



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 422

Bogotá, D. C., miércoles, 17 de abril de 2024

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 300 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se dignifica el licenciamiento
en el servicio militar obligatorio y se dictan otras
disposiciones.*

Bogotá, D. C., 10 de abril de 2024

Doctora

MÓNICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA

Presidenta Comisión Segunda

Cámara de Representantes

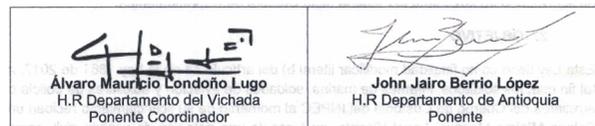
Ciudad

Referencia. Informe de ponencia para segundo debate en Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 300 de 2023 Cámara, por medio de la cual se dignifica el licenciamiento en el servicio militar obligatorio y se dictan otras disposiciones.

Respetada señora Presidenta:

Atendiendo a la honrosa designación que nos hizo la Mesa Directiva, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, de la manera más atenta y dentro del término establecido para el efecto, procedemos a rendir **informe de ponencia positiva para segundo debate en Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 300 de 2023 Cámara, por medio de la cual se dignifica el licenciamiento en el servicio militar obligatorio y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,



INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 300 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se dignifica el licenciamiento
en el servicio militar obligatorio y se dictan otras
disposiciones.*

En nuestra calidad de ponentes del proyecto de ley de la referencia, por designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate en los siguientes términos:

1. Trámite legislativo

El proyecto de Ley número 300 de 2023 Cámara, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por el Senador de la República *David Luna Sánchez* y la Representante a la Cámara *Katherine Miranda Peña* el 14 de noviembre de 2023, posteriormente, fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1678 del 28 de noviembre de 2023.

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el día 5 de diciembre de 2023 fuimos designados como ponentes del proyecto de ley.

El día 14 de diciembre de 2023 se radicó la ponencia positiva para primer debate, siendo publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1824 de 2023 y en la sesión del veinte (20) de marzo de 2024, la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes aprobó por unanimidad el proyecto de ley de la referencia.

Mediante oficio CSCP 3.2.02.616/2024, la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes nos designó como ponentes para segundo debate del proyecto de Ley 300 de 2023 ante la plenaria de la Cámara de Representantes.

2. Objetivo

Esta ley tiene como finalidad modificar literal b) del artículo 44 de la Ley 1861 de 2017, a tal fin que, los soldados, infantes de marina, soldados de aviación y auxiliares de policía o auxiliares del Cuerpo de Custodia del INPEC al momento de su licenciamiento reciban un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, en lugar de una dotación de vestido

civil, como mecanismo de retribución por la prestación del servicio militar obligatorio.

Esta modificación responde a los grandes esfuerzos que realizan los jóvenes que prestan el servicio militar obligatorio, máxime cuando se exponen a riesgos físicos y psíquicos en desarrollo de sus actividades de servicio; por tal razón el Estado, en su obligación correlativa, puede incentivar a los jóvenes con un recurso económico que puede ser más valioso que una dotación civil.

3. Justificación

3.1. Ámbito de aplicación del proyecto de ley:

Este proyecto de ley beneficiará a más de 90.000 jóvenes que año a año, prestan el servicio militar obligatorio. Estas personas están en el inicio de su vida, pues están obligados quienes cumplen la mayoría de edad y hasta faltando un día para cumplir los veinticuatro (24) años, tal como lo señala el parágrafo del artículo 23 de la Ley 1861 de 2017.

CONSCRIPTOS						
Fuerza Pública	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ejército Nacional	64.386	62.158	29.909	81.028	64.599	60.000
Policía Nacional	18.793	18.177	15.641	20.841	15.144	16.394
Armada Nacional	7.634	7.656	7.492	6.840	8.949	5.964
Fuerza Aérea	2.969	3.399	2.475	2.962	3.336	1.996
Inpec	2.189	2.400	1.241	2.184	2.204	1.891
Total	95.971	93.790	56.758	113.855	94.232	86.245

Fuente: Cuadro elaborado por las oficinas de la Representante Katherine Miranda Peña y David Luna Sánchez, con base en respuesta remitida por el Ministerio de Defensa Nacional¹ e Inpec, 2023².

¹ Ministerio de Defensa Nacional, 7 de noviembre de 2023, Radicado número: RS20231107130507.

² Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, 8 de noviembre de 2023, Rad: 2023EE0214879.

Así las cosas, una vez finalicen la prestación del servicio militar obligatorio, después de estar en las filas por 12 o 18 meses (los jóvenes bachilleres prestan el servicio militar por 12 meses y quienes no lo sean, entrarán a las filas por 18 meses, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 1861 de 2017), ya no recibirán una dotación civil que equivale a un Salario Mínimo Mensual Vigente, en concordancia con el literal b) del artículo 44 de la Ley 1861 de 2017, sino que, por el contrario, recibirán el Salario Mínimo Mensual Vigente al momento de su licenciamiento.

3.2. Dignidad en el licenciamiento en el servicio militar obligatorio

Modificar el literal b) del artículo 44 de la Ley 1861 de 2017 permitirá que quienes presenten el servicio militar obligatorio reciban un Salario Mínimo Mensual Vigente en lugar de una dotación civil por ese mismo valor, lo que representa un incentivo para estos jóvenes y que responde a la obligación correlativa que tiene el Estado de garantizar medidas que retribuyan a sus grandes esfuerzos dada la exposición a tantos riesgos físicos y psíquicos.

La Corte Constitucional, en Sentencias como la T-396 de 2013, ha mencionado que:

“Dado que las labores de índole militar demandan grandes esfuerzos que entrañan la constante exposición a riesgos tanto físicos como psíquicos, resultando la integridad física y mental de los miembros que integran las Fuerzas Militares y de Policía seriamente comprometidas, recae sobre el Estado la obligación correlativa de propugnar por la protección y el cuidado de su salud y la vida en condiciones dignas, incluyendo a quienes prestan el servicio militar, pues si bien ellos no tienen una relación laboral o profesional con las instituciones, se encuentran al servicio de estas en cumplimiento de un deber constitucional”.

Se debe precisar que los conscriptos al terminar la prestación del servicio militar obligatorio, no logran vincularse inmediatamente al mundo laboral, este cambio les permitirá que recibir el dinero directamente, y de este modo sufragar algunos gastos personales y/o familiares mientras encuentran un empleo.

En conclusión, este cambio en la norma representa un esfuerzo por dignificar la labor de quienes exponen sus vidas en la prestación de un servicio militar, garantizando que los conscriptos al momento del licenciamiento puedan recibir un salario mínimo mensual legal vigente y no una

dotación de vestido civil, permitiendo así una mayor facilidad y agilidad en el cumplimiento de dicho derecho, dado que las Fuerzas militares y el Inpec deben de agotar procesos de contratación para poder cumplir con lo pertinente, sin desconocer las ganancias que perciben los adjudicatarios de los contratos, como se muestra a continuación:

ARMADA NACIONAL:

ANEXO "B" RESPUESTA NUMERAL TERCERO							
No. CTO/O.C	OBJETO	VALOR TOTAL	FECHA PERFECCIONAMIENTO	PLAZO DE EJECUCIÓN	CONTRATISTA	ESTADO	FECHA DE ENTREGA A SATISFACCIÓN
OC 14434	ADQUISICIÓN DOTACIÓN DE LEY 1861/17 PARA INFANTES DE MARINA REGULARES E INFANTES DE MARINA BACHILLER (VESTUARIO)	\$ 2.818.968.738,82	20/02/17	30/11/17	Inversiones Sara de Colombia S.A.S.	EJECUTADO LEY 48 DE 1993	20/02/17
OC 14418	ADQUISICIÓN DOTACIÓN DE LEY 1861/17 PARA INFANTES DE MARINA REGULARES E INFANTES DE MARINA BACHILLER (CALZADO)	\$ 1.105.165.522,81	20/02/17	30/11/17	Inversiones Sara de Colombia S.A.S.	EJECUTADO LEY 48 DE 1993	20/02/17
OC 20285	ADQUISICIÓN DOTACIÓN DE LEY 1861/17 PARA INFANTES DE MARINA REGULARES E INFANTES DE MARINA BACHILLER (VESTUARIO)	\$ 629.582.110,00	21/09/17	31/03/18	Inversiones Sara de Colombia S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2017	21/09/17
OC 20286	ADQUISICIÓN DOTACIÓN DE LEY 1861/17 PARA INFANTES DE MARINA REGULARES E INFANTES DE MARINA BACHILLER (CALZADO)	\$ 204.539.580,00	21/09/2017	30/03/2018	Inversiones Sara de Colombia S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2018	21/09/2017
OC 21377	ADQUISICIÓN DOTACIÓN DE LEY 1861/17 PARA INFANTES DE MARINA REGULARES E INFANTES DE MARINA BACHILLER (CALZADO)	\$ 85.283.400,00	25/10/2017	30/03/2018	Inversiones Sara de Colombia S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2019	25/10/2017
O.C 25237-2018	ADQUISICIÓN DOTACIÓN DE LEY 1861/17 PARA INFANTES DE MARINA REGULARES E INFANTES DE MARINA BACHILLER (CALZADO)	\$ 1.427.438.919,79	5/02/2018	10/12/2018	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2020	5/02/2018
O.C 25538-2018	ADQUISICIÓN DE DOTACIÓN LEY 1861/17 PARA INFANTES DE MARINA REGULAR E INFANTE DE MARINA BACHILLER	\$ 3.294.013.280,10	14/02/2018	10/12/2018	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2021	14/02/2018
O.C 24026 -2018	DOTACION LEY 1861/17 PARA INFANTES DE MARINA REGULARES E INFANTES DE MARINA BACHILLER	\$ 1.328.172.408,16	5/12/2018	19/03/2019	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2022	5/12/2018
O.C 24026-2018	ADQUISICIÓN DOTACIÓN LEY 1861/17 PARA INFANTES DE MARINA (CALZADO)	\$ 995.669.656,29	5/12/2018	19/03/2019	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2023	5/12/2018
O.C 31070-2019	ADQUISICIÓN DOTACIÓN DE LEY 1861/17 PARA INFANTES DE MARINA REGULARES Y BACHILLERES DE LA ARC	\$ 1.240.519.217,50	9/04/2019	28/08/2019	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2024	9/04/2019
O.C 31080-2019	ADQUISICIÓN DOTACIÓN DE LEY 1861/17 PARA INFANTES DE MARINA REGULARES Y BACHILLERES DE LA ARC	\$ 531.647.158,99	9/04/2019	28/08/2019	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2025	9/04/2019
O.C 38236-2019	DOTACION LEY 1861/17 PARA INFANTES DE MARINA REGULAR Y BACHILLERES (CALZADO)	\$ 482.141.440,97	24/05/2019	30/09/2019	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2026	24/05/2019
O.C 38236-2019	DOTACION DE LEY 1861/17 PARA INFANTES DE MARINA REGULARES E INFANTES DE MARINA BACHILLER (VESTUARIO)	\$ 1.585.029.091,72	24/05/2019	30/09/2019	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2027	24/05/2019
O.C 38680-2019	ADQUISICIÓN DE DOTACIÓN LEY 1861-17 PARA INFANTES DE MARINA REGULARES Y BACHILLERES ARC (CALZADO)	\$ 485.195.410,50	25/07/2019	5/12/2019	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2028	25/07/2019
O.C 38684-2019	ADQUISICIÓN DE DOTACIÓN LEY 1861-17 PARA INFANTES DE MARINA REGULARES Y BACHILLERES ARC (VESTUARIO)	\$ 945.461.673,54	25/07/2019	5/12/2019	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2029	25/07/2019
O.C 48978-2020	ADQUISICIÓN DE DOTACIÓN LEY 1861/17, FIN ENTREGAR DOTACIÓN CIVIL POR LICENCIAMIENTO AL PERSONAL PERSONAL DE INMARES REGULARES Y BACHILLERES	\$ 603.218.690,00	10/03/2020	15/12/2020	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2030	10/03/2020
O.C 47808-2020	ADQUISICIÓN DE DOTACIÓN CIVIL POR LICENCIAMIENTO AL PERSONAL DE INFANTES DE MARINA REGULARES Y BACHILLERES	\$ 6.690.799.487,75	27/04/2020	15/12/2020	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2031	27/04/2020
O.C 58680-2020	ADQUISICIÓN DE CALZADO PARA EL PERSONAL DE INFANTES DE MARINA REGULARES Y BACHILLERES	\$ 202.649.581,54	27/11/2020	31/03/2021	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2032	27/11/2020
O.C 67202-2021	ADQUISICIÓN DE DOTACIÓN LEY 1861/17 (CALZADO) FIN ENTREGAR PERSONAL LICENCIAMIENTO DE INFANTES DE MARINA REGULARES Y BACHILLERES	\$ 2.948.614.019,05	13/04/2021	15/12/2021	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2033	13/04/2021
O.C 68770-2021	ADQUISICIÓN DE DOTACIÓN DE LEY 1861/17 (VESTUARIO)	\$ 4.254.546.751,49	7/05/2021	15/12/2021	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2034	7/05/2021
O.C 88887-2022	ADQUISICIÓN DOTACIÓN DE LEY 1861/17 (CALZADO) X PERSONAL ARC	\$ 2.015.173.093,92	18/03/2022	14/10/2022	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2035	18/03/2022
O.C 67887-2022	ADQUISICIÓN DOTACIÓN DE LEY 1861/17 LICENCIAMIENTO PERSONAL DE INFANTES DE MARINA REGULARES Y BACHILLERES	\$ 3.024.418.252,00	5/04/2022	15/10/2022	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2036	5/04/2022
O.C 88913-2022	ADQUISICIÓN DE DOTACIÓN LEY 1861/17 (CALZADO)	\$ 428.481.700,00	31/10/2022	19/04/2023	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2037	31/10/2022
O.C 101785-2023	ADQUISICIÓN DE DOTACIÓN LEY 1861/17 (VESTUARIO)	\$ 3.740.878.145,80	10/12/2022	19/04/2023	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EJECUTADO LEY 1861 DE 2038	10/12/2022
082-ARC-ORNL09-2023	ADQUISICIÓN DE DOTACIÓN CIVIL DE LICENCIAMIENTO (PRENDAS DE VESTIR Y CALZADO) PARA INFANTES DE MARINA	\$ 4.687.605.350,00	26/08/2023	5/01/2024	INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA S.A.S.	EN EJECUCIÓN LEY 1861 DE 2017	26/08/2023

Fuente: Cuadro extraído de la respuesta proporcionada por el Ministerio de Defensa Nacional, 2023³.

3 Ibidem.

EJÉRCITO NACIONAL:

IT	EMPRESAS	PRESUPUESTO POR AÑO-2017	PRESUPUESTO POR AÑO-2018	PRESUPUESTO POR AÑO-2019	PRESUPUESTO POR AÑO-2020	PRESUPUESTO POR AÑO-2021	PRESUPUESTO POR AÑO-2022	PRESUPUESTO POR AÑO-2023
805.022.29 6	QUEST S.A.S.	ORDEN DE COMPRA No. 10508 DEL 16/JUL \$25.921.323.258,84						
805.022.29 8	NCS S.A.S.		ORDEN DE COMPRA No. 33922 DEL 16/FEB \$ 7.529.434.724,49	ORDEN DE COMPRA No. 41819 DEL 07/NOV \$15.441.078.141,73	ORDEN DE COMPRA No. 41819 DEL 11/FEB \$3.639.068.078,75	ORDEN DE COMPRA No. 46457 DEL 21/FEB \$24.496.099.518,80	ORDEN DE COMPRA No. 33922 DEL 04/FEB \$34.187.920.352,19	CONTRATO No. 020 DEL 29/JUN \$26.220.839.838,74
901.032.27 2	UNION TEMPORAL AL MODA CASUAL	ORDEN DE COMPRA No. 10509 DEL 16/AGO \$5.267.848.874,65	ORDEN DE COMPRA No. 41819 DEL 07/NOV \$23.409.538.434,03	ORDEN DE COMPRA No. 38356 DEL 04/DIC \$29.829.999.153,79	ORDEN DE COMPRA No. 46457 DEL 08/AGO \$7.171.294.307,68			
901.348.80 9	UNION TEMPORAL AL COLOR Y MODA				ORDEN DE COMPRA No. 45805 DEL 05/NOV \$22.682.401.612,80	ORDEN DE COMPRA No. 83861 DEL 30/DIC \$22.348.595.261,62	ORDEN DE COMPRA No. 33922 DEL 04/FEB \$18.048.545.355,98	CONTRATO No. 020 DEL 29/JUN \$22.258.930.488,76
	TOTAL	<u>31.189.170.133,49</u>	<u>30.938.973.158,52</u>	<u>45.271.077.295,52</u>	<u>33.492.783.999,23</u>	<u>46.844.694.780,42</u>	<u>52.236.465.708,17</u>	<u>48.479.770.325,50</u>

Tabla N° 1 Oficio Radicado N° 2023311023604803 MDN-COGFM-COEJC-SECEJ-JEMGF COPER-DIPER-29.60^{4/}

Fuente: Cuadro extraído de la respuesta proporcionada por el Ministerio de Defensa Nacional, 2023⁴.
FUERZA AÉREA:

ORDEN DE COMPRA	CONTRATISTA	FECHA ADJUDICACION	PLAZO DE EJECUCION	VALOR
22361 VESTUARIO	UNION TEMPORAL MODA CASUAL	22/11/2017	15/12/2017	430.629.194,16
22360 CALZADO	UNION TEMPORAL MODA CASUAL	22/11/2017	15/12/2017	93.150.158,72
23054 VESTUARIO	UNION TEMPORAL MODA CASUAL	4/12/2017	15/12/2017	210.099.274,88
25344 VESTUARIO	UNION TEMPORAL DOTAMUNDO 2016	7/02/2018	31/10/2019	2.562.582.019,48
25427 CALZADO	UNION TEMPORAL DOTAMUNDO 118	9/02/2018	31/10/2019	1.167.547.889,20
40465 VESTUARIO	UNION TEMPORAL DOTAMUNDO 2016	3/09/2019	15/12/2020	2.556.594.290,37
40263 CALZADO	UNION TEMPORAL DOTAMUNDO 118	26/08/2019	15/12/2020	1.161.565.761,00
65001 CALZADO	INVERSIONES SARHEM SAS	3/03/2021	15/11/2021	176.453.200,00
65816 VESTUARIO	INVERSIONES SARHEM SAS	18/03/2021	15/11/2021	1.048.239.484,00
78183 CALZADO	INVERSIONES SARHEM SAS	22/10/2021	30/07/2022	338.732.095,00
81188 VESTUARIO	UNION TEMPORAL COLOR MODA	29/11/2021	30/07/2022	1.295.942.719,55
98407 VESTUARIO	UNION TEMPORAL COLOR MODA	1/11/2022	17/04/2023	2.555.720.138,60
155-00-A-COFAC-DILOS-2023	ROOTT + CO S.A.S	11/10/2023	15/10/2024	3.417.679.997,00

Fuente: Cuadro extraído de la respuesta proporcionada por el Ministerio de Defensa Nacional, 2023⁵.

4 Ibidem.
5 Ibidem.

POLICÍA NACIONAL:

EJECUCIÓN NRO.	CONTRATO	CONTRATISTA	VALOR DEL CONTRATO	VALOR TOTAL ANUAL	VALOR SALARIO ANUAL
2017	14114	Confecciones Páez S.A	\$ 26.558.083,94	\$ 26.558.083,94	N/A
	14113	Inversiones Sara de Colombia S.A.S.	\$ 12.966.710.578,36	\$12.966.710.578,36	N/A
	14115	Omar Vanegas Nieto.	\$ 118.229.533,91	\$ 118.229.533,91	N/A
	14184	Inversiones Sara de Colombia S.A.S	\$ 1.272.602.184,00	\$ 1.272.602.184,00	N/A
2018	25351	Inversiones Sara de Colombia S.A.S	\$3.683.668.300,20	\$3.683.668.300,20	\$ 781.242,00

2019	35503	SARHEM de Colombia S.A.S	\$ 307.302.132,96	\$ 8.007.470.964,76	\$ 828.116
	35504	SARHEM de Colombia S.A.S	\$ 7.700.168.831,80		
2020	48016	SARHEM de Colombia S.A.S	\$ 4.245.610.119,00	\$ 9.301.473.248,00	\$ 877.802,00
	56791	SARHEM de Colombia S.A.S	\$ 3.916.480.969,00		
	55300	Celmy LTDA	\$ 169.277.500,00		
	54055	SARHEM de Colombia S.A.S	\$ 970.104.660,00		
2021	65477	SARHEM de Colombia S.A.S	\$ 525.788.172,00	\$ 10.828.585.484,00	\$ 908.526,00
	65478	SARHEM de Colombia S.A.S	\$ 2.306.805.480,00		
	74589	SARHEM de Colombia S.A.S	\$ 6.548.880.008,00		
	70666	SARHEM de Colombia S.A.S	\$ 1.972.899.996,00		
2022	87460	SARHEM de Colombia S.A.S	\$ 5.396.173.606,54	\$ 22.786.690.635,54	\$ 1.000.000,00
	87461	SARHEM de Colombia S.A.S	\$ 2.378.486.320,00		
	90191	SARHEM de Colombia S.A.S	\$ 9.390.518.309,00		
	90192	SARHEM de Colombia S.A.S	\$ 5.621.512.400,00		
2023	113433	SARHEM de Colombia S.A.S	\$ 428.400.000,00	\$ 2.192.598.895,20	\$ 1.160.000,00
	113434	SARHEM de Colombia S.A.S	\$ 431.970.000,00		
	113435	YUBARTA S.A.S.	\$ 1.098.988.895,20		
	113436	SARHEM de Colombia S.A.S	\$ 233.240.000,00		
			\$ 71.710.376.079,91	\$ 71.710.376.079,91	

Fuente de información: mediante correo electrónico dilcof.guint@policia.gov.co del 20/10/2023.

Fuente: Cuadro extraído de la respuesta proporcionada por el Ministerio de Defensa Nacional, 2023⁶.

INPEC:

AÑO	contratista	VALOR CONTRATO	PERFECCIONAMIENTO	DURACION CTO	ENTREGA DOTACIÓN
2018	Confecciones PAEZ	126.063.293,75	06/08/2018	148	Agosto a diciembre
	UT color y moda	269.415.410	06/08/2018	148	Agosto a diciembre
2019	Ut moda casual	\$ 27.311.721,45	14/03/2019	292 días	Mayo - junio
	Ut moda casual	\$ 317.123.446,35	14/03/2019	292 días	Mayo - junio
2018	Confecciones PAEZ	\$ 14.622.012,57	13/4/2020	262 días	Junio
	UT color y moda	\$ 179.156.952,00	21/7/2020	173 días	Agosto
	Dotación integral	\$ 26.812.851,92	24/7/2020	160 días	Agosto
	UT color y moda	\$ 487.579.542,00	8/9/2020	104 días	Septiembre
	Dotación integral	\$ 26.475.959,88	28/9/2020	63 días	octubre
	Inversiones sarhem de Colombia	\$ 484.404.420,00	25/11/2020	35 días	Noviembre
	Inversiones sarhem de Colombia	\$ 27.504.000,00	17/12/2020	14 días	diciembre
	Inversiones sarhem de Colombia	\$ 475.477.119,00	21/12/2020	10 días	diciembre

2021	Dotación integral	83.353.222,16	04/05/2021	225 días	Junio a diciembre
	UT color y moda	\$ 1.534.730.444	31/05/2021	214 días	Junio, septiembre y diciembre
2022	UT color y moda	2.248.070.000	05/05/2023	234 días	Mayo a diciembre
	Inversiones sarhem de Colombia	105.930.000	04/03/2022	301 días	Abril a diciembre
2023	UT textimoda	\$ 121.255.380	15/09/2023	76 días	Octubre a noviembre
	UT textimoda	\$ 2.450.401.400	19/09/2023	72 días	Octubre a noviembre

Fuente: Cuadro extraído de la respuesta proporcionada por el Ministerio de Inpec, 2023⁷.

3.3. Sobre la inversión económica en la dotación civil:

INVERSIÓN ECONÓMICA EN LA DOTACIÓN CIVIL PARA EL LICENCIAMIENTO DE QUIENES PRESTAN EL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO						
Fuerza Pública	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ejército Nacional	30.938.973.158	45.271.077.295	33.492.763.999	46.844.694.780	52.236.465.708	48.479.770.325
Policía Nacional	3.683.668.300	8.007.470.964	9.301.473.248	10.828.585.484	22.786.690.635	0 ⁸
Armada Nacional⁹	7.374.869.992	7.374.869.992	7.374.869.992	7.374.869.992	7.374.869.992	7.374.869.992
Fuerza Aérea¹⁰	1.169.156.37	1.169.156.37	1.169.156.37	1.169.156.37	1.169.156.37	1.169.156.37
INPEC	1.769.999.904	1.547.917.130	1.720.501.601	1.600.849.186	2.306.000.000	3.021.050.000
Total	43.767.511.354	62.201.335.381	51.889.608.840	66.648.999.442	84.704.026.335	58.875.690.317

FUENTE: Cuadro elaborado por las oficinas de la Representante Katherine Miranda Peña y David Luna Sánchez, con base en respuesta remitida por el Ministerio de Defensa Nacional¹¹ e INPEC, 2023¹².

4. Impacto fiscal

En atención a lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, indicamos que, el presente proyecto de ley no contiene un impacto fiscal, teniendo en cuenta que, la Fuerza Pública y el Inpec actualmente ordena el gasto dirigiéndolo a la dotación civil para el licenciamiento de quienes culminan la prestación del servicio militar obligatorio.

⁷ Ibidem.

⁸ En respuesta del 7 de noviembre de 2023 Radicado número RS20231maha130507, el Ministerio de Defensa Nacional informó que la Policía Nacional no aportó respuesta sobre el año en curso.

⁹ En respuesta del 7 de noviembre de 2023 Rad No: RS20231107130507, el Ministerio de Defensa Nacional informó que la Armada Nacional respondió que, desde el 2017 hasta la fecha, se ha gastado por concepto de dotación civil del que habla el literal b) del artículo 44 de la Ley 1861 de 2017, la suma de: \$44.249.219.947, por lo que el valor que corresponde a los años 2018-2023 son una división que suma este valor.

¹⁰ En respuesta del 7 de noviembre de 2023 Radicado número RS20231107130507, el Ministerio de Defensa Nacional informó que la Fuerza Aeroespacial colombiana respondió que, desde el 2017 hasta la fecha, se ha gastado por concepto de dotación civil del que habla el literal b) del artículo 44 de la Ley 1861 de 2017, la suma de: 7.014.936.221, por lo que el valor que corresponde a los años 2018-2023 son una división que suma este valor.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

En ese sentido, como esta iniciativa legislativa solo modifica la destinación de ese dinero no para una dotación civil sino para la entrega del dinero a quien fue concripto, se indica que no hay impacto fiscal ni modificación en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

5. Conflicto de intereses

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”¹³.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

“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”.

Beneficio particular: aquel que 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.

Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes

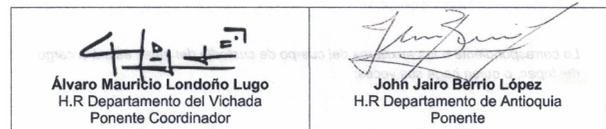
dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

En la medida en que el contenido de este proyecto de ley no crea ningún beneficio particular, actual y directo, no se estima que dé lugar a que se presente un conflicto de intereses por parte de ninguno de los congresistas ponentes.

6. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, nos permitimos rendir ponencia positiva y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la plenaria de la Cámara de Representantes aprobar en segundo debate el Proyecto de Ley número 300 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se dignifica el licenciamiento en el servicio militar obligatorio y se dictan otras disposiciones.*



TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 300 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se dignifica el licenciamiento en el servicio militar obligatorio y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Esta ley tiene como finalidad modificar literal b) del artículo 44 de la Ley 1861 de 2017, a tal fin que, los soldados, infantes de marina, soldados de aviación y auxiliares de policía o auxiliares del Cuerpo de Custodia del INPEC al momento de su licenciamiento reciban un salario mínimo mensual legal vigente, en lugar de una dotación de vestido civil, como mecanismo de retribución por la prestación del servicio militar obligatorio.

Artículo 2°. Modifíquese el literal b) del artículo 44 de la Ley 1861 de 2017, el cual quedará así:

[...]

b) *Al momento de su licenciamiento, se proveerá al soldado, infante de marina, soldado de aviación y auxiliar de policía o auxiliar del Cuerpo de Custodia del Inpec, un salario mínimo mensual legal vigente por concepto de dotación civil, que estará a cargo del Ministerio de Defensa Nacional.*

Lo correspondiente a los auxiliares del cuerpo de custodia del Inpec estará a cargo del Inpec, o quien haga sus veces;

[...]

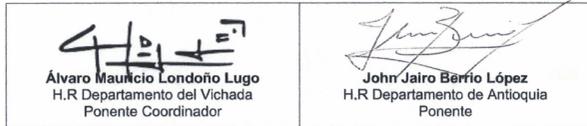
Parágrafo transitorio. Se ordena continuar con la ejecución y liquidación de los contratos o convenios que se encuentren vigentes cuando comience a regir la presente ley. No obstante, no podrá haber renovación o prorroga por lo que, una

¹³ Consejo de Estado. Sala Especial de Decisión 6. Radicado: 2019-02830-00. Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.

vez terminen estos, se aplicarán las disposiciones aquí contenidas.

Artículo 3°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE, EN SESIÓN DEL DÍA 20 DE MARZO DE 2024, ACTA 19, CORRESPONDIENTE A, EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 300 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se dignifica el licenciamiento en el servicio militar obligatorio y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA

Artículo 1°. Objeto. Esta ley tiene como finalidad modificar literal b) del artículo 44 de la Ley 1861 de 2017, a tal fin que, los soldados, infantes de marina, soldados de aviación y auxiliares de policía o auxiliares del Cuerpo de Custodia del Inpec al momento de su licenciamiento reciban un salario mínimo mensual legal vigente, en lugar de una dotación de vestido civil, como mecanismo de retribución por la prestación del servicio militar obligatorio.

Artículo 2°. Modifíquese el literal b) del artículo 44 de la Ley 1861 de 2017, el cual quedará así:

[...]

b) Al momento de su licenciamiento, se proveerá al soldado, infante de marina, soldado de aviación y auxiliar de policía o auxiliar del Cuerpo de Custodia del Inpec, un salario mínimo mensual legal vigente por concepto de dotación civil, que estará a cargo del Ministerio de Defensa Nacional.

Lo correspondiente a los auxiliares del cuerpo de custodia del Inpec estará a cargo del Inpec, o quien haga sus veces;

[...]

Parágrafo transitorio. Se ordena continuar con la ejecución y liquidación de los contratos o convenios que se encuentren vigentes cuando comience a regir la presente ley. No obstante, no podrá haber renovación o prórroga por lo que, una vez terminen estos, se aplicarán las disposiciones aquí contenidas.

Artículo 3°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En sesión del día 20 de marzo de 2024, fue aprobado en primer debate al **Proyecto de Ley número 300 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se dignifica el licenciamiento en el servicio militar obligatorio y se dictan otras disposiciones, el cual fue anunciado en sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 13 de marzo de 2024 de conformidad con el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA
Presidenta

ALEXANDER GUARIN SILVA
Vice-presidente

JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Secretario

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL PROYECTO DE LEY ORDINARIA 132 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se crea el beneficio de alimentación al trabajador y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.,

Doctor,

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General de la Cámara de Representantes

secretaria.general@camara.gov.co

Calle 10 # 7-50

Bogotá, D. C.,

ASUNTO: Radicado 202320000482643, concepto institucional componente jurídico al Proyecto de Ley Ordinaria 132 de 2023 Cámara, por medio del cual se crea el beneficio de alimentación al trabajador y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor Lacouture,

Con relación al radicado del asunto, frente a la solicitud de concepto al **Proyecto de Ley 132 de 2023 Cámara**, por medio del cual se crea el **Beneficio de Alimentación al Trabajador** y se dictan otras disposiciones que cuenta con informe de ponencia positiva para primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, esta Dirección Jurídica en ejercicio de las competencias que le asisten, en especial la prevista en el artículo 3°, de la Resolución número 879 de 2023, sin perjuicio de los comentarios que

estimen pertinentes realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones conforme a las argumentaciones que se expondrán a continuación:

1. Antecedentes

La Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, recibió el memorando Radicado 202320000482643 del Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios, por medio del cual remitió el concepto técnico unificado, consolidado y actualizado en un único radicado contentivo del documento en formatos editables del **Proyecto de Ley número 132 de 2023 Cámara**, por medio del cual se crea el Beneficio de Alimentación al Trabajador y se dictan otras disposiciones.

2. Concepto institucional, componente jurídico

Una vez revisado y analizado el concepto técnico unificado, consolidado y actualizado suscrito por el Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios y la última *Gaceta del Congreso* número 1339 del 27 de septiembre de 2023, que contiene el informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley Ordinaria número 132 de 2023 Cámara, por medio del cual se crea el Beneficio de Alimentación al Trabajador y se dictan otras disposiciones; se procedió a revisar el texto del proyecto de ley.

De conformidad con lo anterior, se presenta a continuación las observaciones sobre el texto del proyecto de Ley número 132 de 2023 Cámara radicado el 15 de agosto de 2023 por la honorable Senadora Clara Eugenia López Obregón, honorable Senador Edwing Fabián Díaz Plata, honorable Senador Alexander López Maya, honorable Senadora Isabel Cristina Zuleta López, honorable Senadora Aida Yolanda Avella Esquivel, honorable Senador Ómar de Jesús Restrepo Correa, honorable Senadora María Fernanda Carrascal Rojas, honorable Representante Alfredo Mondragón Garzón, honorable Representante Leider Alexandra Vásquez Ochoa, honorable Representante Juan Carlos Vargas Soler, honorable Representante Erick Adrián Velasco Burbano, honorable Representante Jorge Hernán Bastidas Rosero, honorable Representante Héctor David Chaparro Chaparro, honorable Representante Juan Diego Muñoz Cabrera, honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano, honorable Representante Alirio Uribe Muñoz, honorable Representante David Alejandro Toro Ramírez, honorable Representante James Hermenegildo Mosquera Torres, honorable Representante Susana Gómez Castaño, honorable Representante Germán José Gómez López, honorable Representante Karen Juliana López Salazar y la honorable Representante Karen Astrith Manrique Olarte, que fue asignado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente y se encuentra pendiente de discutir la ponencia positiva para primer debate en la Cámara de Representantes:

2.1 Consideraciones del Viceministerio de Protección Social

El componente jurídico se construye sobre la base de las consideraciones técnicas del Viceministerio, que se encuentran en el concepto técnico al proyecto de Ley 132 de 2023 Cámara, por tal razón, a lo largo del texto se traerá a colación su criterio.

El Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios, por medio del concepto técnico¹ al Proyecto de Ley 132 de 2023 Cámara, mencionó un contexto general sobre el derecho a la alimentación adecuada así:

“1. Comentarios

1.1 Contexto

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o medios para obtenerla². Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos humanos, cataloga a este derecho como incluyente dado que no se relaciona simplemente con una ración mínima de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos, sino que es un derecho a todos los elementos nutritivos que una persona necesita para vivir una vida sana y activa, y a los medios para tener acceso a ellos³.

*Por su parte, para la OIT, la alimentación es un factor importante en las condiciones de salud de los trabajadores, es así que, en el estudio *Food at Work. Workplace solutions for malnutrition, obesity and chronic diseases (2005)*⁴ se considera que una mejora en la alimentación, se relaciona con el aumento en la tasa de productividad nacional que pueden llevar a prevenir deficiencias, enfermedades crónicas y obesidad, destacando además el rol secundario que se le ha atribuido a la alimentación y la necesidad de priorizarlo para romper el ciclo de mal nutrición, baja productividad y brechas salariales.*

*Dicho esto, se trae a colación lo manifestado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en el texto *Nutrición humana en el Mundo en desarrollo en el cual establece haciendo alusión a la producción y seguridad alimentaria que**

“(…) el ingreso per cápita y los precios de los alimentos son determinantes importantes de la demanda alimentaria. Como los pobres son

¹ Concepto técnico del Viceministerio de Salud Pública y Prestación de servicios, radicado 202320000482643 del 15 de diciembre de 2023.

² “Véase mayor información en ACNUDH, Folleto informativo número 16 (Rev. 1): El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”.

³ “<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>”.

⁴ “Citado en https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_006116/lang-es/index.htm”.

los más vulnerables a los déficits alimentarios y la malnutrición, las políticas que aumentan su capacidad de compra les dará el potencial necesario para mejorar su nutrición. (...) Es necesaria la asistencia para ayudar a este grupo de campesinos pobres y trabajadores rurales a aumentar sus ingresos y productividad alimentaria”⁵.

Finalmente, y no menos importante, es menester enunciar lo establecido en la Recomendación 102 de 1956 de la OIT⁶ en la cual se indica que, es conveniente definir principios y establecer ciertas normas sobre los servicios sociales entre los cuales se encuentra la obtención de alimentos. Ello, en aras de alcanzar lo establecido en las normas de nutrición, incluido el valor nutritivo de los alimentos”.

Adicionalmente, el Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios, se refirió a la necesidad de realizar el estudio de impacto fiscal del proyecto, así:

“La propuesta legislativa tiene un impacto económico y fiscal, tanto en la destinación de las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud como en la suficiencia de la Unidad de Pago por Capitación, que debe ser analizado para determinar su viabilidad presupuestal. Al respecto, en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se establece: (...)

Por lo anterior, en el análisis de impacto fiscal de la norma propuesta se deben tres requisitos indispensables, a saber:

i. Cuantificación de los costos fiscales, es decir, la determinación en moneda corriente del gasto contenido en el proyecto.

ii. Determinación de la fuente adicional de ingresos públicos que permita la financiación del gasto estipulado en la propuesta.

iii. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la conformidad de los requisitos anteriores con el marco fiscal de mediano plazo, el cual podrá presentarse en cualquier momento del trámite legislativo.

Para cumplir con el mandato señalado en la Ley 819 de 2003, es necesario que, tanto en la exposición de motivos del proyecto de ley como en las ponencias de trámite respectivas, se incluyan expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional con la cual se garantizará el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la propuesta legislativa, en este sentido, es necesario contar con el concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, frente a la consistencia de los costos fiscales y la fuente de ingreso, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”⁷.

⁵ “<https://www.fao.org/3/W0073S/w0073s00.htm#Contents>”.

⁶ “https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORML_EXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R102”.

⁷ *Ibidem*.

2.2 Consideraciones jurídicas del proyecto de ley

2.2.1 Consideraciones generales

El objeto del proyecto de ley es la creación del Beneficio de Alimentación al Trabajador que busca asegurar el acceso a los trabajadores y a sus familias a una alimentación adecuada como un beneficio social y con el objetivo de mejorar las condiciones nutricionales, fortalecer la salud, prevenir enfermedades, aumentar la productividad y reducir el ausentismo laboral⁸.

Esta materia se pretende regular por medio de una ley ordinaria, lo cual es acertado pues no se encuentra sujeta a reserva de ley estatutaria u orgánica. En ese sentido, el objeto general del proyecto de ley es competencia del legislador ordinario, ya que, en principio, todos los temas pueden ser regulados por el Congreso mediante ley, en concordancia con el principio de legalidad o de cláusula general de competencia del Congreso⁹.

2.2.2 Consideraciones específicas

En el presente acápite se realizan observaciones a algunos artículos del proyecto de ley, teniendo en cuenta el criterio técnico del Viceministerio de Salud Pública y Prestación de servicios:

⁸ Artículo 1° del proyecto de Ley 132 de 2023 Cámara.

⁹ Sentencia C-507 de 2014, con Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo: “La expresión reserva de ley tiene varios significados o acepciones, en primer lugar, se habla de reserva general de ley en materia de derechos fundamentales, para hacer referencia a la prohibición general de que se puedan establecer restricciones a los derechos constitucionales fundamentales en fuentes diferentes a la ley. Sólo en normas con rango de ley se puede hacer una regulación principal que afecte los derechos fundamentales. En segundo lugar la expresión reserva de ley se utiliza como sinónimo de principio de legalidad, o de cláusula general de competencia del Congreso, la reserva de ley es equivale a indicar que en principio, todos los temas pueden ser regulados por el Congreso mediante ley, que la actividad de la administración (a través de su potestad reglamentaria) debe estar fundada en la Constitución (cuando se trate de disposiciones constitucionales con eficacia directa) o en la ley (principio de legalidad en sentido positivo). Y, en tercer lugar, reserva de ley es una técnica de redacción de disposiciones constitucionales, en las que el constituyente le ordena al legislador que ciertos temas deben ser desarrollados por una fuente específica: la ley. En este último sentido todos los preceptos constitucionales en los que existe reserva de ley imponen la obligación que los aspectos principales, centrales y esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una norma de rango legal. Es decir, en la ley en cualquiera de las variantes que pueden darse en el Congreso de la República, decretos leyes, o decretos legislativos. Las materias que son objeto de reserva de ley pueden ser “delegadas” mediante ley de facultades extraordinarias al Ejecutivo para que sea éste quien regule la materia mediante decretos leyes. Pero las materias objeto de reserva de ley no pueden ser “deslegalizadas”, esto es, el legislador no puede delegar al Ejecutivo que regule esa materia mediante reglamento, en desarrollo del artículo 189.11 de la Constitución”.

Artículos del proyecto de ley	Comentarios
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la creación del Beneficio de Alimentación al Trabajador que busca asegurar el acceso a los trabajadores y a sus familias a una alimentación adecuada como un beneficio social y con el objetivo de mejorar las condiciones nutricionales, fortalecer la salud, prevenir enfermedades, aumentar la productividad y reducir el ausentismo laboral.</p>	<p>En el presente artículo se crea el beneficio de alimentación al trabajador como un “<i>beneficio social</i>”, sin embargo, en el artículo 4° del texto del proyecto de ley se define el mismo como una prestación social obligatoria en cabeza del empleador, por lo tanto, se considera que el término “beneficio social” es ambiguo y no está enfocado a la configuración de una nueva prestación social en cabeza de los empleadores tal y como lo pretende el texto del proyecto de ley. En consecuencia, se sugiere incluir en el objeto del proyecto de ley la siguiente redacción:</p> <p><i>“La presente ley tiene por objeto la creación del Beneficio de Alimentación al Trabajador que busca asegurar el acceso a los trabajadores y a sus familias a una alimentación adecuada como una prestación social con el objetivo de mejorar las condiciones nutricionales, fortalecer la salud, prevenir enfermedades, aumentar la productividad y reducir el ausentismo laboral”.</i></p> <p>Por otro lado, se considera importante definir el ámbito de aplicación de la norma, es decir, si el beneficio de alimentación al trabajador será aplicable a los trabajadores del sector privado únicamente o a los trabajadores del sector público también, lo anterior teniendo en cuenta que, si bien el sector público cuenta con funcionarios públicos y no trabajadores propiamente dicho, estos últimos tienen la calidad de trabajadores. Lo anterior, con la finalidad de evitar interpretaciones erróneas de la norma.</p> <p>Adicionalmente, se considera indispensable solicitar el pronunciamiento institucional del Ministerio de Trabajo, toda vez que el objeto del proyecto de ley se refiere a prestaciones sociales; adicionalmente, se debe tener en cuenta que el Ministerio del Trabajo es el órgano encargado de fomentar políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones¹⁰; y de formular, dirigir, coordinar y evaluar la política social en materia de trabajo y empleo, pensiones y otras prestaciones¹¹, entre otras.</p> <p>Por su parte, el Viceministerio de Salud Pública y Prestación de servicios, se pronunció frente al artículo así:</p> <p><i>“Según lo establecido en este proyecto, se sugieren los siguientes ajustes:</i></p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la creación y funcionamiento del Beneficio de Alimentación al Trabajador que busca contribuir al asegurar el acceso a los trabajadores y a sus familias a una alimentación saludable adecuada como un beneficio social y con el objetivo de mejorar las condiciones nutricionales, fortalecer la salud, prevenir enfermedades, aumentar la productividad y reducir el ausentismo laboral”¹².</p>
<p>Artículo 2°. Alimentación laboral. La alimentación laboral es un derecho de los trabajadores y sus familias, como un beneficio social en donde concurre la responsabilidad del Estado, empleadores, trabajadores y sus familias para fortalecer la salud, prevenir enfermedades, aumentar la productividad y reducir el ausentismo laboral.</p>	<p>El presente artículo define la alimentación laboral como un derecho de los trabajadores y sus familias, sin embargo, no es clara la intención del legislador, pues podría considerarse que el artículo pretende crear un derecho fundamental y en ese caso, el trámite para la aprobación de la presente disposición no es el trámite de una ley ordinaria, sino el trámite de una ley estatutaria en aplicación del literal A del artículo 152 de la Constitución Política. Por el contrario, si el legislador no pretende la creación de un derecho fundamental, sino un derecho subjetivo y patrimonial el presente artículo no es acorde al objeto del proyecto de ley, pues inicialmente se planteó el presente proyecto con la finalidad de crear el Beneficio de Alimentación al Trabajador, que se materializa como una prestación social obligatoria en cabeza del empleador y no como un derecho abstracto y de carácter fundamental.</p> <p>El Viceministerio de Salud Pública y Prestación de servicios, se pronunció frente al artículo así:</p>

¹⁰ Inciso segundo del artículo 1° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”

¹¹ Numeral 1 del artículo 2° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”

¹² Concepto técnico del Viceministerio de Salud Pública y Prestación de servicios, Radicado 202320000482643 del 15 de diciembre de 2023.

Artículos del proyecto de ley	Comentarios
	<p>“Se debe tener en cuenta que según la FAO, “el derecho a la alimentación NO es lo mismo que un derecho a ser alimentado.</p> <p>Muchos presumen que el derecho a la alimentación significa que el gobierno debe entregar alimentos en forma gratuita a quien los necesiten. Llegan a la conclusión de que esto no sería viable o que podría causar dependencia. Se trata de un error. El derecho a la alimentación no es un derecho a ser alimentado, sino principalmente el derecho a alimentarse en condiciones de dignidad. Se espera que las personas satisfagan sus propias necesidades con su propio esfuerzo y utilizando sus propios recursos. Una persona debe vivir en condiciones que le permitan o producir alimentos o comprarlos”¹³.</p> <p>En ese sentido, se recomienda revisar dicha definición, aclarando si esta alimentación laboral es un derecho o un beneficio y tener en cuenta la conceptualización y sus tres pilares del Derecho humano a alimentación establecidos en las bases del Plan Nacional de Desarrollo: 2022-2026”¹⁴.</p>
<p>Artículo 3°. Elementos del Beneficio de Alimentación al Trabajador. El Beneficio de Alimentación al Trabajador, sin perjuicio de los demás beneficios que entreguen los empleadores a trabajadores y sus familias, se compone de los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Beneficio de alimentación al trabajador. 2. Auxilio alimentario para la niñez temprana. 3. Las demás disposiciones que la ley obligue. 	<p>Frente al presente artículo se considera indispensable solicitar el pronunciamiento institucional del Ministerio de Trabajo, toda vez que el artículo se refiere a beneficios de los trabajadores; se debe tener en cuenta que el Ministerio del Trabajo es el órgano encargado de la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para el trabajo, el respeto por los derechos fundamentales, las garantías de los trabajadores, el fortalecimiento, promoción y protección de las actividades de la economía solidaria y el trabajo decente, a través un sistema efectivo de vigilancia, información, registro, inspección y control; así como del entendimiento y diálogo social para el buen desarrollo de las relaciones laborales¹⁵; y de formular, dirigir, coordinar y evaluar la política social en materia de trabajo y empleo, pensiones y otras prestaciones¹⁶, entre otras.</p>
<p>Artículo 4°. Beneficio de alimentación al trabajador. El beneficio de alimentación al trabajador es una prestación social obligatoria en cabeza del empleador que se otorga para garantizar una alimentación suficiente y adecuada en favor de los trabajadores beneficiarios y sus familias, para cumplir con los objetivos trazados por esta ley.</p> <p>Serán beneficiarios todos los trabajadores que devenguen mensualmente hasta dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes; sin perjuicio de que los empleadores puedan extender los beneficios del programa a los trabajadores que devenguen un monto superior. Para los trabajadores que por las jornadas laborales que ejecuten en su contrato de trabajo devenguen menos de un S.M.M.L.V, la prestación se pagará en la proporción al tiempo efectivamente laborado en el mes.</p>	<p>Frente al presente artículo se considera indispensable solicitar el pronunciamiento institucional del Ministerio de Trabajo, toda vez que el objeto del proyecto de ley se refiere a una prestación social; adicionalmente, se debe tener en cuenta que el Ministerio del Trabajo es el órgano encargado de fomentar políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones¹⁷; y de formular, dirigir, coordinar y evaluar la política social en materia de trabajo y empleo, pensiones y otras prestaciones¹⁸, entre otras.</p> <p>Por su parte, el Viceministerio de Salud Pública y Prestación de servicios, se pronunció frente al artículo así:</p> <p>“Este Ministerio no tiene competencia frente a los criterios para seleccionar a los trabajadores que resulten favorecidos del beneficio de alimentación, toda vez que son aspectos sociales y económicos, materia de otras carteras.</p> <p>No obstante, se sugiere revisar y hacer especial énfasis en el impacto económico que tendría dicho beneficio, incluyendo a micro y pequeñas empresas.”¹⁹</p>

¹³ FAO. El derecho a la alimentación adecuada. 2005.

¹⁴ Concepto técnico del Viceministerio de Salud Pública y Prestación de servicios, Radicado 202320000482643 del 15 de diciembre de 2023.

¹⁵ Artículo 1° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”.

¹⁶ Numeral 1 del artículo 2° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”.

¹⁷ Inciso segundo del artículo 1° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”.

¹⁸ Numeral 1 del artículo 2° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”.

¹⁹ Concepto técnico del Viceministerio de Salud Pública y Prestación de servicios, Radicado 202320000482643 del 15 de diciembre de 2023.

Artículos del proyecto de ley	Comentarios
<p>Artículo 5°. Modalidades para otorgar el beneficio de alimentación. Los empleadores podrán otorgar este beneficio para los trabajadores mediante cualquiera de las siguientes modalidades:</p> <p>a) Instalación de comedores o casinos, operados por las entidades de trabajo;</p> <p>b) Uso de restaurantes administrados por terceros en el lugar de trabajo o en sus inmediaciones;</p> <p>c) Entrega mensual de un bono de alimentación a través de vales, cupones o tarjetas de alimentación electrónicas emitidas por emisores especializados en este tipo de servicio profesional.</p> <p>Parágrafo 1°. En los literales a) y b) los empleadores en ningún caso podrán obligar a los trabajadores a usar estos servicios y, en relación con su implementación, los empleadores podrán optar por la entrega de vales, cupones o tarjetas de alimentación electrónicas emitidas por emisores especializados en este tipo de servicio profesional.</p> <p>Parágrafo 2°. El beneficio de alimentación a los trabajadores no podrá entregarse en dinero en efectivo ni por otros mecanismos distintos a las modalidades establecidas en esta ley, debido a que no podrá considerarse un instrumento de pago.</p> <p>Parágrafo 3°. El Gobierno nacional, a efectos de mejorar la aplicación de esta ley, la reglamentará en los seis (6) meses siguientes a su promulgación.</p>	<p>El presente artículo establece las modalidades que debe aplicar el empleador para otorgar el beneficio de alimentación. Las modalidades están contempladas en los literales a, b y c. Frente a las modalidades contempladas en los literales a y b no es claro si el costo de los productos que suministren los comedores, casinos o restaurantes sea asumido por el empleador; se puede asumir tal afirmación, sin embargo, es necesario hacer claridad al respecto.</p> <p>Frente al parágrafo tercero del presente artículo, se debe definir la entidad que representa el Gobierno nacional, que tendrá a su cargo la reglamentación; se sugiere incluir al Ministerio del Trabajo.</p> <p>Adicionalmente, se considera indispensable solicitar el pronunciamiento institucional del Ministerio de Trabajo, toda vez que el artículo se refiere a temas laborales; adicionalmente, se debe tener en cuenta que el Ministerio del Trabajo es el órgano encargado de fomentar políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones²⁰; y de formular, dirigir, coordinar y evaluar la política social en materia de trabajo y empleo, pensiones y otras prestaciones²¹, entre otras.</p>
<p>Artículo 6°. Del pago del beneficio de alimentación. La modalidad definida en el literal c) del artículo 5°, se otorgará como una prestación social mensual de ayuda alimentaria que equivaldrá como mínimo a tres (3) UVT. Será potestativo acordar un mayor valor entre trabajadores y empleadores, que en ningún caso podrá superar siete (7) UVT.</p> <p>El beneficio de alimentación no constituye salario en especie para ningún efecto legal, no hace parte de la base para liquidar aportes parafiscales y será tratado como un gasto laboral, el cual será deducible en los términos y condiciones que se establecen en el artículo 387-1 del Estatuto Tributario y demás normatividad relacionada. la ley.</p> <p>Parágrafo 1°. Los empleadores que contraten trabajadores en municipios de quinta y sexta categoría según lo dispuesto por la Ley 136 de 1994, podrán utilizar bonos en formato de papel para cumplir con la obligación del pago del beneficio de alimentación.</p> <p>Parágrafo 2°. Estos bonos deberán indicar explícitamente que no podrán ser negociados total o parcialmente por dinero en efectivo, y especificar expresamente que su destinación es para alimentación, quedando prohibida la adquisición de licores y cigarrillos.</p>	<p>Frente al presente artículo se considera indispensable solicitar el pronunciamiento institucional del Ministerio de Trabajo, toda vez que el artículo se refiere al pago de una prestación social; adicionalmente, se debe tener en cuenta que el Ministerio del Trabajo es el órgano encargado de fomentar políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones²²; y de formular, dirigir, coordinar y evaluar la política social en materia de trabajo y empleo, pensiones y otras prestaciones²³, entre otras.</p>

²⁰ Inciso segundo del artículo 1 del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”

²¹ Numeral 1 del artículo 2° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”

²² Inciso segundo del artículo 1° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”

²³ Numeral 1 del artículo 2° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”

Artículos del proyecto de ley	Comentarios
<p>Artículo 7°. Beneficios convenidos con anterioridad. El empleador que antes de la promulgación de la presente ley haya pactado con sus trabajadores, a través de acuerdos privados, pacto, laudo arbitral o convención colectiva, el reconocimiento de beneficios extralegales de alimentación a los trabajadores que devenguen hasta 2 S. M. L. V., mensuales, podrá computar dichos pagos al cumplimiento de la entrega del beneficio social referido en el artículo 5°, siempre y cuando los otorguen en la forma definida por la presente ley.</p> <p>En caso de que el valor entregado sea inferior al dispuesto en el artículo 6° de la presente ley, el empleador deberá agregar la suma adicional respetando las disposiciones de esta ley. En caso de que el valor pagado sea superior a lo allí dispuesto, el valor excedente se seguirá pagando de acuerdo con lo estipulado en el acuerdo, pacto, laudo arbitral o convención, con los efectos definidos en la legislación laboral. Los valores que pretendan acreditar el pago del beneficio de alimentación no podrán ser en dinero en efectivo.</p>	<p>Frente al presente artículo se considera indispensable solicitar el pronunciamiento institucional del Ministerio de Trabajo, toda vez que el artículo se refiere a beneficios laborales; adicionalmente, se debe tener en cuenta que el Ministerio del Trabajo es el órgano encargado de fomentar políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones²⁴; y de formular, dirigir, coordinar y evaluar la política social en materia de trabajo y empleo, pensiones y otras prestaciones²⁵, entre otras.</p>
<p>Artículo 8°. Obligaciones del trabajador. Los trabajadores deberán de hacer uso debido de los cupones, vales o tarjetas para lograr su alimentación y la de su familia en condiciones saludables y balanceadas.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional fomentará entornos laborales saludables, desarrollará jornadas educativas para los trabajadores en donde promuevan hábitos saludables y balanceados de alimentación, con el ánimo de prevenir enfermedades y promover la salud y el bienestar de trabajadores y sus familias.</p>	<p>Se sugiere enunciar en el parágrafo que la disposición se proyecta para reforzar el cumplimiento de la Ley 2120 de 2021, que establece la implementación de entornos laborales saludables.</p> <p>Adicionalmente, se considera indispensable solicitar el pronunciamiento institucional del Ministerio de Trabajo, toda vez que incluye una obligación a los trabajadores; adicionalmente se debe tener en cuenta que el Ministerio del Trabajo es el órgano encargado de fomentar políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones²⁶; y de formular, dirigir, coordinar y evaluar la política social en materia de trabajo y empleo, pensiones y otras prestaciones²⁷, entre otras.</p> <p>En esa misma línea, el Viceministerio de Salud Pública y Prestación de servicios, se pronunció frente al artículo así:</p> <p><i>“Se recomienda revisar la pertinencia del parágrafo del artículo 8°, toda vez que dichas acciones ya se encuentran establecidas en la Ley 2120 de 2021:</i></p> <p>Artículo 12. Implementación de entornos laborales saludables: <i>El Gobierno nacional por intermedio de los Ministerios de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo, en articulación con las Entidades Promotoras de Salud, Cajas de Compensación Familiar, las Administradoras de Riesgos Laborales y demás actores responsables implementarán a nivel público y privado los entornos laborales saludables a efectos de lograr un proceso de mejora continua para proteger y promover la salud, la seguridad y el bienestar de todos los trabajadores y la sustentabilidad del ambiente de trabajo.</i></p>

²⁴ Inciso segundo del artículo 1° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”.

²⁵ Numeral 1 del artículo 2° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”.

²⁶ Inciso segundo del artículo 1° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”.

²⁷ Numeral 1 del artículo 2° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”.

Artículos del proyecto de ley	Comentarios
	<p><i>En la cual, este Ministerio ha venido desarrollando las siguientes acciones:</i></p> <p>1. Emisión del Lineamiento operativo para la promoción de un entorno laboral formal saludable, 2018</p> <p><i>(https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ENT/entorno-laboral-saludable2018.pdf) con el objetivo de brindar a las entidades públicas y privadas de la economía formal, orientaciones para la promoción de un entorno laboral saludable, que favorezca la implementación de acciones de promoción de la salud articuladas con el sistema de riesgos laborales, de forma tal que impacten positivamente las condiciones de vida de los trabajadores.</i></p> <p>2. En 2022 se desarrollaron asistencias técnicas por solicitud de algunas entidades públicas como Colombia Eficiente y Colpensiones, para la socialización de las acciones de promoción de condiciones y estilos de vida saludable en el entorno laboral formal.</p> <p>3. Se emitió la Circular 010 de 2022: Orientaciones técnicas para promover prácticas de alimentación saludable y actividad física de los trabajadores de la salud, trabajadores administrativos, pacientes y personas que hagan uso de los diferentes servicios de salud”²⁸.</p>
<p>Artículo 9°. Registro nacional de empresas administradoras de beneficios sociales. Créese el Registro Nacional de empresas Administradoras de Beneficios Sociales y Beneficios para Empleados.</p> <p>El Ministerio de Trabajo creará un registro único en el que incluya las empresas públicas y privadas que tengan la potencialidad de implementar programas sociales y/o de beneficios para empleados, para tener un diálogo permanente y crear buenas prácticas en la administración de programas de beneficios para empleados.</p>	<p>Frente al presente artículo se considera indispensable solicitar el pronunciamiento institucional del Ministerio de Trabajo, toda vez que se asigna una responsabilidad al mismo; adicionalmente, se debe tener en cuenta que el Ministerio del Trabajo es el órgano encargado de fomentar políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones²⁹; y de formular, dirigir, coordinar y evaluar la política social en materia de trabajo y empleo, pensiones y otras prestaciones³⁰, entre otras.</p>
<p>Artículo 10. De las empresas administradoras de beneficios sociales. Las empresas especializadas en la administración y gestión del beneficio social establecido en el literal c) del artículo 5°, serán aquellas que cuenten con la capacidad técnica, operativa y financiera suficiente para emitir, administrar y reembolsar bonos de alimentación a través de vales, cupones o tarjetas de alimentación electrónicas.</p> <p>Para tales efectos, deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estar constituida como persona jurídica. 2. Tener como objeto social la emisión, administración y gestión de beneficios sociales y/o beneficios para trabajadores. 	<p>Frente al presente artículo se considera indispensable solicitar el pronunciamiento institucional del Ministerio de Trabajo, toda vez que el objeto del proyecto de ley se refiere a una responsabilidad asignada al Ministerio del Trabajo; adicionalmente, se debe tener en cuenta que el Ministerio del Trabajo es el órgano encargado de fomentar políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones³¹; y de formular, dirigir, coordinar y evaluar la política social en materia de trabajo y empleo, pensiones y otras prestaciones³², entre otras.</p>

²⁸ Concepto técnico del Viceministerio de Salud Pública y Prestación de servicios, Radicado 202320000482643 del 15 de diciembre de 2023.

²⁹ Inciso segundo del artículo 1° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”.

³⁰ Numeral 1 del artículo 2° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”.

³¹ Inciso segundo del artículo 1° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”.

³² Numeral 1 del artículo 2° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”.

Artículos del proyecto de ley	Comentarios
<p>3. Crear una red a la que se afiliarán establecimientos de comercio en los cuales puedan ser usados los cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas de alimentación, debiendo publicar una lista de los comercios afiliados que conforman su red.</p> <p>4. Suscribir contratos, con los establecimientos de comercio afiliados, en los que se establezcan las condiciones de uso, aceptación y reembolso de los cupones, bonos, vales y tarjetas electrónicas de alimentación.</p> <p>5. Disponer de una adecuada estructura organizativa y tecnológica, amplia red de establecimientos afiliados y capacidad financiera, que le permita satisfacer los requerimientos de los empleadores y trabajadores.</p> <p>6. Asegurar mediante contratos firmados con los establecimientos afiliados, la destinación específica que se debe dar a los cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas de alimentación para garantizar el correcto uso del beneficio.</p> <p>7. Celebrar contratos directos con los empleadores contratantes de los cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas de alimentación en los que se establezca la obligación del uso específico de los cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas de alimentación para la compra de alimentos o comidas preparadas.</p> <p>8. Estar inscrita en el Ministerio del Trabajo en el “Registro Nacional de Empresas Administradoras de Beneficios Sociales y/o Beneficios para Empleados”, cumpliendo los requisitos y obligaciones que este tipo de empresas debe demostrar para que puedan ejercer su labor como empresas especializadas en la administración y gestión de beneficios sociales y/o beneficios para empleados.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Trabajo tendrá la función de vigilancia y control de las empresas inscritas en el Registro Nacional de Empresas Administradoras de Beneficios Sociales y/o Beneficios para Empleados con el propósito de garantizar el correcto funcionamiento, el cumplimiento y la entrega adecuada del beneficio.</p>	
<p>Artículo 11. Obligaciones de las empresas administradoras de beneficios sociales. Las empresas especializadas en la administración y gestión del beneficio social establecido en el literal c) del artículo 5 están obligadas a:</p> <p>1. Contar y mantener un sistema propio de administración de beneficios que asegure la operación, resguardo y seguridad de la información del beneficio y de los trabajadores que lo reciben.</p>	<p>Frente al presente artículo se considera indispensable solicitar el pronunciamiento institucional del Ministerio de Trabajo, toda vez que se le asigna al Ministerio de Trabajo, la función de vigilancia y control de las empresas inscritas en el Registro Nacional de Empresas Administradoras de Beneficios Sociales y/o Beneficios para Empleados; adicionalmente, se debe tener en cuenta que el Ministerio del Trabajo es el órgano encargado de fomentar políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones³³; y de formular, dirigir, coordinar y evaluar la política social en materia de trabajo y empleo, pensiones y otras prestaciones³⁴, entre otras.</p>

³³ Inciso segundo del artículo 1 del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”

³⁴ Numeral 1 del artículo 2 del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”

Artículos del proyecto de ley	Comentarios
<p>2. Garantizar el reembolso, por parte de los establecimientos afiliados receptores, de los cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas de alimentación.</p> <p>3. Entregar al órgano rector competente, las listas de los establecimientos afiliados con el fin de controlar la adecuación de los mismos al objetivo de la presente ley.</p> <p>4. Mantener un banco de datos de los beneficios otorgados, que deberá contener la traza de los cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas que fueron asignados, así como los datos de las operaciones realizadas con los mismos.</p> <p>5. Emitir a los empleadores contratantes de los cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas, una factura por el servicio de administración del beneficio que contendrá aparte de los requisitos formales de las facturas que exige la legislación colombiana: la cantidad de cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas emitidas, la comisión cobrada sobre la cantidad cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas emitidas, la carga tributaria correspondiente a este tipo de servicios y los otros cargos que con ocasión del servicio deban ser cobrados a los empleadores contratantes.</p> <p>6. Establecer en los contratos con los establecimientos afiliados y con las empresas contratantes del servicio de administración del beneficio social de alimentación, la obligación de instruir a sus trabajadores en el correcto uso de los cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas de alimentación.</p> <p>7. Desarrollar campañas anuales para difundir el correcto uso de los cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas de alimentación para garantizar la adecuada difusión de la información y el correcto cumplimiento de la presente ley.</p> <p>8. Promover la vinculación en la red de establecimientos afiliados a las unidades de economía popular y de pequeñas y medianas empresas.</p> <p>Parágrafo. El incumplimiento por parte de las empresas administradoras de beneficios sociales de lo dispuesto en el presente artículo será sancionado por la autoridad competente.</p>	
<p>Artículo 12. Competencia en las empresas administradoras de beneficios sociales. El Gobierno nacional deberá promover la competencia en el mercado de las empresas administradoras de beneficios sociales para garantizar un mercado competitivo, abierto y eficaz.</p>	<p>En el presente artículo se sugiere definir la entidad que representa al Gobierno nacional.</p>
<p>Artículo 13. El Gobierno nacional promoverá acciones enfocadas en fomentar la laboralización de personas que tengan contratos por prestación de servicios y cumplan con los criterios realidad de un contrato laboral, en cuyo caso, se equiparán los beneficios de esta ley.</p>	<p>El presente artículo no es acorde al objeto del proyecto de ley, ya que la formalización laboral de los contratistas de prestación de servicios no está ni directa ni indirectamente relacionada con las prestaciones sociales. Se considera que no hay unidad de materia.</p>

Artículos del proyecto de ley	Comentarios
<p>Artículo 14. Auxilio suplementario para la primera infancia. Durante los primeros dieciocho (18) meses de maternidad o paternidad, los trabajadores que reciban el beneficio de alimentación podrán recibir un único pago adicional por el valor de dos (2) días de trabajo, liquidados sobre la base de un salario mínimo mensual legal vigente, cumpliendo lo establecido en esta ley.</p> <p>El valor de este auxilio adicional será el mismo sin importar el número de hijos que tengan entre 0 y 18 meses de vida.</p>	<p>Frente al presente artículo se considera indispensable solicitar el pronunciamiento institucional del Ministerio de Trabajo, toda vez que se refiere a un auxilio suplementario o prestación social; adicionalmente, se debe tener en cuenta que el Ministerio del Trabajo es el órgano encargado de fomentar políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones³⁵; y de formular, dirigir, coordinar y evaluar la política social en materia de trabajo y empleo, pensiones y otras prestaciones³⁶, entre otras.</p> <p>El Viceministerio de Salud Pública y Prestación de servicios, se pronunció frente al artículo así:</p> <p><i>“Se sugiere especificar quién de los dos padres en el caso de cumplir con los criterios establecidos en el presente proyecto de ley sería el destinatario del beneficio”</i>³⁷.</p>
<p>Artículo 15. Lucha contra el hambre. El Gobierno nacional promoverá programas enfocados en reducir la desnutrición infantil y en disminuir la inseguridad alimentaria en las personas de menores ingresos.</p> <p>Uno de los mecanismos que se podrá implementar dentro de estos programas será el uso de las establecidas en esta ley como un instrumento de asistencia social.</p>	<p>El inciso primero del presente artículo no conserva la unidad de materia del proyecto de ley, pues principalmente se está estableciendo una prestación social en favor de los trabajadores, en otras palabras, se refiere a garantías laborales enfocada en la alimentación, pero se considera que la redacción del inciso primero esta dirigido a la garantía del derecho humano a la alimentación.</p> <p>El Viceministerio de Salud Pública y Prestación de servicios, se pronunció frente al artículo así:</p> <p><i>“Conforme la Ley 2294 de 2023 (que aprueba el PND 2022-206) en su artículo 214, se establece un abordaje con modelos integrales de acción transectorial en los territorios con mayores niveles de bajo peso al nacer, de morbilidad y mortalidad asociadas a desnutrición en la población infantil, bajo peso en mujeres gestantes e inseguridad alimentaria.</i></p> <p><i>Teniendo en cuenta lo desarrollado en este artículo, se sugiere que se elimine la implementación de programas enfocados a la disminución de la desnutrición infantil, toda vez que traspasaría el alcance y objetivo de la propuesta de ley.</i></p> <p><i>Lo anterior además se debe analizar previendo el impacto de ofrecer un beneficio o auxilio a aquellas familias y/o niños con desnutrición infantil, ya que esto podría eventualmente generar un efecto negativo en la respuesta de la familia respecto del estado de los niños para recibir el beneficio.”</i>³⁸</p>
<p>Artículo 16. Donación a los Bancos de Alimentos. Los alimentos producidos por comedores, casinos o restaurantes de los que trata la presente ley, que no hayan sido consumidos y que estén aptos y en buenas condiciones para el consumo humano podrán donarse a Bancos de Alimentos, sociedades sin ánimo de lucro y demás entidades que se dediquen a atender población vulnerable.</p>	<p>El Viceministerio de Salud Pública y Prestación de servicios, se pronunció frente al artículo así:</p> <p><i>“Se sugiere la siguiente redacción:</i></p> <p><i>Artículo 16. Donación a los Bancos de Alimentos.</i> <i>Los alimentos producidos por comedores, casinos o restaurantes de los que trata la presente ley, que no hayan sido consumidos <u>y que cumplan con las condiciones de calidad e inocuidad establecidas en la normatividad vigente</u> estén aptos y en buenas condiciones para el consumo humano podrán donarse a Bancos de Alimentos, sociedades sin ánimo de lucro y demás entidades que se dediquen a atender población vulnerable”.</i></p>

³⁵ Inciso segundo del artículo 1º del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”.

³⁶ Numeral 1 del artículo 2º del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”.

³⁷ Concepto técnico del Viceministerio de Salud Pública y Prestación de servicios, Radicado 202320000482643 del 15 de diciembre de 2023.

³⁸ Concepto técnico del Viceministerio de Salud Pública y Prestación de servicios, Radicado 202320000482643 del 15 de diciembre de 2023.

Artículos del proyecto de ley	Comentarios
<p>Artículo 17. Evaluación de impacto. Dos años después de la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Trabajo deberá realizar una evaluación de impacto en la que determine los efectos de la ley sobre: el nivel de empleo, la formalidad laboral, los niveles de inseguridad alimentaria y la productividad de los trabajadores.</p>	<p>Frente al presente artículo se considera indispensable solicitar el pronunciamiento institucional del Ministerio de Trabajo, toda vez que se le asigna una responsabilidad al mismo; adicionalmente, se debe tener en cuenta que el Ministerio del Trabajo es el órgano encargado de fomentar políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones³⁹; y de formular, dirigir, coordinar y evaluar la política social en materia de trabajo y empleo, pensiones y otras prestaciones⁴⁰, entre otras.</p>
<p>Artículo 18. Programas de fomento. El Ministerio de Hacienda coordinadamente con el Ministerio de Trabajo podrán determinar alivios o incentivos tributarios para las empresas privadas que adopten las medidas de esta ley.</p> <p>Igualmente, el Ministerio de Trabajo incluirá la obligación creada en la presente ley dentro de las variables de ellos programas de fomento al empleo, a los que hagan sus veces.</p>	<p>Frente al presente artículo se considera indispensable solicitar el pronunciamiento institucional del Ministerio de Trabajo, toda vez que se le asigna una responsabilidad al mismo; adicionalmente, se debe tener en cuenta que el Ministerio del Trabajo es el órgano encargado de fomentar políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones⁴¹; y de formular, dirigir, coordinar y evaluar la política social en materia de trabajo y empleo, pensiones y otras prestaciones⁴², entre otras. Igualmente, se sugiere solicitar el pronunciamiento institucional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al presente artículo, toda vez que le asigna una responsabilidad.</p>
<p>Artículo 19. Vigencia y derogatorias. La presente ley entrará en vigencia a partir de su aprobación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.</p> <p><u>Parágrafo transitorio. El presente beneficio se implementará progresivamente. A partir del año 2024 iniciarán su reconocimiento las personas naturales o jurídicas que tengan contratados ciento uno (101) o más empleados al cierre de la vigencia anterior; a partir del año 2025 iniciarán su reconocimiento las personas naturales o jurídicas que tengan contratados entre cien (100) y veinte (20) empleados al cierre de la vigencia anterior; y a partir de 2026 lo reconocerán todas las personas naturales o jurídicas que tengan personas empleadas. El valor del Beneficio de Alimentación se pagará así, conforme al esquema progresivo, en el 2024 corresponderá a uno punto cinco (1.5) UVT; en el 2025 a dos (2) UVT y a partir del 2026 se pagará el valor definido en el inciso primero de este artículo.</u></p> <p><u>A partir del tercer (3) año de haber entrado en vigencia la presente ley, la aplicación de sus disposiciones deberá tener en consideración que la tasa de desempleo sea de un (1) dígito, de acuerdo con lo reportado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE).</u></p>	<p>Frente al presente artículo se considera indispensable solicitar el pronunciamiento institucional del Ministerio de Trabajo, toda vez que establece la forma de aplicación de las disposiciones del proyecto de ley que incluyen temas principalmente laborales.</p>

³⁹ Inciso segundo del artículo 1° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”.

⁴⁰ Numeral 1 del artículo 2° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”.

⁴¹ Inciso segundo del artículo 1° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”.

⁴² Numeral 1 del artículo 2° del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.”.

3. Conclusiones

El proyecto de ley pretende regular un asunto de naturaleza eminentemente jurídico laboral, por lo que resulta necesario que el concepto sea brindado por la cartera competente, esto es el Ministerio del Trabajo. No obstante, se remiten observaciones generales sobre el proyecto de Ley número 132 de 2023 Cámara:

3.3 Se sugiere solicitar el pronunciamiento institucional, adicional al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito público, en lo correspondiente a su competencia.

3.4 En el artículo 1º, se sugiere remplazar el término “beneficio social” por “prestación social”.

3.5 Se sugiere incluir el ámbito de aplicación del proyecto de ley.

3.6 Se considera importante replantear el establecimiento de la alimentación laboral como un derecho y orientar la definición hacia una connotación de derecho de los trabajadores materializada como una prestación social.

3.7 Se sugiere revisar que los artículos 13 y 15 del proyecto de ley no vulneren la unidad de materia.

3.8 Adicionalmente, se considera aplicar las sugerencias y observaciones del área técnica. A continuación, se transcribe la conclusión del concepto técnico al proyecto de Ley 132 de 2023 Cámara:

*“Finalmente, con base en la revisión del proyecto de ley en mención y en relación con los artículos que cuentan con un pronunciamiento por ser competencia de este Ministerio, se considera **CONVENIENTE** una vez se acojan las observaciones descritas en el presente análisis técnico y se lleve a cabo el análisis de impacto fiscal”.*

En estos términos, se emite el concepto institucional, componente jurídico, por parte de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Cordialmente,

RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROA
Director Jurídico

202320000482643

MEMORANDO

Bogotá, D. C., 15 de diciembre de 2023

PARA: Doctor. **RODOLFO ENRIQUE SALAS**
DIRECTOR JURÍDICO

DE: **V I C E M I N I S T R O**
DE SALUD PÚBLICA
Y PRESTACIÓN DE
SERVICIOS

ASUNTO: Comentarios a la proposición sustitutiva del Proyecto de Ley 132 de 2023 Cámara, por medio del cual se crea el Beneficio de Alimentación al Trabajador y se dictan otras disposiciones.

Estimado doctor,

Este Viceministerio, tomando en cuenta la posición técnica emitida por la Dirección de Promoción y Prevención¹ a continuación emite pronunciamiento respecto del proyecto de ley relacionado en el asunto.

1. Ficha técnica, trámite y contenido del proyecto

La iniciativa, presentada el 15 de agosto de 2023 por los Senadores Clara Eugenia López Obregón, Edwing Fabián Díaz Plata, Alexander López Maya, Isabel Cristina Zuleta López, Aida Yolanda Avella Esquivel, Ómar de Jesús Restrepo Correa y los Representantes María Fernanda Carrascal Rojas, Alfredo Mondragón Garzón, Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Juan Carlos Vargas Soler, Erick Adrián Velasco Burbano, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Héctor David Chaparro Chaparro, Juan Diego Muñoz Cabrera, Luis Alberto Albán Urbano, Alirio Uribe Muñoz, David Alejandro Toro Ramírez, James Hermenegildo Mosquera Torres, Susana Gómez Castaño, Germán José Gómez López, Karen Juliana López Salazar y Karen Astrith Manrique Olarte de acuerdo con el informe de ponencia para primer debate tiene como objeto lo siguiente:

“La presente ley tiene por objeto la creación del Beneficio de Alimentación al Trabajador que busca asegurar el acceso a los trabajadores y a sus familias a una alimentación adecuada como un beneficio social y con el objetivo de mejorar las condiciones nutricionales, fortalecer la salud, prevenir enfermedades, aumentar la productividad y reducir el ausentismo laboral”².

0.1. Trámite procesal

Luego de su radicación, por parte de los representantes ponentes, María Fernanda Carrascal Rojas y Héctor David Chaparro Chaparro se publicó el texto para primer debate³.

0.2. Contenido del proyecto

Conforme el texto propuesto para primer debate, el proyecto de ley cuenta con tres capítulos y 19 artículos, así:

Capítulo I Beneficio de Alimentación al Trabajador: artículo 1º objeto, el cual ya fue relacionado previamente, artículos 2º, 3º y 4º relacionados con la alimentación, elementos y beneficio de alimentación, artículos 5º y 6º modalidades y pago del beneficio y los artículos 7º y 8º que refieren a los beneficios convenidos con anterioridad y obligaciones del trabajador respectivamente.

Capítulo II Empresas Administradoras: artículos 9º, 10, 11 y 12 que establecen el registro nacional de empresas, las empresas administradoras de beneficios sociales, obligaciones de las empresas

¹ Concepto técnico Radicado número 202321400369943.

² *Gaceta del Congreso* número 1132 del 24 de agosto de 2023, páginas 7-25.

³ *Gaceta del Congreso* número 1339 del 27 de septiembre de 2023, páginas 1-24.

administradoras de beneficios sociales y competencia de las empresas administradoras de beneficios sociales; y

Capítulo III Otras disposiciones: artículo 13 acciones, artículo 14 auxilio suplementario para la primera infancia, artículo 15 luchas contra el hambre, artículo 16 donación a los bancos de alimentos, artículo 17 evaluación e impacto, artículo 18 programas de fomento y artículo 19 vigencia y derogatorias.

1. Antecedentes

El Proyecto de Ley 132–2023 Cámara no tiene antecedentes de radicación en anteriores legislaturas.

2. Comentarios

2.3. Contexto

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o medios para obtenerla⁴. Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos humanos, cataloga a este derecho como incluyente dado que no se relaciona simplemente con una ración mínima de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos, sino que es un derecho a todos los elementos nutritivos que una persona necesita para vivir una vida sana y activa, y a los medios para tener acceso a ellos⁵.

Por su parte, para la OIT, la alimentación es un factor importante en las condiciones de salud de los trabajadores, es así que, en el estudio Food at Work. Workplace solutions for malnutrition, obesity and chronic diseases (2005)⁶ se considera que una mejora en la alimentación, se relaciona con el aumento en la tasa de productividad nacional que pueden llevar

a prevenir deficiencias, enfermedades crónicas y obesidad, destacando además el rol secundario que se le ha atribuido a la alimentación y la necesidad de priorizarlo para romper el ciclo de mal nutrición, baja productividad y brechas salariales.

Dicho esto, se trae a colación lo manifestado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en el texto Nutrición humana en el Mundo en desarrollo en el cual establece haciendo alusión a la producción y seguridad alimentaria que:

“(…) el ingreso per cápita y los precios de los alimentos son determinantes importantes de la demanda alimentaria. Como los pobres son los más vulnerables a los déficits alimentarios y la malnutrición, las políticas que aumentan su capacidad de compra les dará el potencial necesario para mejorar su nutrición. (…) Es necesaria la asistencia para ayudar a este grupo de campesinos pobres y trabajadores rurales a aumentar sus ingresos y productividad alimentaria”⁷.

Finalmente, y no menos importante, es menester enunciar lo establecido en la Recomendación 102 de 1956 de la OIT⁸ en la cual se indica que, es conveniente definir principios y establecer ciertas normas sobre los servicios sociales entre los cuales se encuentra la obtención de alimentos. Ello, en aras de alcanzar lo establecido en las normas de nutrición, incluido el valor nutritivo de los alimentos.

2.4. Comentarios al articulado

Una vez establecido el contexto en relación con los aspectos que busca amparar el proyecto de ley, se realizarán apreciaciones respecto del contenido de los artículos propuestos para primer debate:

⁴ Véase mayor información en ACNUDH, Folleto informativo N.º 16 (Rev. 1): El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁵ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>.

⁶ Citado en https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_006116/lang-es/index.htm.

⁷ <https://www.fao.org/3/W0073S/w0073s00.htm#Contents>.

⁸ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R102.

ARTÍCULO	ANÁLISIS
<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto la creación del Beneficio de Alimentación al Trabajador que busca asegurar el acceso a los trabajadores y a sus familias a una alimentación adecuada como un beneficio social y con el objetivo de mejorar las condiciones nutricionales, fortalecer la salud, prevenir enfermedades, aumentar la productividad y reducir el ausentismo laboral.</p>	<p>Según lo establecido en este proyecto, se sugieren los siguientes ajustes:</p> <p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto la creación y funcionamiento del Beneficio de Alimentación al Trabajador que busca contribuir al asegurar el acceso a los trabajadores y a sus familias a una alimentación saludable adecuada como un beneficio social y con el objetivo de mejorar las condiciones nutricionales, fortalecer la salud, prevenir enfermedades, aumentar la productividad y reducir el ausentismo laboral.</p>

ARTÍCULO	ANÁLISIS
<p>Artículo 2°. Alimentación laboral. La alimentación laboral es un derecho de los trabajadores y sus familias, como un beneficio social en donde concurre la responsabilidad del Estado, empleadores, trabajadores y sus familias para fortalecer la salud, prevenir enfermedades, aumentar la productividad y reducir el ausentismo laboral.</p>	<p>Se debe tener en cuenta que según la FAO, “<i>el derecho a la alimentación NO es lo mismo que un derecho a ser alimentado.</i>”</p> <p><i>Muchos presumen que el derecho a la alimentación significa que el gobierno debe entregar alimentos en forma gratuita a quien los necesiten. Llegan a la conclusión de que esto no sería viable o que podría causar dependencia. Se trata de un error. El derecho a la alimentación no es un derecho a ser alimentado, sino principalmente el derecho a alimentarse en condiciones de dignidad. Se espera que las personas satisfagan sus propias necesidades con su propio esfuerzo y utilizando sus propios recursos. Una persona debe vivir en condiciones que le permitan o producir alimentos o comprarlos”⁹.</i></p> <p>En ese sentido, se recomienda revisar dicha definición, aclarando si esta alimentación laboral es un derecho o un beneficio y tener en cuenta la conceptualización y sus tres pilares del Derecho humano a alimentación establecidos en las bases del Plan Nacional de Desarrollo: 2022-2026.</p>
<p>Artículo 3°. Elementos del Beneficio de Alimentación al Trabajador. El Beneficio de Alimentación al Trabajador, sin perjuicio de los demás beneficios que entreguen los empleadores a trabajadores y sus familias, se compone de los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Beneficio de alimentación al trabajador. 2. Auxilio alimentario para la niñez temprana. 3. Las demás disposiciones que la ley obligue. 	<p>Sin comentarios desde el MSPS.</p>
<p>Artículo 4°. Beneficio de alimentación al trabajador. El beneficio de alimentación al trabajador es una prestación social obligatoria en cabeza del empleador que se otorga para garantizar una alimentación suficiente y adecuada en favor de los trabajadores beneficiarios y sus familias, para cumplir con los objetivos trazados por esta ley.</p> <p>Serán beneficiarios todos los trabajadores que devenguen mensualmente hasta dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes; sin perjuicio de que los empleadores puedan extender los beneficios del programa a los trabajadores que devenguen un monto superior. Para los trabajadores que por las jornadas laborales que ejecuten en su contrato de trabajo devenguen menos de un S. M. L. V., la prestación se pagará en la proporción al tiempo efectivamente laborado en el mes.</p>	<p>Este Ministerio no tiene competencia frente a los criterios para seleccionar a los trabajadores que resulten favorecidos del beneficio de alimentación, toda vez que son aspectos sociales y económicos, materia de otras carteras.</p> <p>No obstante, se sugiere revisar y hacer especial énfasis en el impacto económico que tendría dicho beneficio, incluyendo a micro y pequeñas empresas.</p>
<p>Artículo 5°. Modalidades para otorgar el beneficio de alimentación. Los empleadores podrán otorgar este beneficio para los trabajadores mediante cualquiera de las siguientes modalidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Instalación de comedores o casinos, operados por las entidades de trabajo; b) Uso de restaurantes administrados por terceros en el lugar de trabajo o en sus inmediaciones; c) Entrega mensual de un bono de alimentación a través de vales, cupones o tarjetas de alimentación electrónicas emitidas por emisores especializados en este tipo de servicio profesional. <p>Parágrafo 1°. En los literales a) y b) los empleadores en ningún caso podrán obligar a trabajadores a usar estos servicios y, en relación con su implementación, los empleadores podrán optar por la entrega de vales, cupones o tarjetas de alimentación electrónicas emitidas por emisores especializados en este tipo de servicio profesional.</p> <p>Parágrafo 2°. El beneficio de alimentación a los trabajadores no podrá entregarse en dinero en efectivo ni por otros mecanismos distintos a las modalidades establecidas en esta ley, debido a que no podrá considerarse un instrumento de pago.</p> <p>Parágrafo 3°. El Gobierno nacional, a efectos de mejorar la aplicación de esta ley, la reglamentará en los seis (6) meses siguientes a su promulgación.</p>	<p>Sin comentarios desde el MSPS.</p>

⁹ FAO. El derecho a alimentación adecuada. 2005.

ARTÍCULO	ANÁLISIS
<p>Artículo 6°. Del pago del beneficio de alimentación. La modalidad definida en el literal c) del artículo 5°, se otorgará como una prestación social mensual de ayuda alimentaria que equivaldrá como mínimo a tres (3) UVT. Será potestativo acordar un mayor valor entre trabajadores y empleadores, que en ningún caso podrá superar siete (7) UVT.</p> <p>El beneficio de alimentación no constituye salario en especie para ningún efecto legal, no hace parte de la base para liquidar aportes parafiscales y será tratado como un gasto laboral, el cual será deducible en los términos y condiciones que se establecen en la ley.</p> <p>Parágrafo 1°. Los empleadores que contraten trabajadores en municipios de quinta y sexta categoría según lo dispuesto por la Ley 136 de 1994, podrán utilizar bonos en formato de papel para cumplir con la obligación del pago del beneficio de alimentación.</p> <p>Parágrafo 2°. Estos bonos deberán indicar explícitamente que no podrán ser negociados total o parcialmente por dinero en efectivo, y especificar expresamente que su destinación es para alimentación, quedando prohibida la adquisición de licores y cigarrillos.</p>	Sin comentarios desde el MSPS.
<p>Artículo 7°. Beneficios convenidos con anterioridad. El empleador que antes de la promulgación de la presente ley haya pactado con sus trabajadores, a través de acuerdos privados, pacto, laudo arbitral o convención colectiva, el reconocimiento de beneficios extralegales de alimentación a los trabajadores que devenguen hasta 2 S. M. L. V., mensuales, podrá computar dichos pagos al cumplimiento de la entrega del beneficio social referido en el artículo 5°, siempre y cuando los otorguen en la forma definida por la presente ley.</p> <p>En caso de que el valor entregado sea inferior al dispuesto en el artículo 6° de la presente ley, el empleador deberá agregar la suma adicional respetando las disposiciones de esta ley. En caso de que el valor pagado sea superior a lo allí dispuesto, el valor excedente se seguirá pagando de acuerdo con lo estipulado en el acuerdo, pacto, laudo arbitral o convención, con los efectos definidos en la legislación laboral. Los valores que pretendan acreditar el pago del beneficio de alimentación no podrán ser en dinero en efectivo.</p>	Sin comentarios desde el MSPS.

ARTÍCULO	ANÁLISIS
<p>Artículo 8°. <i>Obligaciones del trabajador.</i> Los trabajadores deberán de hacer uso debido de los cupones, vales o tarjetas para lograr su alimentación y la de su familia en condiciones saludables y balanceadas.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional fomentará entornos laborales saludables, desarrollará jornadas educativas para los trabajadores en donde promuevan hábitos saludables y balanceados de alimentación, con el ánimo de prevenir enfermedades y promover la salud y el bienestar de trabajadores y sus familias.</p>	<p>Se recomienda revisar la pertinencia del párrafo del artículo 8°, toda vez que dichas acciones ya se encuentran establecidas en la Ley 2120 de 2021:</p> <p>Artículo 12. <i>Implementación de entornos laborales saludables:</i> <i>El Gobierno nacional por intermedio de los Ministerios de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo, en articulación con las Entidades Promotoras de Salud, Cajas de Compensación Familiar, las Administradoras de Riesgos Laborales y demás actores responsables implementarán a nivel público y privado los entornos laborales saludables a efectos de lograr un proceso de mejora continua para proteger y promover la salud, la seguridad y el bienestar de todos los trabajadores y la sustentabilidad del ambiente de trabajo.</i></p> <p>En la cual, este Ministerio ha venido desarrollando las siguientes acciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Emisión del Lineamiento operativo para la promoción de un entorno laboral formal saludable, 2018 (https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ENT/entorno-laboral-saludable-2018.pdf) con el objetivo de brindar a las entidades públicas y privadas de la economía formal, orientaciones para la promoción de un entorno laboral saludable, que favorezca la implementación de acciones de promoción de la salud articuladas con el sistema de riesgos laborales, de forma tal que impacten positivamente las condiciones de vida de los trabajadores. 2. En 2022 se desarrollaron asistencias técnicas por solicitud de algunas entidades públicas como Colombia Eficiente y Colpensiones, para la socialización de las acciones de promoción de condiciones y estilos de vida saludable en el entorno laboral formal. 3. Se emitió la Circular 010 de 2022: Orientaciones técnicas para promover prácticas de alimentación saludable y actividad física de los trabajadores de la salud, trabajadores administrativos, pacientes y personas que hagan uso de los diferentes servicios de salud.
<p>Artículo 9°. <i>Registro nacional de empresas administradoras de beneficios sociales.</i> Créese el Registro Nacional de empresas Administradoras de Beneficios Sociales y Beneficios para Empleados.</p> <p>El Ministerio de Trabajo creará un registro único en el que incluya las empresas públicas y privadas que tengan la potencialidad de implementar programas sociales y/o de beneficios para empleados, para tener un diálogo permanente y crear buenas prácticas en la administración de programas de beneficios para empleados.</p>	<p>Sin comentarios desde el MSPS.</p>

ARTÍCULO	ANÁLISIS
<p>Artículo 10. De las empresas administradoras de beneficios sociales. Las empresas especializadas en la administración y gestión del beneficio social establecido en el literal c) del artículo 5°, serán aquellas que cuenten con la capacidad técnica, operativa y financiera suficiente para emitir, administrar y reembolsar bonos de alimentación a través de vales, cupones o tarjetas de alimentación electrónicas.</p> <p>Para tales efectos, deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estar constituida como persona jurídica. 2. Tener como objeto social la emisión, administración y gestión de beneficios sociales y/o beneficios para trabajadores. 3. Crear una red a la que se afiliarán establecimientos de comercio en los cuales puedan ser usados los cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas de alimentación, debiendo publicar una lista de los comercios afiliados que conforman su red. 4. Suscribir contratos, con los establecimientos de comercio afiliados, en los que se establezcan las condiciones de uso, aceptación y reembolso de los cupones, bonos, vales y tarjetas electrónicas de alimentación. 5. Disponer de una adecuada estructura organizativa y tecnológica, amplia red de establecimientos afiliados y capacidad financiera, que le permita satisfacer los requerimientos de los empleadores y trabajadores. 6. Asegurar mediante contratos firmados con los establecimientos afiliados, la destinación específica que se debe dar a los cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas de alimentación para garantizar el correcto uso del beneficio. 7. Celebrar contratos directos con los empleadores contratantes de los cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas de alimentación en los que se establezca la obligación del uso específico de los cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas de alimentación para la compra de alimentos o comidas preparadas. 8. Estar inscrita en el Ministerio del Trabajo en el “Registro Nacional de Empresas Administradoras de Beneficios Sociales y/o Beneficios para Empleados”, cumpliendo los requisitos y obligaciones que este tipo de empresas debe demostrar para que puedan ejercer su labor como empresas especializadas en la administración y gestión de beneficios sociales y/o beneficios para empleados. <p>Parágrafo. El Ministerio de Trabajo tendrá la función de vigilancia y control de las empresas inscritas en el Registro Nacional de Empresas Administradoras de Beneficios Sociales y/o Beneficios para Empleados con el propósito de garantizar el correcto funcionamiento, el cumplimiento y la entrega adecuada del beneficio.</p>	<p>Sin comentarios desde el MSPS.</p>

ARTÍCULO	ANÁLISIS
<p>Artículo 11. Obligaciones de las empresas administradoras de beneficios sociales. Las empresas especializadas en la administración y gestión del beneficio social establecido en el literal c) del artículo 5° están obligadas a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Contar y mantener un sistema propio de administración de beneficios que asegure la operación, resguardo y seguridad de la información del beneficio y de los trabajadores que lo reciben. 2) Garantizar el reembolso, por parte de los establecimientos afiliados receptores, de los cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas de alimentación. 3) Entregar al órgano rector competente, las listas de los establecimientos afiliados con el fin de controlar la adecuación de los mismos al objetivo de la presente ley. 4) Mantener un banco de datos de los beneficios otorgados, que deberá contener la traza de los cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas que fueron asignados, así como los datos de las operaciones realizadas con los mismos. 5) Emitir a los empleadores contratantes de los cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas, una factura por el servicio de administración del beneficio que contendrá aparte de los requisitos formales de las facturas que exige la legislación colombiana: la cantidad de cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas emitidas, la comisión cobrada sobre la cantidad cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas emitidas, la carga tributaria correspondiente a este tipo de servicios y los otros cargos que con ocasión del servicio deban ser cobrados a los empleadores contratantes. 6) Establecer en los contratos con los establecimientos afiliados y con las empresas contratantes del servicio de administración del beneficio social de alimentación, la obligación de instruir a sus trabajadores en el correcto uso de los cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas de alimentación. 7) Desarrollar campañas anuales para difundir el correcto uso de los cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas de alimentación para garantizar la adecuada difusión de la información y el correcto cumplimiento de la presente ley. 8. Promover la vinculación en la red de establecimientos afiliados a las unidades de economía popular y de pequeñas y medianas empresas. <p>Parágrafo. El incumplimiento por parte de las empresas administradoras de beneficios sociales de lo dispuesto en el presente artículo será sancionado por la autoridad competente.</p>	Sin comentarios desde el MSPS.
<p>Artículo 12. Competencia en las empresas administradoras de beneficios sociales. El Gobierno nacional deberá promover la competencia en el mercado de las empresas administradoras de beneficios sociales para garantizar un mercado competitivo, abierto y eficaz.</p>	Sin comentarios desde MSPS.
<p>Artículo 13. El Gobierno nacional promoverá acciones enfocadas en fomentar la laboralización de personas que tengan contratos por prestación de servicios y cumplan con los criterios realidad de un contrato laboral, en cuyo caso, se equiparán los beneficios de esta ley.</p>	Sin comentarios desde el MSPS.

ARTÍCULO	ANÁLISIS
<p>Artículo 14. Auxilio suplementario para la primera infancia. Durante los primeros dieciocho (18) meses de maternidad o paternidad, los trabajadores que reciban el beneficio de alimentación podrán recibir un único pago adicional por el valor de dos (2) días de trabajo, liquidados sobre la base de un salario mínimo mensual legal vigente, cumpliendo lo establecido en esta ley.</p> <p>El valor de este auxilio adicional será el mismo sin importar el número de hijos que tengan entre 0 y 18 meses de vida.</p>	<p>Se sugiere especificar quién de los dos padres en el caso de cumplir con los criterios establecidos en el presente proyecto de ley sería el destinatario del beneficio.</p>
<p>Artículo 15. Lucha contra el hambre. El Gobierno nacional promoverá programas enfocados en reducir la desnutrición infantil y en disminuir la inseguridad alimentaria en las personas de menores ingresos.</p> <p>Uno de los mecanismos que se podrá implementar dentro de estos programas será el uso de las establecidas en esta ley como un instrumento de asistencia social.</p>	<p>Conforme la Ley 2294 de 2023 (que aprueba el PND 2022-206) en su artículo 214, se establece un abordaje con modelos integrales de acción transectorial en los territorios con mayores niveles de bajo peso al nacer, de morbilidad y mortalidad asociadas a desnutrición en la población infantil, bajo peso en mujeres gestantes e inseguridad alimentaria.</p> <p>Teniendo en cuenta lo desarrollado en este artículo, se sugiere que se elimine la implementación de programas enfocados a la disminución de la desnutrición infantil, toda vez que traspasaría el alcance y objetivo de la propuesta de ley.</p> <p>Lo anterior además se debe analizar previendo el impacto de ofrecer un beneficio o auxilio a aquellas familias y/o niños con desnutrición infantil, ya que esto podría eventualmente generar un efecto negativo en la respuesta de la familia respecto del estado de los niños para recibir el beneficio.</p>
<p>Artículo 16. Donación a los Bancos de Alimentos. Los alimentos producidos por comedores, casinos o restaurantes de los que trata la presente ley, que no hayan sido consumidos y que estén aptos y en buenas condiciones para el consumo humano podrán donarse a Bancos de Alimentos, sociedades sin ánimo de lucro y demás entidades que se dediquen a atender población vulnerable.</p>	<p>Se sugiere la siguiente redacción:</p> <p>Artículo 16. Donación a los Bancos de Alimentos. Los alimentos producidos por comedores, casinos o restaurantes de los que trata la presente ley, que no hayan sido consumidos <u>y que cumplan con las condiciones de calidad e inocuidad establecidas en la normatividad vigente</u> estén aptos y en buenas condiciones para el consumo humano podrán donarse a Bancos de Alimentos, sociedades sin ánimo de lucro y demás entidades que se dediquen a atender población vulnerable.</p>
<p>Artículo 17. Evaluación de impacto. Dos años después de la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Trabajo deberá realizar una evaluación de impacto en la que determine los efectos de la ley sobre: el nivel de empleo, la formalidad laboral, los niveles de inseguridad alimentaria y la productividad de los trabajadores.</p>	<p>Sin comentarios desde MSPS.</p>
<p>Artículo 18. Programas de fomento. El Ministerio de Hacienda coordinadamente con el Ministerio de Trabajo podrán determinar alivios o incentivos tributarios para las empresas privadas que adopten las medidas de esta ley.</p> <p>Igualmente, el Ministerio de Trabajo incluirá la obligación creada en la presente ley dentro de las variables de ellos programas de fomento al empleo, a los que hagan sus veces.</p>	<p>Sin comentarios desde MSPS.</p>
<p>Artículo 19. Vigencia y derogatorias. La presente ley entrará en vigencia a partir de su aprobación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin comentarios desde MSPS.</p>

4. Impacto fiscal

La propuesta legislativa tiene un impacto económico y fiscal, tanto en la destinación de las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud como en la suficiencia de la Unidad de Pago por Capitación, que debe ser analizado para determinar su viabilidad presupuestal. Al respecto, en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se establece:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales

de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**.*

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Por lo anterior, en el análisis de impacto fiscal de la norma propuesta se deben tres requisitos indispensables, a saber:

- i. Cuantificación de los costos fiscales, es decir, la determinación en moneda corriente del gasto contenido en el proyecto.
- ii. Determinación de la fuente adicional de ingresos públicos que permita la financiación del gasto estipulado en la propuesta.
- iii. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la conformidad de los requisitos anteriores con el marco fiscal de mediano plazo, el cual podrá presentarse en cualquier momento del trámite legislativo.

Para cumplir con el mandato señalado en la Ley 819 de 2003, es necesario que, tanto en la exposición de motivos del proyecto de ley como en las ponencias de trámite respectivas, se incluyan expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional con la cual se garantizará

el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la propuesta legislativa, en este sentido, es necesario contar con el concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, frente a la consistencia de los costos fiscales y la fuente de ingreso, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

5. Conclusión

Finalmente, con base en la revisión del proyecto de ley en mención y en relación con los artículos que cuentan con un pronunciamiento por ser competencia de este Ministerio, se considera **CONVENIENTE** una vez se acojan las observaciones descritas en el presente análisis técnico y se lleve a cabo el análisis de impacto fiscal.

Cordialmente,

 Firmado digitalmente por Jaime Hernán Urrego Rodríguez

JAIME HERNÁN URREGO RODRÍGUEZ
Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios

C O N T E N I D O

Gaceta número 422 - Miércoles, 17 de abril de 2024
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS Págs.

Informe de ponencia para segundo debate , texto propuesto y texto definitivo en Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 300 de 2023 Cámara, por medio de la cual se dignifica el licenciamiento en el servicio militar obligatorio y se dictan otras disposiciones.....	1
CARTA DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social Proyecto de Ley Ordinaria 132 de 2023 Cámara, por medio del cual se crea el beneficio de alimentación al trabajador y se dictan otras disposiciones.....	8