Ley del asunto, el concepto de inversiones recíprocas no incluye la destinación de recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), ni de recursos provenientes de operaciones de crédito público o asimiladas, lo que incluye, entre otros, la emisión de títulos de deuda pública interna o externa, así como la celebración de empréstitos internos o externos, por parte de las entidades sometidas al Decreto 1068 de 2016⁷, en el mencionado país para financiar, invertir, o destinar recursos al Gobierno de Venezuela.

¹ Gaceta del Congreso No. 240 del 27 de marzo de 2023, página 7.
² Gaceta del Congreso No. 240 del 27 de marzo de 2023, página 8.
³ Gaceta del Congreso No. 240 del 27 de marzo de 2023, página 7.

⁴ Gaceta del Congreso No. 11 del 7 de febrero de 2023, página 7.
⁵ Artículo 189, numeral 2, de la Constitución Política.
⁶ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

De otro lado, desde el punto de vista presupuestal y los gastos que eventualmente pudiera generar la ley aprobatoria del Convenio Internacional en comento, es preciso resaltar que, de acuerdo con la Constitución Política⁸, el Gobierno formula anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, el cual debe elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. En dicha Ley no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

En concordancia, el Estatuto Orgánico de Presupuesto⁹ señala que corresponde al gobierno preparar anualmente el proyecto de presupuesto general de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto¹⁰, para lo cual tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto. En todo caso, los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones¹¹.

En tal virtud, los gastos que eventualmente pudiera generar la implementación de la Ley aprobatoria del Convenio Internacional comentado tendrán que ser armonizados con las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y ser incluidos en las proyecciones de gastos de mediano plazo del sector involucrado en su ejecución.

Por lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y expresa muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

MARIA FERNANDA VALDÉS VALENCIA
Viceministra Técnica
DGP/PP/DGCP/NOAJ

Con Copia: Dr. Gregorio Eljach Pacheco – Secretario del Senado de la República.
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Elaboró: Sonia Ibagón Ávila
Vo. Bo. VT: Lorenzo Uribe, Julián Niño, David Herrera – No. Interno VT: 275.

⁸ Artículo 346 de la Constitución Política.
⁹ Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.
¹⁰ Artículo 47, Decreto 111 de 1996.
¹¹ Artículo 39, Decreto 111 de 1996.

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 DE 2022 CÁMARA

por el cual se fortalece el Programa de Alimentación Escolar.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.

<p>Bogotá</p> <p>Doctor GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General Senado de la República Capitolo Nacional Bogotá D.C.</p> <p>Radicado No. 2023-EE-251997 2023-10-04 02:12:00 p. m.</p>  <p>Referencia: Concepto al proyecto de ley No. 228 de 2022 Senado.</p> <p>Respetado doctor Eljach, reciba un cordial saludo.</p> <p>Con el propósito de atender su solicitud de concepto sobre el proyecto de ley No. 228 de 2022 Senado, "por el cual se fortalece el programa de alimentación escolar - PAE", de manera atenta le remitimos el concepto emitido por el director de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, Dr. Luis Fernando Correa Sema sobre la iniciativa legislativa para su conocimiento.</p> <p>Esperamos que la información suministrada atienda lo solicitado y quedamos prestos a resolver cualquier inquietud adicional sobre el particular.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>ÓSCAR SÁNCHEZ JARAMILLO Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media</p> <p><small>Copia: Autor: H.H.S.S.: Carlos Abraham Jiménez, Jorge Benedetti Martelo, José Luis Pérez Oyuela, Didier Lobo Chinchilla, H.H.R.R.: General Luis Pérez Almiranda, Betsy Judith Pérez Arango, Hernando González, Jairo Humberto Cristo Correa, Mauricio Parodi Díaz, Jaime Rodríguez Contreras, Modesto Enrique Aguilera Vides. Ponente: H.S. Ana María Castañeda Gómez.</small></p> <p><small>Adjunto: Anexo. Concepto UApA 228 de 2023 S</small></p>	<p>Bogotá, D.C. 2 de octubre de 2023</p> <p>Doctor WALTER EPIFANIO ASPRILLA CÁCERES Jefe Oficina Asesora Jurídica wasprrillac@mineducacion.gov.co Ministerio de Educación Nacional Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Ciudad</p> <p>Asunto: Actualización concepto Técnico al Proyecto de Ley 228 de 2022 Cámara "Por el cual se fortalece el Programa de Alimentación Escolar" - Texto propuesto para segundo debate en la plenaria del Senado de la República</p> <p>Proveniente de esa Entidad, hemos recibido el día de hoy 2 de octubre de 2023, nueva solicitud de concepto al proyecto de ley referenciado en el asunto, con el objeto de que, en el marco de competencias que nos asiste emita nuevo pronunciamiento con base en la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República, así:</p> <p>I. CONSIDERACIONES GENERALES</p> <p>Artículo 1. Objeto. "Establecer los lineamientos generales para estipular un marco jurídico contractual especial que garantice la prestación efectiva, calificada y oportuna del servicio de alimentación escolar PE, así como la formación académica y dignificar la labor de las mujeres y hombre cabeza de familia de los hogares colombianos que prestan sus servicios como manipuladores de alimentos del programa".</p> <p>La iniciativa legislativa busca establecer lineamientos generales para el marco jurídico contractual que garantice la prestación efectiva, calificada y oportuna del Programa de Alimentación Escolar- PAE, así como fortalecer la formación académica y dignificar la labor de los manipuladores de alimentos del programa.</p> <p>II. CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS</p> <p>Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que es de su competencia el estudio del articulado, por cuanto implica acciones relacionadas con el Sector Educación. En ese sentido, se procede con el análisis del articulado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 2º. <p>Artículo 2. MARCO JURÍDICO ESPECIAL CONTRACTUAL. Modifíquese el inciso primero y adiciónese un numeral al artículo 2 de la ley 1150 de 2007, así: "ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública,</p>
<p>selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y selección especial para la operación del programa de alimentación escolar - PAE, con base en las siguientes reglas:</p> <p>(...):</p> <p>"6. Selección especial para quienes operen el programa de alimentación escolar - PAE. La Selección especial del operador del programa de alimentación escolar PAE corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por la naturaleza del objeto a contratar es decir el programa PAE, se requiere simplificar el trámite previsto para su adjudicación, que, en todo caso, no podrá ser superior a diez días hábiles desde el auto de apertura del proceso. Garantizando en todo momento la observancia y aplicación en el desarrollo de la actividad contractual de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los Artículos 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia, respectivamente según sea el caso, y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.</p> <p>Para la aplicación de este procedimiento especial se deberán surtir unos requisitos mínimos legales de obligatorio cumplimiento, por parte de las entidades estatales que pretendan adelantar la contratación del programa de alimentación escolar - PAE, a fin de que se dé la observancia del principio de transparencia y selección objetiva para la escogencia del operador:</p> <p>El procedimiento especial, deberá surtirse teniendo en cuenta todas sus etapas en un término máximo de 10 días hábiles, con la publicación en el aplicativo SECOP 2 de la siguiente información y/o documentación:</p> <p>Aviso de procedimiento especial para operación del programa de alimentación escolar - PAE, de estudios previos, análisis de mercado y proyecto de pliegos de condiciones; se tendrá dos (2) días hábiles para que se surta esta etapa.</p> <p>Observaciones a los estudios previos, análisis de mercado y proyecto de pliegos de condiciones; se tendrá un (1) día hábil para que se surta esta etapa.</p> <p>Respuesta a observaciones por parte de la entidad estatal contratante, resolución de apertura, publicación de estudios previos, análisis de mercado y pliegos definitivos del proceso; se tendrá dos (2) días hábiles para que se surta esta etapa.</p> <p>Observaciones al pliego definitivo; se tendrá un (1) día hábil para que se surta esta etapa.</p> <p>Adendas; se tendrá un (1) día hábil para que se surta esta etapa.</p> <p>Presentación de propuestas por parte de los interesados en el proceso para operación del programa PAE; se tendrá un (1) día hábil para que se surta esta etapa.</p> <p>Evaluación de propuestas, traslado de publicación del informe de evaluación; presentación de observaciones y subsanación por parte de los interesados en el proceso; se tendrá un (1) día hábil para que se surta esta etapa.</p> <p>Respuesta a observaciones, subsanaciones de los operadores que presentaron propuesta y Adjudicación del proceso; se tendrá un (1) día hábil para que se surta esta etapa.</p> <p><u>Parágrafo 1: deberán tenerse en cuenta criterios obligatorios en la etapa de planeación, para la construcción del estudio de mercado del procedimiento especial para contratación del programa de alimentación escolar - PAE. Este debe reflejar la realidad del valor del producto o servicio de los costos asociados o indirectos de los mismos;</u></p>	<p><u>Tratándose de la adquisición de productos agrícolas, se tendrá en cuenta el valor de mercado del agricultor, siendo este la fuente primaria de compra del operador del PAE, favoreciendo es esta medida directamente la comercialización de los productos campesinos. De igual forma, en los territorios en los cuales existan Agencias de carácter público de Comercialización de Productos Agrícolas se tendrán en cuenta para la adquisición y compra de esta clase de insumos.</u></p> <p>Se debe tener en cuenta costos asociados como el transporte, en cuanto a cada trayecto o punto desde donde se deba entregar el producto o prestar el servicio, y el grado de accesibilidad de la zona de acuerdo a su ubicación.</p> <p>Tener en cuenta el costo de impuestos como el IVA y locales como las estampillas que apliquen en cada jurisdicción.</p> <p><u>Parágrafo 2 (nuevo): El Ministerio de Educación Nacional por medio de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar "Alimentos para Aprender", o quien haga sus veces establecerá, dentro de los seis (6) meses a la expedición de esta Ley, los lineamientos para que los operadores del servicio de alimentación desarrollen los deberes que nacen en virtud de este artículo. Su incumplimiento será causal de caducidad o terminación del contrato y de imposición de las multas a que haya lugar."</u></p> <p>Respecto de lo planteado, es preciso señalar que, este ministerio, en articulación con los insumos técnicos suministrados por la Unidad Administrativa de Alimentación Escolar (UApA), no encuentra viable la propuesta contenida en este artículo. Lo anterior, toda vez que una modalidad de contratación especial para el Programa de Alimentación Escolar (PAE) basada en la reducción de tiempos en el desarrollo del proceso contractual, no soluciona de fondo las problemáticas actuales relacionadas con el PAE.</p> <p>Adicionalmente, no se observa que la medida propuesta en el artículo analizado genere un beneficio para el Programa, a contrario sensu, podría limitar la libertad de concurrencia que debe primar en la contratación pública, cerrando espacios a posibles nuevos oferentes y tan solo dejando la oportunidad de hacerse parte de estos procesos a los mismos oferentes, entre estos, a contratistas que han llevado a que el programa en territorio se preste de manera inoportuna, con mala calidad, de forma parcial, entre otros problemas que, ante la ausencia de sanciones, podrían seguir en el mercado ofertando sus servicios.</p> <p>No obstante, es importante precisar que la observación que se formula se realiza a partir de las competencias atribuidas al Ministro y a la UApA en materia de alimentación escolar, ya que la entidad competente para pronunciarse sobre contratación pública, específicamente a las reformas o modificaciones al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, es Colombia Compra Eficiente.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, es preciso indicar lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desde un punto de vista técnico - procedimental se observa que los tiempos en los que cursa un proceso público de contratación dependen de la fortaleza administrativa, jurídico y presupuestal del contratante. Así mismo, guardan relación con el mercado al que se desea acceder, por tanto, por más cortos que se establezcan o se eviten etapas, si no existe suficiente oferta para la operación del PAE, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, los procesos se demorarán o, en su defecto, se declararán desiertos. • No existe suficiente certeza fáctica o técnica como para considerar que las modalidades de contratación actual son el problema fundamental de la demora en los inicios oportunos del Programa, por el contrario, se han observado deficiencias en la planeación de las entidades territoriales certificadas (ETC), con ocasión al personal limitado o poco capacitado para estructurar procesos contractuales. Factores sobre los cuales se ha venido tomando acción reglamentaria.

<p>• La Unidad Administrativa de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender, en el marco de sus competencias, no podría instar a las ETC a que realicen una contratación pública transparente, eficaz o con participación social con tiempos tan cortos para concluir los procesos; en consecuencia, es importante tener presente que lo que más interesa al Estado es la garantía del derecho fundamental a la alimentación con calidad, el cual incluso es un lineamiento, criterio y soporte de una adecuada operación del programa.</p> <p>• Es importante que los promotores legislativos convoquen a entidades como la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente) para que participe con su concepto técnico y jurídico frente a la modificación propuesta, así como al procedimiento que se establecería para llevar a cabo esa tipología "especial" de selección.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 3º. <p>"Artículo 3. Fortalecimiento en la formación académica y dignificación del personal dedicado a prestar sus servicios en la labor de manipulación de alimentos del programa, PAE. El personal manipulator de alimentos que labore en la ejecución de contratos o convenios cuyo objeto sea la prestación del servicio del Programa de Alimentación Escolar (PAE), tendrá derecho a las garantías mínimas de ley, en especial, a un ingreso no inferior a un salario mínimo mensual legal vigente, que incluya el reconocimiento de sus prestaciones sociales durante el tiempo de operación del programa - PAE.</p> <p>Parágrafo 1. Para los efectos de este artículo, se requiere de manera obligatoria que se dé el incremento del nivel de formación de las manipuladoras (res) de alimentos mediante la acreditación del certificado de manipulación de alimentos con una entidad de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDHD), así como la vinculación y participación para la realización de las prácticas gratuitas de los estudiantes de universidades públicas y el SENA, en lo que se refiere a carreras afines al contenido del programa PAE, en los comedores de las instituciones educativas oficiales, para fortalecer también la formación del personal que presta el servicio de manipulación de alimentos en el programa PAE.</p> <p>Parágrafo 2. El Ministerio de Educación Nacional por medio de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar (SIC) Alimentos para Aprender, o quien haga sus veces establecerá, dentro de los seis meses a la expedición de esta ley, los lineamientos para que los operadores del servicio de alimentación desarrollen los deberes que nacen en virtud de este artículo. Su incumplimiento será causal de caducidad o terminación del contrato y de imposición de las multas a que haya lugar."</p> <p>Esta iniciativa es loable y en pro de uno de los actores del programa. Teniendo en cuenta que lo que se pretende es que el personal manipulator obtenga una remuneración o pago razonable por su labor en la prestación del servicio, se comparte y encontramos viable el objetivo del artículo; no obstante, se advierten los costos que esto generaría para el Programa. En ese sentido, se proporciona una proyección de las cifras relacionadas con el personal manipulator así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cálculo diario de manipuladoras: <p>1. Valor día salario (año 2023). 38.667 x 30= 1.160.010</p> <p>*Según censo UAPA 2023: 48.000 manipuladoras</p>	<p>2. Salario de manipuladoras con prestaciones sociales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • salario mínimo • auxilio de transporte • salud, pensión, riesgos laborales; nivel III, • prima de servicios • cesantías • intereses de cesantías • parafiscales • caja de compensación • vacaciones • dotación <p>Por tanto, los recursos que demandaría el atender esta iniciativa son mayores en relación con los recursos que se giran a las ETC y que conforman la bolsa común para atender el programa; en ese orden de ideas, se sugiere realizar el análisis de impacto presupuestal.</p> <p>Por otro lado, corresponde al Ministerio del Trabajo emitir el pronunciamiento respecto del tema, pues lo que el articulado prevé es una forma de vinculación de un personal al ámbito laboral; lo anterior, atendiendo a que la Unidad Administrativa de Alimentación Escolar no tiene competencia para determinar la garantía mínima del pago de un SMLMV que incluya el reconocimiento de prestaciones sociales durante el tiempo de operación del PAE.</p> <p>Es preciso indicar que, a la fecha, no se ha desconocido que los operadores del PAE deben contratar personal manipulator de acuerdo con la normatividad laboral legal vigente a la fecha y, por otro lado, de acuerdo con lo indicado en el Decreto 1075 de 2015, artículo 2.3.10.3.7., se dispone que de los recursos de cofinanciación que transfiere la UApA a las ETC, deberán destinarse para: "(...) 2. Contratación del personal manipulator de alimentos requerido para la operación del programa".</p> <p>De otra parte, aun cuando apoyamos esta iniciativa, es importante señalar que la Unidad carece de competencia para reglamentar la propuesta del pago de un SMLMV que incluya el reconocimiento de prestaciones sociales durante el tiempo de operación del PAE y de llevar a cabo la vigilancia del cumplimiento de esta norma, pues esta la Unidad, entidad adscrita al MEN, no puede sobrepasar las competencias establecidas en el Decreto 2018 de 2020, sin desconocer la necesidad de establecer mejores garantías laborales para este personal manipulator.</p> <p>Es importante para el tema en comento, vincular y solicitar concepto jurídico al Ministerio de Trabajo, que es el ente encargado de lograr la justicia en las relaciones que surgen entre empleadores y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social.</p> <p>Respecto del parágrafo 1, relacionado con el fortalecimiento de la formación académica y dignificación de la labor de las mujeres y hombres cabeza de familia de los hogares colombianos que prestan sus servicios como manipuladoras de alimentos en el Programa, es preciso señalar que ya se encuentra regulado en el anexo técnico de Calidad e Inocuidad, el cual hace parte integral de la Resolución 335 de 2021, que contiene los Lineamientos Técnicos – Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE, el cual incluye las orientaciones para la implementación del componente de calidad e inocuidad en el PAE; establece las actividades que deben cumplir las Entidades Territoriales Certificadas y el</p>
<p>operador para el inicio de la prestación del servicio de alimentación escolar, entre la que se encuentra el plan de capacitación y actualización permanente para el personal manipulator de alimentos, que incluye buenas prácticas de manufactura, aplicación de procedimientos operativos, alimentación saludable, entre otros, que la ETC puedan considerar pertinentes y/o que la normatividad sanitaria así lo estipule.</p> <p>Así las cosas, es de destacar que, desde este UApA, en el marco de competencias, se vienen adelantando acercamientos con el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA para el fortalecimiento de las capacidades del personal manipulator desarrollando programas que ayuden a potencializar habilidades para la operación del PAE. Adicionalmente, se podrían promover con otras organizaciones u otras instituciones públicas a distancia en alianza por ejemplo con el Ministerio del Trabajo.</p> <p>Finalmente, con relación a lo planteado en el parágrafo 2 del artículo en comento, es preciso mencionar que desde la perspectiva de la Unidad y del MEN se comparte lo propuesto, siempre y cuando no se invadan competencias funcionales. Sin embargo, en lo que concierne a los incumplimientos, esto dependerá y será consecuencia de la forma de vinculación que pueda reglamentar el Ministerio de Trabajo, por lo que esperamos a lo que allí se conceptúe lo pertinente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 4º. <p>"Artículo 4. Publicación del calendario de saneamiento básico escolar. A más tardar cada 15 de enero, los gobernadores o alcaldes de distritos o municipios certificados publicarán, en sus páginas web, el calendario anual de saneamiento básico escolar de cada una de las sedes de las instituciones educativas que prestan el servicio de alimentación escolar. Según las necesidades de cada entidad territorial certificada y en coordinación con los directivos docentes de cada institución educativa, dicho calendario estipulará de forma asertiva y organizada con fechas de estricto cumplimiento, la realización de acciones de mejoras y prevención que garanticen una mejor higiene de los comedores escolares, incluyendo la fumigación contra roedores e insectos. La Procuraduría General de la Nación, dentro de los tres primeros meses de cada anualidad, elaborará un informe público del cumplimiento de esta medida."</p> <p>Frente al presente artículo, es importante advertir que su contenido es viable desde nuestra perspectiva, ya que se garantiza la transparencia en uno de los componentes que hacen parte del Programa de Alimentación Escolar.</p> <p>Se debe tener presente, no obstante, que la Resolución 2674 de 2013 establece los requisitos sanitarios que deben cumplir las personas naturales y/o jurídicas que ejercen actividades de fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos y materias primas de alimentos. Al respecto, la Unidad emitió el anexo técnico de calidad e inocuidad en el que se encuentra establecido el inicio de la prestación del servicio de alimentación escolar, una vez formalizadas las actividades que garanticen el inicio de la operación con el operador u operadores conforme a las especificaciones allí establecidas y acorde con los lineamientos técnico Administrativos del PAE, la ETC y el operador. En tal virtud, para una adecuada ejecución, deberán realizar un plan de saneamiento con los respectivos programas para las sedes educativas priorizadas, áreas de almacenamiento, ensamble, producción y demás lugares que lo requieran; este, se elabora conforme a lo establecido en la normatividad vigente y acorde a las necesidades de la operación en territorio y el modelo de operación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 5º. "VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias". 	<p>Al respecto no se presenta objeción alguna, toda vez que estas condiciones son propias del contenido de las leyes.</p> <p>III. CONSIDERACIONES DE IMPACTO FISCAL</p> <p>En este punto, se advierte que el presente proyecto de ley, en las condiciones en las que está planteado, genera impacto fiscal.</p> <p>En esos términos, es necesario incluir concepto sobre el impacto fiscal, de conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, para determinar los costos de la iniciativa y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, muy especialmente en las ponencias, así como la fuente de ingresos adicional para financiar dichos costos.</p> <p>Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado a través de la Sentencia C-502 de 2007, indicando que estos informes "constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República".</p> <p>Por consiguiente, cabe mencionar que es indispensable contar expresamente con el análisis del impacto fiscal de la iniciativa en la ponencia que se elabora para los distintos debates, así como con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.</p> <p>Es preciso mencionar que la formalización del talento humano, no solo implica que se contraten por medio de una u otra tipología existente en la normatividad vigente, sino también de un ejercicio de control por parte de las entidades competentes para que se inspeccione, vigile y sancionen las conductas que restringen o violan derechos a los colaboradores que hacen parte de la operación del PAE; así mismo, que estos últimos conozcan los medios de protección y puedan recurrir a las autoridades de una forma eficaz para que se prevengan daños y se garanticen sus derechos en todo momento.</p> <p>Por lo anterior, se recomienda que se consulte a las entidades competentes como el Ministerio de Trabajo, con respecto a lo anteriormente señalado.</p> <p>III. RECOMENDACIONES</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional – Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-, destaca la importancia de la iniciativa examinada; sin embargo, con el fin de que las normas sobre el sector educativo se agrupen de una manera armónica, razonada y suficiente en el orden jurídico colombiano, comedidamente recomienda tener en cuenta las consideraciones que se han planteado en el análisis de cada uno de los artículos, que a nuestro juicio redundan en un mayor sustento de la iniciativa legislativa que se debate.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>LUIS FERNANDO CORREA SERINA Director General Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos Para Aprender</p>

CONTENIDO

Gaceta número 1406 - jueves 5 de octubre de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 167 de 2023 Senado, por medio de la cual se establecen medidas sobre los derechos de los usuarios de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 168 de 2023 Senado, por medio de la cual se crean medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones.....	6
Proyecto de ley ordinaria número 171 de 2023 Senado, por medio de la cual se modifica el numeral 12 del artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.....	11

CARTAS DE ADHESIÓN

Carta de adhesión al proyecto de ley número 129 de 2023 Senado senadora de la República Soledad Tamayo Tamayo, por medio de la cual se conmemoran las Juventudes Rurales y Campesinas, con acciones afirmativas para promover el acceso a la educación, formación e inserción en la economía, se modifica el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y las Leyes 1429 de 2010, 1780 de 2016, 2096 de 2020 y 2214 de 2022 y se dictan otras disposiciones - Ley de Juventudes Rurales y Campesinas.	15
--	----

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de ley número 275 de 2023 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia relativo a la promoción y protección recíproca de inversiones”, suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 3 de febrero de 2023.....	16
Concepto jurídico Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 228 de 2022 Cámara texto propuesto para segundo debate en la plenaria del Senado de la República, por el cual se fortalece el Programa de Alimentación Escolar.....	17