



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 64

Bogotá, D. C., jueves, 16 de febrero de 2023

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### CARTAS DE COMENTARIOS

#### CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 013 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1990 de 2019, referente a la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General  
1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista  
**AGMETH ESCAF TJERINO**  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-86  
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2023-001085  
Bogotá D.C., 11 de enero de 2023 17:18

Radicado entrada  
No. Expediente 646/2023/OFI

**Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para primer debate al Proyecto de Ley No. 13 de 2022 Cámara Por medio del cual se modifica la Ley 1990 de 2019, referente a la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

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

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto modificar "la Ley 1990 de 2019, que crea la política de prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos con el objetivo de fortalecer las medidas que allí se adoptan y hacerlas compatibles con la protección del medio ambiente, la reducción del hambre y la protección estatal frente a la producción de alimentos."

Con tal propósito la iniciativa busca establecer una política que reduzca la pérdida y el desperdicio de alimentos, promoviendo el desarrollo de modelos de consumo y producción responsables y sostenibles y vinculando la corresponsabilidad de todos los actores involucrados en ello<sup>1</sup>.

Para el efecto, los artículos 7 y 14 de la iniciativa disponen:

**\*Artículo 7\*. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:**

**Artículo 8A°. Registro Nacional de Donación de Alimentos (RNDA).** Créase el Registro Nacional de Donación de Alimentos RNDA, como un sistema de información desarrollado para facilitar la entrega de alimentos a título gratuito. Adicionalmente, el RNDA se constituirá como una herramienta de lucha para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos.

<sup>1</sup> Por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones  
Gaceta 1388 de 9 de noviembre de 2022, Pág. 2.

El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) será responsable de crear y administrar el Registro Nacional de Donación de Alimentos RNDA, así como de resolver controversias presentadas entre donantes y donatarios.

Al RNDA se deberán inscribir todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia, a los cuales se les asignará la calidad de donantes.

Deberán inscribirse al RNDA las organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, en cuyo objeto social y en sus estatutos, señalen de manera expresa la función de recolectar alimentos para ser distribuidos de manera gratuita con destino al cumplimiento de las necesidades de la población. [...]."

**\*Artículo 14. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:**

**Artículo 13C. Capacitaciones.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), diseñarán e implementarán programas de capacitación y transferencia tecnológica para el sector agropecuario que fortalezcan la resolución de problemas en materia de control de plagas, adaptación a anomalías climáticas y sanidad e inocuidad de productos agropecuarios, con el fin de prevenir las pérdidas de alimentos en las etapas de producción, cosecha y postcosecha."

Frente a la propuesta de crear un Registro Nacional de Donación de Alimentos (RNDA) a cargo del Invima, en primera medida, sería necesario evaluar si el pretendido Sistema podría ser asumido con las herramientas con que cuenta actualmente dicha Entidad, en aras de evitar costos adicionales; en caso de no ser así, como segunda medida, con el fin de estimar el impacto fiscal de su creación, se toma como referencia los gastos que se han contemplado para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, cuya creación ha ascendido alrededor de \$14.470 millones<sup>3</sup>, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento de este. Sobre el particular, y nuevamente a modo de ejemplo, para la vigencia 2022 se han destinado alrededor de \$5.710 millones al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.

Respecto al diseño e implementación de programas de capacitación y transferencia tecnológica para el Sector Agropecuario, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), sería necesario que el Ministerio de Agricultura evalúe si con los programas actuales que ejecuta puede asumir o asimilar estas funciones, pues en caso contrario se trataría de costos adicionales no contemplados en las proyecciones de mediano plazo.

En todo caso, las propuestas de la iniciativa tendrían que estar supeditadas a la disponibilidad presupuestal y prioridades del Gobierno en concordancia con el plan nacional de inversiones y políticas del sector, en atención a lo dispuesto en los artículos 33 y 47 del Estatuto Orgánico de Presupuesto<sup>4</sup>. Para el efecto, es preciso resaltar que el Gobierno nacional prepara anualmente el proyecto de presupuesto general de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. En ese contexto, el gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto.

Adicionalmente, es importante resaltar la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>5</sup>, el cual dispone que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y

<sup>3</sup> Proyecto del PGN denominado: "DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL" en la Agencia Nacional de Seguridad Vial - vigencia 2022, actualizado por IPC a proyecto 2022.

<sup>4</sup> Por el cual se completa la Ley 38 de 1959, la Ley 172 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

<sup>5</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones."

debe incluir 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 respectivo financiamiento de dicho costo.

Ahora bien, en lo que respecta al asunto y las preocupaciones de que trata la iniciativa relacionados la reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos, esta Cartera debe destacar que desde el Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno nacional buscará "garantizar la disponibilidad suficiente y adecuada de alimentos (...)", en la medida que se reconoce que "(...) el país requiere avanzar en la reducción de pérdidas en la producción primaria, postcosecha y almacenamiento. En este sentido, las estrategias transversales que fortalezcan el crédito, la multiactividad, el fortalecimiento de la capacidad emprendedora de los productores agropecuarios, la implementación de tecnologías de la cuarta revolución industrial, y el mejoramiento de servicios de logística e infraestructura".

No sobra recordar que el Plan Nacional de Desarrollo contiene los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno, así como los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal<sup>1</sup>, el cual se encuentra incorporado dentro de una ley que tiene prioridad sobre las demás leyes<sup>2</sup>.

Por lo expuesto, este Ministerio solicitar se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal y presupuestal vigente.

Cordialmente,

**DIEGO GUEVARA**  
 Viceministro General  
 DGP/NCJA

Con copia a: Dr. Ricardo Alfonso Albornoz Barreto, Secretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.  
 Elaboró: Soniel Loraiza Bagán Ariza  
 Revisó: Germán Andrés Rubio Cestiblanco

<sup>1</sup> Página 122 Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2023 Colombia Potencia Mundial de la Vida. 2022-2023, "Colombia, Potencia Mundial de la Vida" [https://repositorio.derechos.org/CDI/portal/ver?id=177650223&base=PR0202-2016\\_completo-GRVC16-10-2022.pdf](https://repositorio.derechos.org/CDI/portal/ver?id=177650223&base=PR0202-2016_completo-GRVC16-10-2022.pdf)  
<sup>2</sup> Artículo 339 de la Constitución Política  
<sup>3</sup> Artículo 341 de la Constitución Política

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
 SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 013 DE 2022 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica la Ley 1990 de 2019, referente a la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor  <b>RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO</b>          Comisión Séptima Constitucional          Cámara de Representantes          Carrera 7ª N° 8 – 68          Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el PL 013/22 (C) <i>"por medio del cual se modifica la Ley 1990 de 2019, referente a la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones"</i>.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en los textos publicados en la Gacetas del Congreso N° 858 y N° 1388, ambas de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>La propuesta prevé:</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley modifica la Ley 1990 de 2019, que crea la política de prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos con el objetivo de fortalecer las medidas que allí se adoptan y hacerlas compatibles con la protección del medio ambiente, la reducción del hambre y la protección estatal frente a la producción de alimentos<sup>1</sup>.</p> <p>Bajo esta perspectiva, se configuran los dieciocho (18) preceptos que componen el proyecto de ley.</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p><small><sup>1</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 1388 de 2022.</small></p>	<p><b>2.1. El desperdicio de alimentos y la respuesta normativa</b></p> <p>El desperdicio de alimentos es un lastre grave para la sociedad y una pérdida de energía y esfuerzo que no tendría justificación alguna si se atiende a las necesidades de alimentación de la población. En esa medida, el propósito tendiente a desarrollar acciones en procura de mitigar la pérdida y desperdicio de alimentos, constituye una necesidad a nivel mundial. Las cifras en torno a esta problemática resultan sorprendentes tal y como se muestra a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El volumen mundial de desperdicio de alimentos se calcula en 1 600 millones de toneladas en el "equivalente de productos primarios". El desperdicio total de los alimentos para la parte comestible de este volumen equivale a 1 300 millones de toneladas.</li> <li>- La huella de carbono del desperdicio de alimentos se estima en 3 300 millones de toneladas de equivalente de CO2 de gases de efecto invernadero liberados a la atmósfera por año.</li> <li>- El volumen total de agua que se utiliza cada año para producir los alimentos que se pierden o desperdician (250km3) equivale al caudal anual del río Volga en Rusia, o tres veces el volumen del lago de Ginebra.</li> <li>- Del mismo modo, 1 400 millones de hectáreas –el 28% por ciento de la superficie agrícola del mundo– se usan anualmente para producir alimentos que se pierden o desperdician.</li> <li>- La agricultura es responsable de la mayoría de las amenazas a las plantas y especies animales en peligro de extinción controladas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.</li> <li>- Sólo un bajo porcentaje de los alimentos desperdiciados es compostado: una gran parte termina en los vertederos, y representa un porcentaje elevado de los residuos sólidos urbanos. Las emisiones de metano de los vertederos representan una de las mayores fuentes de emisiones de GEI del sector de los residuos.</li> <li>- El compostaje doméstico puede desviar potencialmente hasta 150 kg de residuos de alimentos por hogar al año y que no terminen en el sistema local de tratamiento de basuras.</li> </ul>
---	---

- Los países en desarrollo sufren más pérdidas de alimentos durante la etapa de producción agrícola, mientras que en las regiones de ingresos medios y altos, el desperdicio tiende a ser mayor a nivel del comercio al detalle y el consumo.

- Las consecuencias económicas directas del despilfarro de alimentos (excluyendo el pescado y el marisco) alcanzan los 750 millones de dólares EEUU anuales<sup>2</sup>.

Estas cifras son altamente ilustrativas de la problemática a nivel mundial y no es otro el diagnóstico para el país. De acuerdo con los estudios realizados por este Ministerio y la FAO se pierde un 39% de la oferta de frutas y verduras, es decir, 1.426.932 toneladas<sup>3</sup>.

Ahora bien, con el fin de hacer frente a esta situación, en 2019 se expidió la Ley 1990, que creó la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos. Dicha norma contempla aspectos tales como:

- i. Prioriza acciones para la reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos tanto de consumo humano como animal (arts. 1°, 3° y 4°).
- ii. Al crear la política (art. 5°), se enuncian sus objetivos (art. 6°), y en los artículos 7°, 8° y 10°, se enuncian las medidas para combatir la ineficiencia en la cadena de suministro y la pérdida y desperdicio.
- iii. En el artículo 9° se estipulan los beneficiarios de los alimentos; y en el artículo 11, se determina la disposición de alimentos para consumo humano o animal de mercancías aprehendidas, decomisadas o abandonadas a favor de la Nación.
- iv. Además de impulsar y promover buenas prácticas de producción (art. 12), el artículo 13 se detiene en la celebración de la semana de la reducción de pérdidas o desperdicios.
- v. En los artículos 14 a 16 se regula lo concerniente al sistema de medición y control de pérdidas y desperdicio de alimentos.

<sup>2</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, <http://www.fao.org/news/story/item/198450/codas/>.

<sup>3</sup> Ministerio de Salud y Protección Social & Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y la Agricultura. (2012). Perfil Nacional de Consumo de Frutas y Verduras. Bogotá, D. C.: MSPS y FAO.

esto conlleva a que se produzcan reformas integrales o parciales de una materia. A la postre, debe haber una fundamentación que haga laudable la estructura del siguiente silogismo:

- Existe un hecho X no contemplado en la norma o regulado de un modo que ya no se considera conveniente.
- El hecho X es relevante y debe ser regulado o su regulación modificada.
- La regulación Y da solución al hecho X, en una relación de estrecha conexidad.

- iii. Se cambia una orientación en la regulación, dentro de las posibilidades constitucionales, específicamente atendiendo a los pronunciamientos de la Corte Constitucional o los cambios sociales existentes.
- iv. Subyace una necesidad de concreción o diferenciación en la regulación de un tema que, por su amplitud, no permite comprender la temática específica o, en su defecto, en el evento de abarcarlo no produce las consecuencias asociadas a esa regulación, dado que operan diferentes principios.
- v. Es indispensable expedir una norma que interprete y de alcance a otra que, por su ambigüedad o vaguedad generan dificultad interpretativa.
- vi. En ámbitos como el penal o tributario y en salvaguarda del principio de tipicidad, se exige que la regulación sea lo más exacta posible pues, como es bien sabido, no es dable que el intérprete aplique la analogía u otro recurso de ampliación y aplicación normativa.
- vii. Uno de los casos que debe examinarse dentro de las hipótesis planteadas, tiene que ver con la eventual relevancia de regular legalmente lo que ya viene establecido a nivel reglamentario, vale decir, la necesidad de que el legislador "retome" una competencia que, en principio ha deferido en el ejecutivo.
- viii. Derivado de lo anterior, en el plano de la conveniencia, debe valorarse la necesidad de que, como en este caso, el legislador adopte, en principio, una regulación.
- ix. Estos aspectos pueden conducir a otra faceta, como lo es la del retiro total de la regulación por ausencia de necesidad en la misma.

vi. En los artículos 17 y 18 se establecen las sanciones por pérdida de alimentos y la limitación en la responsabilidad.

Adicionalmente y en desarrollo de esta norma, se expidió el Decreto 375 de 2022, "por el cual se adiciona la Parte 22 al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la disminución de las pérdidas y los desperdicios de alimentos" que tiene por objeto "diseñar, formular e implementar la política pública integral que permita disminuir las pérdidas y los desperdicios de alimentos en la cadena de suministro de alimentos y que coadyuve a las disposiciones contempladas en la Ley 1990 de 2019, así como formular incentivos dirigidos a los destinatarios de las medida", de allí que el Ministerio de Salud y Protección Social, de conformidad con sus competencias misionales y el alcance de sus funciones, aportará a los lineamientos para los procesos de donación de alimentos aptos para el consumo humano, al tiempo que se estructurarán acciones tendientes a implementar procesos de formación en las normativas vigentes para el manejo, manipulación y transporte de alimentos, entre otras. Todo esto en conjunto con las demás instituciones que integran la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), según lo dispuesto en el Decreto 1115 de 2014.

**2.2. Necesidad de la norma**

Si bien el proyecto se orienta a complementar la Ley 1990 de 2019, en la exposición de motivos no es clara la necesidad de ese nuevo esfuerzo legislativo, salvo por la ausencia en la formulación de la política de desperdicio que está definida en el Decreto 375 de 2022.

Sobre el particular, una disposición es requerida cuando:

- i. Hay un vacío normativo (por lo menos en teoría), traducido en ambigüedad (múltiples interpretaciones) o vaguedad (imprecisión) de las normas susceptibles de ser aplicadas al caso que se pretende regular. Generalmente, ello ha ocurrido en temas como las nuevas tecnologías, sin perjuicio de que existan normas aplicables a casos similares.
- ii. Se deben corregir o puntualizar las regulaciones, como parte de su adaptación a las nuevas situaciones. Esta hipótesis es, si se quiere, una derivación de la primera, pero sobre la base de una normatividad específica al caso controvertido. Las correcciones pueden ser de diferente índole según el diagnóstico que se realice,

Aunque no se agotan las posibilidades de adecuación normativa en general, debe estar claro que en la legislación existe un proceso de agregación de normas frente a los hechos regulados y no una reiteración de estas. Acorde con lo expresado, se ha manifestado:

[...] Los estudios que se han realizado en esta materia han identificado, como los más relevantes a los siguientes: La proliferación o inflación normativa, antinomias, redundancias, estratificaciones, abrogaciones inominadas, fallos de mínima coordinación normativa, inorgánica regulación [de] áreas del quehacer jurídico, hipostenia legislativa (un marcado déficit en los grados de eficacia de las normas, lo que trae aparejado un debilitamiento y desconfianza respecto a la legislación como marco de solución de los conflictos sociales) y ausencia de un marco ético justificatorio de su obligatoriedad. Dichos males generan graves problemas legislativos y prácticos que debilitan la autoridad de la ley, perjudicando, además, la labor de quienes son llamados a interpretar y aplicar dichas normas, como también a los ciudadanos destinatarios de las leyes [...].<sup>4</sup>

Corresponde entonces establecer si la normatividad existente es suficiente y adecuada para regular la materia.

**2.3. Comentarios al articulado**

Con base en lo que se viene tratando, se realizan los siguientes comentarios:

PROYECTO DE LEY	COMENTARIO
Artículo 1°. Objeto. La presente ley modifica la Ley 1990 de 2019, que crea la política de prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos con el objetivo de fortalecer las medidas que allí se adoptan y hacerlas compatibles con la protección del medio ambiente, la reducción del hambre y la protección estatal frente a la producción de alimentos.	Como se va a especificar no se requiere la norma pues ya existe la política formulada con sus elementos basilares.  Sin embargo, cabe enunciar que el uso del término "reducción del hambre" genera confusión, toda vez que no se especifica su marco conceptual, ni parámetros para su medición o definición. Desde la perspectiva de garantía de derechos en condiciones de dignidad, una persona con hambre puede padecer inseguridad alimentaria, pero no necesariamente un ser humano con inseguridad alimentaria tendrá hambre, esta situación también puede evidenciarse como deficiencia de micronutrientes o exceso de

<sup>4</sup> Rodrigo Pineda Garfias, *Teoría de la legislación, algunos planteamientos generales*, en: [https://www.camara.cl/camara/media/seminarios/academia/rodrigo\\_pineda.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/seminarios/academia/rodrigo_pineda.pdf).

<sup>5</sup> Bentham advertía, igualmente, que la racionalidad de la legislación no es solo la racionalidad formal o la racionalidad técnica -esto es, la racionalidad de los medios- sino también y, en primer término, la racionalidad de los fines. Cfr. Rodrigo Pineda Garfias, *Teoría de la legislación, algunos planteamientos generales*.

<p>Artículo 2°. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p><b>"Artículo 2A. Definiciones. Para los efectos de la aplicación de la presente ley, se establecen las siguientes definiciones:</b></p> <p><b>Cadena de producción y suministro de alimentos.</b> El conjunto de actividades que se articulan técnica y económicamente desde el inicio de la producción y elaboración de los alimentos hasta su consumo. Está conformada por todos los actores que participan en la producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de los alimentos [...].</p> <p><b>Desperdicios de alimentos.</b> Son los alimentos descartados en los últimos eslabones de la cadena alimentaria, es decir, en la distribución minorista y en el consumo.</p> <p><b>Pérdida de alimentos.</b> Es la disminución de alimentos disponibles que ocurre en cualquiera de los eslabones de producción, postcosecha, almacenamiento, procesa-miento y distribución al por mayor.</p> <p><b>Pérdida o el desperdicio de la calidad de los alimentos. (PDCA).</b> Corresponde a la disminución de un atributo cualitativo de los alimentos como el nutricional y el aspecto, entre otros, debido a la degradación del producto en todas las fases de la cadena agroalimentaria.</p> <p><b>Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).</b> Es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa [...].</p>	<p>peso, por lo tanto, el enfoque de derechos humanos no deberá limitarse únicamente a la reducción del hambre.</p> <p>No se considera adecuado incluir nociones en el proyecto de norma pues puedan perder su actualidad en temas que, sin duda, son dinámicos.</p> <p>Adicionalmente, acepciones como las estipuladas ya se encuentran incluidas en el Decreto 375 de 2022, "por el cual se edita la Parte 22 al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la disminución de las pérdidas y los desperdicios de alimentos", sirva para ilustrar.</p> <p>Artículo 2.22.1.1.3. Definiciones. Para los efectos de la aplicación del presente Título, se establecen las siguientes definiciones:</p> <p>a. Cadena de producción y suministro de alimentos. El conjunto de actividades que se articulan técnica y económicamente desde el inicio de la producción y elaboración de los alimentos hasta su consumo. Está conformada por todos los actores que participan en la producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de los alimentos.</p> <p>b. Desperdicios de alimentos. Son los alimentos descartados en los últimos eslabones de la cadena alimentaria, es decir, en la distribución minorista y en el consumo.</p> <p>g. Pérdida de alimentos. Es la disminución de alimentos disponibles que ocurre en cualquiera de los eslabones de producción, postcosecha, almacenamiento, procesamiento y distribución al por mayor.</p> <p>h. Pérdida o el desperdicio de la calidad de los alimentos. (PDCA). Corresponde a la disminución de un atributo cualitativo de los alimentos como el nutricional y el aspecto, entre otros, debido a la degradación del producto en todas las fases de la cadena agroalimentaria.</p>	<p><b>Sistemas Alimentarios.</b> Son todos los elementos (medio ambiente, personas, insumos, procesos, infraestructuras, instituciones, etc.) y actividades relacionadas con la producción, elaboración, distribución, preparación y consumo de alimentos, así como los productos de estas actividades, incluidos los resultados socioeconómicos y ambientales.</p> <p><b>Sistemas Alimentarios Sostenibles.</b> Son aquellos que, al hacer uso de los distintos recursos y los sistemas interactuantes, no ponen en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales que permiten proporcionar Seguridad Alimentaria, Soberanía Alimentaria y Nutricional a las generaciones actuales y futuras.</p> <p><b>Sistemas productivos sostenibles.</b> Conjunto estructurado de actividades agropecuarias que un grupo humano organiza, dirige y realiza, en un tiempo y espacio determinados mediante prácticas y tecnologías que no degradan la capacidad productiva de los bienes naturales comunes. Tales actividades pueden ser propiamente productivas como cultivos, recolección, aprovechamiento, extracción, pastoreo, o de manejo como prevención, mantenimiento, restauración. Los sistemas productivos sostenibles producen alimentos seguros, saludables y de alta calidad; contribuyen a la mitigación y adaptación de los territorios al cambio climático, garantizan la viabilidad económica, prestan servicios ecosistémicos, gestionan las zonas rurales conservando la biodiversidad, la soberanía alimentaria y la belleza paisajística, garantizan el bienestar de los animales y contribuyen al bienestar y buen vivir".</p> <p>Artículo 3°. De la jerarquía de recuperación de alimentos para consumo humano. Modifíquese el</p>	<p>i. Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.</p> <p>j. Sistemas Alimentarios. Reúne todos los elementos (medio ambiente, personas, insumos, procesos, infraestructuras, instituciones, etc.) y actividades relacionadas con la producción, elaboración, distribución, preparación y consumo de alimentos, así como los productos de estas actividades, incluidos los resultados socioeconómicos y ambientales.</p> <p>k. Sistemas Alimentarios Sostenibles. Son aquellos que, al hacer uso de los distintos recursos y los sistemas interactuantes, no ponen en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales que permiten proporcionar Seguridad Alimentaria y Nutricional a las generaciones actuales y futuras.</p> <p>l. Sistemas productivos sostenibles. Conjunto estructurado de actividades agropecuarias que un grupo humano organiza, dirige y realiza, en un tiempo y espacio determinados mediante prácticas y tecnologías que no degradan la capacidad productiva de los bienes naturales comunes. Tales actividades pueden ser propiamente productivas como cultivos, recolección, aprovechamiento, extracción, pastoreo; o de manejo como prevención, mantenimiento, restauración. Los sistemas productivos sostenibles producen alimentos seguros, saludables y de alta calidad; contribuyen a la mitigación y adaptación de los territorios al cambio climático, garantizan la viabilidad económica, prestan servicios ecosistémicos, gestionan las zonas rurales conservando la biodiversidad y la belleza paisajística, garantizan el bienestar de los animales y contribuyen al bienestar y buen vivir.</p> <p>De similar forma, a través del Decreto 375 de 2022, Capítulo 3, artículo 2.22.1.1.3, ligado al aprovechamiento y uso de las pérdidas y</p>
<p>artículo 3 de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:</p> <p><b>"Artículo 3°. Priorización de acciones para reducir pérdidas y desperdicios de alimentos para consumo humano. Las acciones tendientes a reducir las pérdidas o desperdicios de alimentos para consumo humano se llevarán a cabo en el siguiente orden de prioridad:</b></p> <p>a) Reducción del volumen de excedente alimentario que se genera;</p> <p>b) Consumo humano por medio de bancos de alimentos, organizaciones sin ánimo de lucro receptoras de alimentos, comedores sociales y refugios;</p> <p>c) Alimentación animal;</p> <p>d) Procesos de aprovechamiento de residuos orgánicos y/o energías renovables;</p> <p>e) Vertederos e incineradores como último recurso de eliminación".</p> <p>Artículo 6°. Modifíquese el artículo 8 de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:</p> <p><b>"Artículo 8°. Medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano. Las personas naturales o jurídicas privadas, públicas, nacionales o extranjeras, que se dediquen a la producción agropecuaria, industrial, y comercialización de alimentos aptos para el consumo humano, bien sea al por mayor o al detal, alimentos frescos y/o procesados, estarán obligadas a no destruir, desnaturalizar o afectar la aptitud para el consumo humano de los alimentos que se encuentren en sus inventarios o bajo su administración. Para ello deberán: [...]."</b></p>	<p>desperdicios de alimentos, contempla el planteamiento y desarrollo de estrategias de economía circular de que trata el artículo 2.22.1.1.3, a saber: "[...] e) [...] sistemas de producción y consumo que promuevan la eficiencia en el uso de materiales, agua y energía [...]."</p> <p>En esa medida, las acciones propuestas se desarrollarán en el plan de acción que define la mesa técnica de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN). Aquí no hay que desconocer la expedición del Decreto 2223 de 2022, "por el cual se modifica la integración y presidencia de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)".</p> <p>En el contexto de obligatoriedad que se propone en el numeral 2, es relevante que se defina qué institución(es) realizarán el control y la vigilancia de la entrega de alimentos a las organizaciones sin ánimo de lucro.</p> <p>De otro lado, en el artículo 2.22.1.2.3.2. del Decreto 375 de 2022, sobre alternativas para el aprovechamiento de alimentos por medio de las donaciones de alimentos, prevé que "la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de conformidad con sus competencias misionales y el alcance de sus funciones determinado en la normatividad vigente, establecerán los lineamientos de tal forma que los alimentos donados garanticen estándares alimentarios, nutricionales y de inocuidad".</p>	<p>Artículo 7°. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p><b>"Artículo 9A°. Registro Nacional de Donación de Alimentos RNDA. Créase el Registro Nacional de Donación de Alimentos RNDA, como un sistema de información desarrollado para facilitar la entrega de alimentos a título gratuito. Adicionalmente, el RNDA se constituirá como una herramienta de lucha para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos.</b></p> <p>El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) será responsable de crear y administrar el Registro Nacional de Donación de Alimentos RNDA, así como de resolver controversias presentadas entre donantes y donatarios.</p> <p>Al RNDA se deberán inscribir todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia, a los cuales se les asignará la calidad de donantes.</p> <p>Deberán inscribirse al RNDA las organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, en cuyo objeto social y en sus estatutos, señalen de manera expresa la función de recolectar alimentos para ser distribuidos de manera gratuita con destino al cumplimiento de las necesidades de la población.</p> <p>Parágrafo 1o. La inscripción en el RNDA no constituye ningún costo para los donantes, las organizaciones sin ánimo de lucro receptoras de alimentos ni los bancos de alimentos, para procesos distintos al consumo humano, de lo cual se dejará constancia por el revisor fiscal o contador público según sea el caso, siempre y cuando no supere el tres por ciento (3%) del total de alimentos para consumo humano que se</p>	<p>El Decreto 2078 de 2012 que establece la estructura del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos define como objeto principal del Instituto, actuar como institución de referencia nacional en materia sanitaria y ejecutar las políticas formuladas por el Ministerio de Salud y Protección Social en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de alimentos y bebidas.</p> <p>Dentro de las funciones están el ejercer la inspección, vigilancia y control a los establecimientos productores y comercializadores de los productos objeto de vigilancia, certificar en buenas prácticas, establecer directrices técnicas y procedimientos de operación a ejecutarse por parte de los entes territoriales, adelantar campañas de educación sanitaria, actuar como laboratorio nacional de referencia en relación a los productos de su competencia, entre otras.</p> <p>Con base en lo anterior, la responsabilidad de crear y administrar un sistema de información y el resolver controversias entre donantes y donatarios, no están estipulados dentro del campo funcional del Instituto.</p> <p>De persistir en la norma, y sin aval gubernamental tendría un problema de constitucionalidad en los términos de los artículos 150 numeral 7° y 154 de la Constitución Política y la interpretación y alcance dado a estas normas por la Corte Constitucional.</p>

<p>encuentre en la suma del inventario inicial más las compras.</p> <p>Parágrafo 2o. En el RND se exigirá que las organizaciones sin ánimo de lucro hagan pública la información relativa a sus fuentes de financiación, miembros de la junta directiva, donantes, exenciones tributarias que se alcanzan con las donaciones, ingresos y todo lo relativo a sus rendimientos financieros".</p> <p>Artículo 8°. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 9B°. Reporte. Es obligación de todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia presentar al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) un reporte de los resultados logrados a partir de las actividades definidas en el artículo 3o donde se definen las acciones de lucha para prevenir el desperdicio de alimentos.</p> <p>Parágrafo 1°. Este reporte deberá ser presentado anualmente al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) para seguimiento y verificación del cumplimiento de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2°. El incumplimiento en materia de reporte de las medidas de prevención de la pérdida y desperdicio de alimentos acarreará multas y sanciones administrativas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la presente ley".</p> <p>Artículo 11. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 11. Disposición de alimentos para consumo humano o animal producto de la aprehensión, decomiso o abandono, a favor de la Nación.</p>	<p>Es importante definir en primera instancia la entidad o entidades que en el marco de sus competencias generen los lineamientos y parámetros que implementen el cumplimiento de las actividades del prelado artículo 3. Así como la información específica que se deba reportar.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior se sugiere eliminar al Invima como entidad que desarrolle este seguimiento, dado que su función es actuar como referencia nacional en materia sanitaria y ejecutar las políticas formuladas por el Ministerio de Salud y Protección Social en materia de vigilancia sanitaria y de control.</p> <p>En lo concerniente al parágrafo, los lineamientos para la expedición del concepto de aptitud de los alimentos para el consumo humano ya están enmarcados dentro de la normatividad sanitaria vigente. Igualmente, el concepto de alimentos para consumo animal no es competencia de esta Cartera. Por tal razón se sugiere eliminar el parágrafo.</p>	<p>Las autoridades del orden nacional y territorial que tengan entre sus competencias la destinación de bienes aprehendidos, decomisados o abandonados, dispondrán de los alimentos objeto de aprehensión, decomiso y abandono en favor de la Nación que sean aptos para el consumo humano, de conformidad con lo establecido en los artículos 8 y 10 de la presente ley.</p> <p>Entre las mencionadas entidades se encuentran la DIAN en virtud de lo consagrado por el Estatuto Aduanero, el artículo 20 de la Ley 383 de 1997 y el artículo 53 de la Ley 1762 de 2015 o las que hagan sus veces; las autoridades ambientales con facultad de prevención de acuerdo con la Ley 1333 de 2009 o la norma que la reemplace; y las autoridades responsables de la implementación y desarrollo del Sistema de Vigilancia de Salud Pública de conformidad con la Ley 9a de 1979 y el Decreto número 780 de 2016.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social definirá en un término de 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los lineamientos para la expedición del concepto de aptitud de los alimentos para que el consumo humano o animal, entre otros procedentes, para aportar al cumplimiento de los objetivos de la política para la prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos".</p> <p>Artículo 12. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 13A. Prohibición del desperdicio y la pérdida de alimentos aptos para consumo. Prohibición del desperdicio y la pérdida de alimentos aptos para consumo. Todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia, que deliberadamente desperdicien alimentos aptos para consumo humano acarreará multas y sanciones administrativas de acuerdo</p>	<p>En el Decreto 375 de 2022, en los artículos 2.22.1.2.3.2. a 2.22.1.2.3.6. se determinan las estrategias y acciones para prevenir y disminuir los desperdicios de alimentos para consumo humano, y mejorar los procesos en las etapas de distribución, comercialización y consumo.</p> <p>Así mismo, para disminuir las pérdidas de alimentos para consumo humano en las etapas de producción, cosecha, postcosecha, almacenamiento, procesamiento industrial, distribución al por mayor y comercialización de los alimentos, se definen las estrategias y acciones dispuestas en los artículos 2.22.1.2.2.2. a 2.22.1.2.2.8.</p>
<p>con lo dispuesto en el artículo 17 de la presente ley".</p> <p>Artículo 13. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 13B°. Campañas informativas. Todos los establecimientos gastronómicos, restaurantes, bares y establecimientos similares deberán promover campañas informativas que incentiven la prevención de desperdicios alimentarios y fomenten mejores prácticas donde los consumidores se responsabilicen de los propios desperdicios que generan en estos establecimientos.</p> <p>El Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos (Invima) deberá crear una guía de buenas prácticas para bares y restaurantes que ayuden a reducir el desperdicio de alimentos".</p> <p>Artículo 14. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 13C. Capacitaciones. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), diseñarán e implementarán programas de capacitación y transferencia tecnológica para el sector agropecuario que fortalezcan la resolución de problemas en materia de control de plagas, adaptación a anomalías climáticas y sanidad e inocuidad de productos agropecuarios, con el fin</p>	<p>Es relevante tener presente lo dispuesto en el Decreto 375 de 2022, que en su artículo 2.22.1.2.3.5., contempla la elaboración de lineamientos y estrategias de información, educación y comunicación para la prevención del desperdicio de alimentos, así como del consumo responsable, dirigidas a los diferentes actores, esto es, proveedores, comercializadores, organizaciones sociales, empresas, establecimientos gastronómicos, consumidores, y población en general. Esta actividad se desarrollará de forma conjunta por los ministerios de salud y educación, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</p> <p>De acuerdo al Decreto 2078 de 2012, "por el cual se establece la estructura del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), y se determinan las funciones de sus dependencias", en su artículo 4°, se prevé la competencia para proponer medidas de carácter general para la aplicación de las buenas prácticas o mejores estándares técnicos para la producción, transporte, almacenamiento y las demás actividades dirigidas al consumo de los productos objeto de vigilancia de la entidad; así mismo adelantar campañas de educación sanitaria con los consumidores, sobre cuidados en el manejo y uso de los productos cuya vigilancia le otorga la ley al Instituto.</p> <p>Se sugiere ajustar de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 13C. Capacitaciones. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), en el marco de las competencias de las entidades que la integran, diseñará e implementará programas de capacitación y transferencia tecnológica para el sector agropecuario que fortalezcan la resolución de problemas en materia de control de plagas, adaptación a anomalías climáticas y sanidad e inocuidad de productos agropecuarios, con el fin de</p>	<p>de prevenir las pérdidas de alimentos en las etapas de producción, cosecha y postcosecha.</p> <p>Artículo 16. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 13E. Divulgación. Con el objetivo de promover las donaciones de alimentos, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, divulgarán las disposiciones de la presente ley a todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia".</p> <p>Artículo 17. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 13F. Etiquetado de los alimentos para reducir su desperdicio. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá en término de 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley en el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado, la utilización obligatoria de la "Fecha de consumo preferente" y "Fecha límite de utilización" en el rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano. La regulación deberá propender porque la información sea clara, visible, legible, de fácil identificación, comprensión para los consumidores y que propenda por la efectiva disminución de las pérdidas y desperdicio de alimentos".</p>	<p>prevenir las pérdidas de alimentos en las etapas de producción, cosecha y postcosecha.</p> <p>Se sugiere ajustar de la siguiente manera:</p> <p>"Artículo 13E. Divulgación. Con el objetivo de promover las donaciones de alimentos, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo en coordinación con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), en el marco de las competencias de las entidades que la integran, divulgarán las disposiciones de la presente ley a todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia".</p> <p>Los reglamentos técnicos para el rotulado y etiquetado de alimentos se encuentran contemplados en las Resoluciones 5109 de 2005 y 1506 de 2011. Por tal motivo se sugiere eliminar el parágrafo.</p>
<p>3. CONCLUSIONES</p>			
<p>Para esta Cartera es importante la prevención y la disminución de las pérdidas y los desperdicios de alimentos motivo por el que participó e interviene activamente en el desarrollo del Decreto 375 de 2022, "por el cual se adiciona la Parte 22 al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la disminución de</p>			

las pérdidas y los desperdicios de alimentos” en el marco de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN). Es más, ligado con ello, no se debe desconocer la expedición del Decreto 2223 de 2022, “por el cual se modifica la integración y presidencia de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)”, pues es una temática del interés del Gobierno Nacional.

No obstante, al revisar la norma propuesta, continuar con su trámite deviene inconveniente y tendría visos de inconstitucionalidad por razones tales como:

- 3.1. Varias de las disposiciones están contenidas en el mencionado decreto, a saber, las definiciones (que no es técnico adoptarlas legalmente), los ajustes en la jerarquización en la recuperación de alimentos ya están contenidos, las medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano, la prohibición del desperdicio y la pérdida de alimentos aptos para consumo, las campañas informativas.
- 3.2. El registro nacional de Donación de Alimentos y la consolidación de los reportes de acciones no son tareas que correspondan al INVIMA.
- 3.3. Finalmente, debe recordarse que la reglamentación en cabeza del Gobierno Nacional es una facultad permanente.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Atentamente,

*Diana Carolina Corcho Mejía*  
 Firmado digitalmente por Diana Carolina Corcho Mejía  
 Nombre de reconocimiento (DN): c=COLOMBIA, o=Ministerio de Salud y Protección Social, ou=Ministerio de Salud y Protección Social, cn=Diana Carolina Corcho Mejía  
 Fecha: 2023.02.17 10:08:11 -0500  
**DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA**  
 Ministra de Salud y Protección Social

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DEL TRABAJO SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 021 DE 2022 CÁMARA**

*por medio del cual se garantizan condiciones de flexibilización del horario laboral para trabajadores con responsabilidades familiares.*

<p>Bogotá,</p> <p>Doctor  <b>RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO</b>          Secretario          Comisión Séptima Constitucional Permanente          Cámara de Representantes          Carrera 7 No. 8 – 68 Piso 5°          Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO: CONCEPTO SOBRE PROYECTO DE LEY N.º 021 DE 2022 CÁMARA POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZAN CONDICIONES DE FLEXIBILIZACIÓN DEL HORARIO LABORAL PARA TRABAJADORES CON RESPONSABILIDADES FAMILIARES</b></p> <p><b>1. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p><b>TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY "POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZAN CONDICIONES DE FLEXIBILIZACIÓN DEL HORARIO LABORAL PARA TRABAJADORES CON RESPONSABILIDADES FAMILIARES"</b></p> <p><b>A. OBJETO:</b> La presente ley tiene por objeto flexibilizar el horario laboral para los trabajadores o servidores públicos con responsabilidades familiares que desempeñen en jornada continua, ya sea en el sector público o privado para que puedan articular mejor sus responsabilidades profesionales con las familiares.</p> <p><b>B. PONENTES:</b> H.R. María Inés Carrascal Rojas (Coordinadora Ponente); y H.R. Betsy Judith Pérez Arango (Ponente), H. Hector David Chaparro Chaparro (Ponente), y H.R. María Eugenia Lopera Monsalve (Ponente)</p>	<p><b>C. NÚMERO DE ARTÍCULOS:</b> Ocho (8)</p> <p><b>D. TEXTO BASE:</b> El presente proyecto de ley fue radicado en la Cámara de Representantes y se encuentra en trámite en Comisión VII Constitucional. Los autores fueron H.S. Alejandro Alberto Vega Pérez, H.S. John Jairo Roldán Avendaño, H.R. Julián Peinado Ramírez, H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle, H.R. Andrés David Calle Aguas, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Luis Carlos Ochoa Tobón.</p> <p><b>E. CONSIDERACIONES:</b></p> <p>Esta iniciativa legislativa pretende adecuar la normalidad actual a las necesidades de las relaciones familiares y laborales, buscando la protección de la familia, más en aquellas ocasiones en las que existen labores de cuidado o supervisión de hijos menores, hijos en estado de discapacidad, adultos mayores, etc., así como proteger el derecho al trabajo y a recibir una formación profesional que tienen los trabajadores.</p> <p>El conflicto entre el trabajo y la familia y/o las responsabilidades de cuidado, puede generar escenarios de presión en el mundo del trabajo para trabajadores y trabajadoras con estas responsabilidades por pensar que de alguna manera son incompatibles entre sí, de tal modo que puede que la exigencia de uno se sobreponga sobre el otro y viceversa. En situaciones como esta, la intervención del Estado es fundamental para determinar o apropiarse consensos para su tratamiento y garantizar los derechos de cada una de las partes; derechos en relación al trabajo, pero también en relación a la familia y al cuidado no remunerado.</p> <p>La tensión entre el trabajo y la familia incide especialmente en la capacidad de las mujeres para asumir un trabajo remunerado, pues, en muchos casos, aceptan un trabajo en condiciones deficientes y un salario más bajo, para asumir la parte excesiva de trabajo familiar no remunerado y/o del cuidado de los hijos e hijas que recae sobre ellas. El trabajo de cuidado no remunerado recae mayoritariamente en las mujeres, lo que causa que estén mayoritariamente expuestas a discriminación en el mundo del trabajo.</p>
--	---

2. ARTÍCULOS CON COMENTARIOS DEL PROYECTO DE LEY OBJETO DE ESTUDIO.

ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIÓN
<b>CAPÍTULO I</b>		
1	<p><b>ARTÍCULO 1°.</b> Objeto. La presente ley tiene por objeto flexibilizar el horario laboral para los trabajadores o servidores públicos con responsabilidades familiares que se desempeñen en jornada continua, ya sea en el sector público o privado, para que puedan articular mejor sus responsabilidades profesionales con las familiares.</p>	<p>El horario laboral flexible, no debe limitarse para aquellos trabajadores que exclusivamente desempeñen una jornada de trabajo continua, deba contemplarse para todos los trabajadores independientemente de la jornada de trabajo que se desprenda de su contrato laboral o vínculo legal, de tal suerte que se atienda a las disposiciones de instrumentos internacionales que tienen consenso tripartito como es el caso del Convenio 156 de la OIT en relación a la flexibilización de jornada por responsabilidades familiares.</p> <p>La figura de "jornada continua" no ha sido considerada en el Código Sustantivo del Trabajo, pero si ha sido desarrollada por la Corte Suprema de Justicia<sup>2</sup>. Sin embargo, por ser una figura de desarrollo jurisprudencial, se recomienda suprimir la especificidad de trabajadores en esta jornada, y que la disposición pueda cubrir a todas y todos los trabajadores.</p> <p>La flexibilización de la jornada de trabajo por responsabilidades familiares se encuentra regulado en el artículo 5 de la Ley 1857 que modificó la Ley 1361 de 2009. Así mismo, El Convenio 156 de la OIT sobre igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares, establece que su aplicación es para todas y todos los trabajadores con responsabilidades de cuidado de familiares y aplica a todas las ramas de actividad económica y todas las categorías de trabajadores (Este convenio es fruto de un consenso tripartito, pero aún hace falta surtir su proceso de ratificación y adopción en Colombia); y la Recomendación 165</p>

1 El Convenio 156 de la OIT sobre igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares  
 2 Sentencia S1955-2021 de la Corte Suprema de Justicia

		<p>de la OIT establece que los países miembros deben incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir a las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo, que ejerzan su derecho a hacerlo, sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales.</p> <p>De igual manera, se recomienda el lenguaje incluyente con enfoque de género toda vez que las labores de cuidado no remunerado son ejercidas mayoritariamente por mujeres.</p>
2	<p><b>ARTÍCULO 2°.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1361 de 2009 el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 5B.</b> Los trabajadores o servidores públicos que ostenten la condición de madres o padres cabeza de familia o con responsabilidades familiares y/o aquellos que tengan a su cargo menores de edad, adultos mayores o adultos en condición de discapacidad y extensivamente a sus padres y madres de crianza y que desempeñen sus labores en jornada continua, podrán acordar con su empleador el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana. La jornada podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y máximo hasta nueve (9) horas diarias sin lugar a ningún recargo siempre y cuando no excedan con el promedio semanal de horas laborales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2101 del año 2021 y el decreto 1083 de 2015 o aquellas normas que los modifique, sustituya o adicione.</p>	<p>Siempre debe ponerse de presente los principios y derechos constitucionales de igualdad, así mismo, el concepto jurisprudencial de familia donde las personas no están unidas única y exclusivamente por vínculos jurídicos o naturales, sino por situaciones de hecho.</p> <p>Frente a las modificaciones que resulten de la jornada de trabajo para los servidores públicos, es prudente que el Departamento Administrativo de la Función Pública se pronuncie sobre el tema.</p> <p>El presente artículo presenta una similitud muy estrecha con la disposición contenida en el numeral d) del artículo 51 de la Ley 789 de 2002, y al artículo 5 de la Ley 1857 de 2017, por lo que resulta inconveniente duplicar disposiciones normativas sin que surtan un proceso armónico entre sí.</p> <p>Se tiene la misma observación en relación a la jornada continua, y en relación a la observación de lenguaje con enfoque de género.</p>

	<p><b>PARÁGRAFO 1°.</b> El presente artículo será interpretado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y el Decreto 1083 de 2015, sin que ello afecte la naturaleza de la modalidad de contratación.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2°.</b> El acuerdo de que trata el presente artículo deberá constar por escrito y servirá como prueba para todos los efectos requeridos.</p>	
3	<p><b>ARTÍCULO 3°.</b> Definiciones:</p> <p>l) Trabajadores o servidores públicos con Responsabilidades familiares: Se considera como trabajador o servidor público con responsabilidades familiares a aquellos trabajadores del sector público o privado que tengan a su cargo:</p> <p>a) Menores de edad.</p> <p>b) Personas mayores de edad en estado de discapacidad, disminución física, mental, intelectual o sensorial a largo plazo.</p> <p>c) Adultos mayores.</p>	Sin comentarios
4	<p><b>ARTÍCULO 4°.</b> Cesación de las responsabilidades familiares. Cuando por cualquier circunstancia cesen las responsabilidades familiares descritas en la presente ley, el trabajador o servidor público deberá informar tal circunstancia, por escrito dentro de los treinta (30) días calendario siguientes por escrito a su jefe inmediato, y retomar la jornada laboral que tenía previo al acuerdo de flexibilización en</p>	La palabra empleado debe ser modificada por la de trabajador, en aras de dignificar a la persona que labora.

	la entidad a la cual pertenece so pena de incurrir en falta grave.	
	<p><b>PARÁGRAFO.</b> Una vez retomadas las horas de trabajo en que el trabajador, o servidor público, laboraba previo a la flexibilización del horario laboral, la entidad o empresa deberá emitir una constancia que acredite la fecha de cesación de las circunstancias que dieron su origen, de la cual deberá entregarse copia al empleado.</p>	
5	<p><b>ARTÍCULO 5°.</b> Garantías para los trabajadores y servidores públicos con responsabilidades familiares. Los trabajadores o servidores públicos con responsabilidades familiares deberán gozar de las mismas oportunidades y trato que los demás trabajadores o servidores públicos en lo que atañe a la preparación y al acceso al empleo, a los ascensos en el curso del empleo, a la seguridad del empleo y demás esferas relacionadas con el trabajo. La terminación unilateral del contrato de trabajo del trabajador con responsabilidades familiares carecerá de todo efecto cuando se encuentre motivada en dicha causa.</p>	Sin comentarios.
6	<p><b>ARTÍCULO 6°.</b> Teletrabajo y Trabajo en Casa. En aquellas entidades públicas o empresas privadas en las cuales se implemente la categoría de teletrabajo o trabajo en casa se dará prioridad en el uso de estas modalidades de trabajo a los trabajadores o servidores públicos cabeza de familia o con deberes familiares, y se garantizará su derecho</p>	<p>Se recomienda ajustar el presente artículo en dos artículos distintos y que las figuras de teletrabajo y trabajo en casa ya que no son lo mismo, por lo que no es viable considerar su aplicación de la misma manera.</p> <p>La Ley 1221 del 2008 [Teletrabajo] y la ley 2088 de 2021 [Habilitación de Trabajo en Casa] evidencian cuando procede una figura u otra, y el PL confunde las disposiciones incluyéndolas en</p>

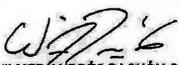
<p>a conciliar sus obligaciones laborales y a interrumpir la jornada de trabajo previa autorización del empleador cuando acreditan el cuidado de personas descritas en el artículo 4 de la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO: El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Trabajo trabajarán articuladamente para fomentar que las entidades públicas y empresas privadas que aún no hayan implementado el proceso de teletrabajo o trabajo en casa inicien y desarrollen su proceso de implementación en beneficio de los trabajadores o servidores públicos cabeza de familia o con deberes familiares.</p> <p>PARÁGRAFO 2: Cuando se trate de emergencias médicas, accidentes domésticos o situaciones imprevistas que impliquen la necesidad de acudir a un servicio médico de urgencias, no se requerirá la autorización previa del empleador para interrumpir la jornada de trabajo.</p>	<p>un mismo artículo y el concepto no sugiere su corrección en ese sentido. El Teletrabajo es para aquellas actividades que por su naturaleza pueden realizarse a distancia a través de tecnologías de la información y es una modalidad de vinculación y ejecución del trabajo; por otra parte, el Trabajo en casa se considera como una modalidad de ejecución que puede ser habilitada en caso de una situación de fuerza mayor y/o caso fortuito.</p>	<p>PARÁGRAFO. El Ministerio del Trabajo deberá rendir informe ante el Congreso de la República dentro de los tres (3) primeros meses de cada año, en donde se evidencien las estadísticas y el impacto de la utilización de la flexibilización por responsabilidad familiar laboral.</p>	<p>En todo caso la comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales del Ministerio del Trabajo debe acompañar el desarrollo de la implementación de la futura reglamentación.</p> <p>La flexibilización del horario laboral, tanto para los trabajadores o servidores públicos con responsabilidades familiares, se establece conforme a un acuerdo de voluntades que solo le concierne al empleador y al trabajador, en tal sentido, el Ministerio del Trabajo no tiene injerencia directa sobre las decisiones particulares que se puedan tomar, por lo cual, esta cartera no podría generar estadísticas sobre el tema.</p>
<p>7</p>	<p>ARTÍCULO 7°. Vigilancia y control. El Ministerio del Trabajo regulará los requisitos que tendrá que presentar el trabajador o servidor público a su empleador o entidad para poder acceder a la jornada flexible por responsabilidad familiar y tendrá a su cargo la vigilancia y control.</p> <p>Para reglamentación de los requisitos que tendrá que presentar el trabajador o servidor público a su empleador o entidad, es indispensable que se realicen mesas conjuntas a fin de atender las posturas de los diferentes actores; con el sector privado entre las empresas, trabajadores y sindicatos para concertar criterios.</p> <p>Por su parte, en el sector público debe existir intervención de la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y los diferentes sindicatos.</p>	<p>8</p> <p>ARTÍCULO 8°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin comentarios.</p>
<p>3.1.6. Artículo 46 de la Constitución Política, protección de la tercera edad. 3.1.7. Artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, sobre el Bloque de constitucionalidad.</p> <p>3.1.8. Convenio 156 de la OIT sobre igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares. 3.2. MARCO LEGAL</p> <p>3.2.1. Artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, sobre obligaciones especiales del empleador.</p> <p>3.2.2. Artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, sobre la duración de la jornada ordinaria de trabajo.</p> <p>3.2.3. Ley 1361 de 2009, sobre protección integral a la familia</p> <p>3.2.4. Decreto 1083 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector de función pública.</p> <p>3.2.5. Artículo 3 de la Ley 2101 de 2021, por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores y se dictan otras disposiciones.</p> <p>3.2.6. Artículo 5, Ley 1857 de 2017 "Por medio de la cual se modifica la ley 1361 de 2009 para adicionar y complementar las medidas de protección de la familia y se dictan otras disposiciones"</p> <p>3.2.7. Ley 789 de 2022 Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo</p> <p>3.2.8. Ley 1221 de 2008 "Por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones"</p> <p>3.2.9. Ley 2088 de 2021 "Por la cual se regula el trabajo en casa y se dictan otras disposiciones"</p> <p>3.2.10. Decreto 1227 de 2022 por medio del cual se modifica el decreto 1072 de 2015 - reglamento del sector trabajo, en relación al teletrabajo</p> <p>3.2.11. Decreto 649 de 2022 por medio del cual se modifica el decreto 1072 de 2015 - reglamento del sector trabajo, en relación al trabajo en casa</p>		<p>3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.</p> <p>3.1 MARCO CONSTITUCIONAL:</p> <p>3.1.1. Artículo 5 de la Constitución Política de Colombia, se establece que el Estado ampara a la familia como institución básica de la sociedad.</p> <p>3.1.2. Artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, sobre el derecho a la igualdad.</p> <p>3.1.3. Artículo 25 de la Constitución Política, sobre el derecho al trabajo.</p> <p>3.1.4. Artículo 42 de la Constitución Política de Colombia, dispone que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad.</p> <p>3.1.5. Artículo 44 de la Constitución Política, sobre los derechos de los niños.</p>	
<p>4. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DEL ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY OBJETO DE ESTUDIO</p>		<p>El proyecto de ley objeto de estudio es coherente y guarda armonía con la Constitución Política Nacional, al igual que las normas procesales y sustanciales que regulan el tema, adicionalmente, tiene relación directa con la recomendación de la OIT 165 de 1981, que refiere sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, en la que se recomienda adoptar las medidas que permitan a los trabajadores conciliar sus obligaciones profesionales y familiares.</p> <p>En tal sentido, el estado colombiano debe garantizar el cumplimiento y protección de los derechos de las familias o de aquellas personas que fungen como trabajadores o servidores públicos que ostenten la condición de madres o padres cabeza de familia o con responsabilidades familiares y/o aquellos que tengan a su cargo menores de edad, adultos mayores o adultos en condición de discapacidad y extensivamente a sus padres y madres de crianza, sin desconocer o discriminar tal posición ya sea por razones de consanguinidad o vínculos jurídicos, en este orden de ideas, la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia T 606 de 2013, Referencia: expediente T-3873716 Magistrado Ponente Doctor Alberto Rojas Ríos, establece lo relativo de la siguiente manera:</p> <p><i>"La protección constitucional a la familia no se restringe a aquellas conformadas en virtud de vínculos jurídicos o de consanguinidad exclusivamente, sino también a las que surgen de hecho o llamadas familias de crianza, atendiendo a un concepto sustancial y no formal de familia, en donde la convivencia continua, el afecto, la protección, el auxilio y respeto mutuos van consolidando núcleos familiares de hecho, que el derecho no pueda desconocer ni discriminar cuando se trata del reconocimiento de derechos y prerrogativas a quienes integran tales familias. La protección constitucional de la familia también se proyecta a las conformadas por padres e hijos de crianza, esto es, las que surgen no por lazos de consanguinidad o vínculos jurídicos, sino por relaciones de afecto, respeto, solidaridad, comprensión y protección. La evolución y dinámica de las relaciones humanas en la actualidad hace imperioso reconocer que existen núcleos y relaciones familiares en donde las personas no están unidas única y exclusivamente por vínculos jurídicos o naturales, sino por situaciones de hecho, caracterizadas y conformadas a partir de la convivencia y en virtud de los lazos de afecto, solidaridad, respeto, protección y asistencia, y en las cuales pueden identificarse como padres o abuelos de crianza a los cuidadores que ejercen la autoridad parental, relaciones familiares de crianza que también son destinatarias de las medidas de protección a la familia fijadas en la Constitución Política y la ley"</i></p> <p>Debe ponerse de presente que existe una situación de connotación social y familiar que implica una articulación para conciliar el trabajo y la vida en familia, de tal suerte que se debe generar calidad de vida a los trabajadores brindando una condición más justa frente a sus responsabilidades familiares, propiamente el cuidado de sus hijos o personas que se encuentren a su cargo.</p> <p>Adicional a la garantía de derechos fundamentales para las madres, padres, trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares y las personas que se encuentran a su cargo, existe</p>	

<p>para el empleador beneficios legales y económicos, ya que la prestación del servicio por parte del trabajador, no se va a ver interrumpida.</p> <p>Es así como se sostiene que la conciliación de trabajo y la vida familiar debe ser entendida antes que nada como una materia de política de familia, desarrollada tanto en el marco del mercado de trabajo, como de la protección social, lo que conlleva en definitiva que a través de la disposición normativa propuesta, se otorgue las garantías legales que permitan a los trabajadores o servidores públicos que ostenten la condición de madres o padres cabeza de familia o con responsabilidades familiares y/o aquellos que tengan a su cargo menores de edad, adultos mayores o adultos en condición de discapacidad y extensivamente a sus padres y madres de crianza, desarrollarse personalmente sin afectar su puesto de trabajo.</p> <p>Si bien la iniciativa legislativa busca establecer un lineamiento preciso respecto de los mínimos y máximos de horas diarias de trabajo sobre las cuales se puede llegar a acuerdo entre trabajadores y empleadores para la flexibilización de la jornada, cuando se trate de atender responsabilidades familiares de cuidado no remunerado, es necesario precisar que ya existen disposiciones normativas con una estrecha relación que podrían sugerir que la necesidad radica en avanzar en un proceso de reglamentación de las figuras existentes de tal suerte que pueda avanzarse más en el reconocimiento, la redistribución y retribución de la carga del cuidado no remunerado, que mayoritariamente está en cabeza de las mujeres.</p> <p>Las mujeres realizan el 76,2% del trabajo de cuidado no remunerado que se requiere para sostener la vida y la economía y según la ENUT (medición 2020-2021) en Colombia las mujeres dedican diariamente en promedio 7 horas 46 minutos mientras que los hombres solamente 3 horas y 6 minutos. Esta inequitativa distribución del cuidado en los hogares se convierte en el principal obstáculo para el acceso de las mujeres a trabajo decente, ingresos propios y autonomía económica. Así mismo, la división sexual del trabajo y la naturalización del cuidado convierte a las mujeres en las principales responsables del cuidado de los hijos e hijas y esto deriva en discriminaciones para acceder a empleos y permanecer en ellos.</p> <p>De acuerdo a lo anterior, se hace necesario avanzar hacia familias que redistribuyan estas cargas y allí la legislación laboral debe implementar marcos normativos que propongan una organización social del cuidado más democrática, equilibrada y menos patriarcal. La publicación de la OIT "Un paso decisivo hacia la igualdad de género en procura de un mejor futuro del trabajo para todos" de 2019 se evidencia como la maternidad es penalizada en tres sentidos: acceso y por ello las mujeres madres registran las más altas tasas de desempleo, para el salario y por ello hay mayores brechas en lo que reciben como pago de su trabajo y en menor acceso a cargos de liderazgo. Este tipo de situaciones solo se contrarrestan generando conciliación entre el cuidado no remunerado y el trabajo asalariado y abriendo espacios para democratizar el cuidado en las familias.</p> <p>Por otra parte, es importante considerar las disposiciones existentes en relación a la flexibilización de la jornada de trabajo con ocasión de las responsabilidades familiares, y las disposiciones existentes</p>	<p>para habilitar y/o desarrollar fuera del lugar habitual en la empresa o entidad. A la fecha, en la legislación colombiana se encuentra: la Ley 1857 que modificó la Ley 1361 de 2009, el Convenio 156 de la OIT sobre igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares, establece que su aplicación es para todas y todos los trabajadores con responsabilidades de cuidado de familiares y aplica a todas las ramas de actividad económica y todas las categorías de trabajadores [esta disposición no ha sido adoptado por Colombia mediante trámite legislativo, pero es una norma internacional que tiene consenso tripartito], y la Recomendación 165 de la OIT establece que los países miembros deben incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir a las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo, que ejerzan su derecho a hacerlo, sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales.</p> <p>Por otra parte, en relación a lo dispuesto en la Ley 1221 de 2008 [Teletrabajo], Decreto 1227 de 2022 [modifica el decreto 1072 de 2015 - reglamento del sector trabajo], la Corte Constitucional en Sentencia C-103 de 2021 estableció que:</p> <p><i>(...) el ejercicio del teletrabajo puede revestir tres modalidades: (i) autónomas, que son aquellos que utilizan su propio domicilio o un lugar escogido para desarrollar su actividad profesional, puede ser una pequeña oficina o un local comercial. En esta categoría se encuentran las personas que trabajan siempre fuera de la empresa y solo acuden a la oficina en algunas ocasiones; (ii) móviles, que son los teletrabajadores que no tienen un lugar de trabajo establecido y cuyas herramientas primordiales para desarrollar sus actividades profesionales son las TICs en dispositivos móviles; y (iii) suplementarios, que corresponde a aquellos teletrabajadores que laboran dos o tres días a la semana en su casa y el resto del tiempo lo hacen en una oficina.</i></p> <p><i>Desde el punto de vista jurídico, el teletrabajo constituye una modalidad laboral especial de prestación de servicios personales, la cual tiene como característica diferenciadora, que tanto la relación del trabajador con el empleador, así como las actividades que se llevan a cabo por el primero, hacen uso necesariamente de las TICs, por lo que no se requiere de su presencia física en un sitio específico o determinado de trabajo, brindando de esta manera un margen de flexibilidad en la forma como se ejecutan las labores y que parte de la base de priorizar los resultados.</i></p> <p>Ley 2088 de 2021 [habilitación de trabajo en casa] y el decreto 649 de 2022 [reglamentación trabajo en casa en el decreto 1072], la Corte Constitucional en la sentencia antes referida, precisa que el Ministerio del Trabajo impartió lineamientos respecto del trabajo en casa a través Circular 0041 de 2020, dentro de los cuales se señala que: (i) los empleadores y trabajadores deben ceñirse al horario y jornada de trabajo, con el fin de garantizar el derecho a la desconexión laboral digital y evitar así mismo los impactos que se puedan generar en la salud mental y en el equilibrio emocional de los trabajadores; y (ii) los correos electrónicos y mensajes vía WhatsApp serán atendidos de manera</p>
--	--

prioritaria por el trabajador durante la jornada laboral, respetando siempre la vida personal y los espacios de descanso a los que éste tiene derecho; lineamientos que suponen que es una modalidad de ejecución del trabajo de manera temporal, extraordinaria y no está circunscrito de manera exclusiva por razones de responsabilidades familiares. Por tal motivo y frente a la tendencia de la normatividad internacional, nacional y la misma jurisprudencia, el presente proyecto de ley es viable en la medida en que se articule de forma progresiva las medidas necesarias para conciliar el trabajo y la vida familiar, a efecto de generar un factor clave que asegure la igualdad de oportunidades en el trabajo.

Atendiendo a las explicaciones organizadas acorde a la estructura del proyecto de ley y a los sustentos jurídicos esbozados, el Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección se permite emitir concepto de conveniencia soportado en el desarrollo del presente documento, sin perjuicio de la instalación de una mesa técnica para consolidar de manera mancomunada el texto final del presente proyecto de ley.

Cordialmente,

  
**WILMER ANDRÉS PACHÓN GONZÁLEZ**  
 Jefe Oficina Asesora Jurídica

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2022 CÁMARA**

*por medio [de la] cual se establecen lineamientos para garantizar la atención integral del desarrollo emocional y psicológico de los niños y niñas al cuidado de las madres comunitarias del programa de hogares comunitarios de bienestar y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor <b>RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO</b> Comisión Séptima Constitucional Cámara de Representantes Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el PL 028/22 (C) “por medio [de la] cual se establecen lineamientos para garantizar la atención integral del desarrollo emocional y psicológico de los niños y niñas al cuidado de las madres comunitarias del programa de hogares comunitarios de bienestar y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1037 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>El proyecto se compone de tres (3) artículos, orientándose a establecer que los contratos de las madres comunitarias sean laborales y a término indefinido. Sobre el particular existe concepto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en el que se solicita mayor justificación y análisis de impacto fiscal<sup>1</sup>.</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p><b>2.1. Aspectos generales</b></p> <p><sup>1</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 1218 de 2022, pp. 3-6.</p>	<p>Para el caso de los problemas mentales y algunas enfermedades crónicas no transmisibles, y teniendo en cuenta la dimensión de Seguridad Alimentaria y Nutricional, los determinantes estructurales están asociados a la dimensión de los medios económicos y, en consecuencia, a los ejes de disponibilidad y acceso, mientras que los determinantes intermedios se relacionan con las dimensiones de calidad de vida: consumo y aprovechamiento biológico.</p> <p>Algunos de los hechos estresores que han vivido los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y que han llevado a exacerbar los problemas y trastornos mentales, los ha descrito UNICEF (2021) de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desescolarización. Para millones de niños y adolescentes en Colombia, la escuela es lo único que los separa entre el hambre y la comida, entre la violencia y un lugar seguro; entre la tristeza y la recreación, y el encuentro con pares.</li> <li>- Falta de alimentos y recursos básicos, incluyendo agua - energía.</li> <li>- Falta de información clara sobre el Covid-19, la atención en salud, las rutas de apoyo y el ejercicio de los derechos humanos (libertades fundamentales versus protección) y la vida en sociedad.</li> <li>- Falta de recursos para seguir protocolos: tapabocas, desinfectantes, jabones.</li> <li>- Violencia en el hogar: entre padres, en su contra, entre otros habitantes de la casa.</li> <li>- Viviendas con hacinamiento, poca ventilación, humedad, convivencia con fumadores, estufas de leña al interior de las casas.</li> <li>- Mínimos espacios para el juego y la recreación.</li> <li>- Exceso o mínimo acceso a nuevas tecnologías.</li> <li>- Algunos de los hechos estresores post cuarentena y durante la pandemia.</li> <li>- Adaptación a la ‘nueva normalidad’.</li> <li>- Situación financiera de los padres o cuidadores.</li> <li>- Duelos por pérdidas humanas cercanas, familia, amigos, vecinos.</li> <li>- Culpa, dolor, miedo, por no haber participado de manera tan activa en las medidas de cuidado solicitadas.</li> <li>- Miedo del contacto con los otros.</li> <li>- Falta de información clara sobre el ejercicio de los derechos en el contexto de la pandemia: atención en salud, rutas de apoyo, seguridad alimentaria, entre otros.</li> <li>- Dificultad para expresar emociones y para que estas sean contenidas por los cuidadores principales, los cuales, a menudo, también presentan manifestaciones emocionales adaptativas (p.12).</li> </ul> <p>Varios estudios han demostrado la relación entre la incidencia de enfermedades mentales en niños y la salud mental de sus cuidadores (Arroyo et al., 2017), incluso a nivel local se ha ligado la depresión en cuidadores con el funcionamiento cognitivo y con síntomas</p>
<p>comportamentales en niños, niñas y adolescentes (Agudelo-Hernández et al., 2021; Delgado-Reyes y Agudelo-Hernández, 2022). En estas poblaciones de estudio, también se ha determinado que las condiciones socioeconómicas deficientes a nivel familiar, son un factor de riesgo que pueden alterar la salud mental de los niños, niñas y adolescentes, por lo que la salud mental de los cuidadores y la situación socioeconómica familiar no se pueden tomar aisladas. La situación socioeconómica no solo hace referencia a los ingresos; sino a todas las condiciones en las que vive y al contexto socio cultural en el que se desenvuelve (Reiss et al., 2019).</p> <p>Cada uno de estos determinantes interactúa de forma que influyen, diferencialmente, sobre el estado nutricional de grupos poblacionales lo cual ha señalado la evidencia como: nivel de conocimientos de la madre, salud mental de la madre, estímulo para realizar actividades deportivas, conocimientos sobre deporte y salud, horario de trabajo de los padres, tiempos de actividad y ocio familiar, preferencias y patrones de actividad de los padres, uso familiar de medios audiovisuales, representación social de la salud mental y profesionales en psicología y psiquiatría, vínculos familiares y estilos de crianza.</p> <p>Estos puntos incluyen un nexo directo con el empleo de los cuidadores principales. Sobre el particular, Guapacha-Montoya et al (2022), expresan:</p> <p>[...] Varios estudios han demostrado la relación entre la incidencia de enfermedades mentales en niños y la salud mental de sus madres, incluso a nivel local se ha relacionado la depresión materna con el funcionamiento cognitivo y con síntomas comportamentales en niños, niñas y adolescentes.</p> <p>En estas poblaciones de estudio, también se ha determinado que las condiciones socioeconómicas deficientes a nivel familiar, son un factor de riesgo que pueden alterar la salud mental de los niños, niñas y adolescentes, por lo que la salud mental de los cuidadores y la situación socioeconómica familiar no se pueden tomar aisladas. La situación socioeconómica no solo hace referencia a los ingresos; sino a todas las condiciones en las que vive y al contexto socio cultural en el que se desenvuelve [...].</p> <p>Estos autores realizaron un reciente estudio en población colombiana, en un escenario post-pandémico, donde se encontró una asociación estadísticamente significativa entre depresión en cuidadores, dificultades en la experiencia de crianza y desempleo, con los síntomas psiquiátricos en la niñez y la juventud, además de una cantidad importante de capacidades en cuidadores, con un desempleo del 55%, pese a que las cuidadoras principales contaban con un promedio de 2,3 capacidades. Al indagar de qué forma se sentirían más apoyados en la experiencia de crianza, se encuentra que el 65,61% menciona que de forma económica; 14,45% en el cuidado de los niños, niñas y adolescentes; el resto mencionó que no requería ningún tipo de apoyo adicional. El 55,34% reportó no contar con un empleo en los últimos seis meses (Guapacha-Montoya et al., 2022).</p>	<p>Los modelos explicativos de las personas que padecen trastornos mentales comunes se han descrito en varios estudios, en todos los cuales se han citado la falta de un empleo continuo y los problemas socioeconómicos como uno de los factores más importantes que causan angustia emocional (Fang et al., 2021) e importantes dificultades para un desarrollo neurológico y psicológico óptimo.</p> <p><b>2.2. El carácter de la relación de vinculación de las madres comunitarias</b></p> <p>Estos criterios dan realce al rol que despliegan las madres comunitarias y su labor de cuidado que se ha desarrollado a través del programa de hogares comunitarios<sup>2</sup>, uno de cuyos debates ha sido su forma de vinculación, la existencia de un contrato realidad y el reconocimiento de salarios, prestaciones y aportes parafiscales.</p> <p>Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho:</p> <p>[...] En conclusión, tanto el legislador como la jurisprudencia constitucional, de forma gradual y progresiva, han implementado mecanismos encaminados a la prolección efectiva de las garantías de las personas que realizan la labor de madre o padre comunitario del ICBF. Tanto así que desde el 1 de febrero de 2014, su contratación laboral está regulada por el Decreto 289 de 2014, lo cual sin duda alguna es un avance importante que pretende la salvaguarda infundamental de los derechos de todas las madres o padres comunitarios de Colombia [...].<sup>3</sup></p> <p>En la salvamento a la sentencia SU-224 de 1998 se puntualizó lo siguiente:</p> <p>[...] Específicamente, era de esperar que, ante la arbitrariedad puesta de presente en los hechos materia de proceso, habría de resolver la Corte si el vínculo creado entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o las comunidades que en su nombre instauran y sostienen tales hogares, por una parte, y las madres comunitarias, por la otra, es únicamente de naturaleza civil, con puros efectos de índole contractual entre partes iguales, o si, por el contrario, se trata de una verdadera relación laboral, con todas las consecuencias que ella apareja.</p> <p>Preferió la Corporación eludir todo examen material del problema, remitiendo su dictamen a los argumentos del juez de instancia y a lo dicho en sentencia anterior de una sala de revisión, sin profundizar en elementos tales como la continuada subordinación y dependencia de las madres comunitarias, su obligación de cumplir horario, su necesaria presencia en el hogar correspondiente, el sometimiento a instrucciones sobre el funcionamiento de aquél, la insistencia de una ínfima remuneración periódica inferior al salario mínimo legal, la prestación efectiva, cierta, constante y</p> <p><sup>2</sup> Cfr. Decreto 1340 de 1995, “por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar”, compilado en el Decreto 1084 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”, y Decreto 2019 de 1989, “por el cual se reglamenta el parágrafo 2º del artículo primero de la Ley número 89 del 29 de diciembre de 1988” [Derogado].</p> <p><sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-480 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos.</p>



	expedirá los lineamientos, para que, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se habiliten programas diferenciales de capacitación, con el objeto de que la atención que brindan las madres o padres comunitarios a los niños y niñas vinculados al programa de programa de hogares comunitarios de bienestar familiar, sea de calidad.	
4	Artículo 4°. Vigencia y derogatoria: La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.	Sin comentarios al respecto

**3. MARCO CONSTITUCIONAL:**

En materia constitucional es importante observar los siguientes artículos de la Constitución Política de Colombia:

- **"ARTICULO 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas."
- **"ARTICULO 44:** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia."

*La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualesquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.*

*Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás."*

- **"ARTICULO 53.** El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:  
*Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.*

*El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.*

*Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.*

*La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores."*

**4. MARCO LEGAL:**

- Código Sustantivo de Trabajo

**ARTICULO 45. DURACION.** El contrato de trabajo puede celebrarse por tiempo determinado, por el tiempo que dure la realización de una obra o labor determinada, por tiempo indefinido o para ejecutar un trabajo ocasional, accidental o transitorio

**5. ANALISIS DE CONVENIENCIA DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY OBJETO DE ESTUDIO.**

En efecto, desde el Ministerio del Trabajo consideramos que la eliminación de la potestad del empleador para señalar el término del contrato a suscribir con las madres comunitarias para dejarlo a término fijo de un año es válida. Sobre este punto, referente a la protección constitucional del trabajo de las madres comunitarias, la Corte Constitucional se pronunció, mediante sentencia T 628 de 2012, en la cual le ordenó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar adoptar todas las medidas adecuadas para que, de forma progresiva, las madres comunitarias de tiempo completo del programa Hogares Comunitarios de Bienestar devenguen al menos un salario mínimo legal.

Sin embargo, dadas las especiales condiciones incluso, de vulnerabilidad de las madres comunitarias, este Viceministerio considera viable jurídicamente que se señale por vía legislativa, la obligatoriedad de suscribir contratos a término fijo a un año con esta población trabajadora, con lo que se garantizan relaciones laborales con vocación de permanencia. Sobre la estabilidad laboral, principio y derecho, la Corte Constitucional señaló:

*"La estabilidad laboral entraña una doble acepción como principio y derecho al mismo tiempo. Desde su perspectiva deontica, supone que el trabajo está dotado de una vocación de permanencia o continuidad mientras no varíe el objeto de la relación, sobrevenga una circunstancia que haga nugatorias las obligaciones reconocidas a los sujetos de la relación o aparezca una justa causa de despido. Como derecho, de otra parte, se manifiesta en la posibilidad de exigir la ejecución de conductas que permitan el acceso y la preservación del empleo o la omisión de las que obstaculicen tales objetivos so pretexto de razones injustas, supuestos que corresponden a los conceptos de protección laboral positiva y protección laboral negativa, respectivamente. Con arreglo a la jurisprudencia de esta Corporación, como principio, la estabilidad laboral implica que las relaciones gocen de "cierta seguridad en la continuidad del vínculo laboral con el contrato, mientras no exista una causal justificativa del despido (...)" La estabilidad en el empleo envuelve, entonces, una expectativa de conservar un vínculo laboral siempre que no medie justa causa para el despido y la materia del contrato*

*permanezca ineluctable. No obstante, esa seguridad no implica inamovilidad. A ello no escapa la estabilidad laboral, que desde sus dos caras puede encontrar limitaciones. En este punto, la Corte ha admitido la existencia de ciertos grados de estabilidad en el empleo, entre otros: i) la absoluta, ii) la impropia y iii) la precaria."*

No obstante, dado que el cambio de modalidad implica la disponibilidad de un presupuesto mucho mayor, sin que se señalen los estudios de impacto fiscal, este Ministerio solicita que se incorpore a la iniciativa puesta a consideración, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para su financiamiento, de conformidad con lo señalado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que dispone:

**"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, deberá 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."*

De acuerdo con lo hasta acá referido, desde esta Cartera Ministerial, seguiremos en la consecución de cada uno de estos proyectos, que nos permitan seguir garantizando los derechos laborales a todos los colombianos.

Atentamente,  
  
**WILMER ANDRÉS PACHÓN GONZÁLEZ**  
 Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Elaboró: Angela C  
 Revisó: WCB/abms  
 Aprobó: EP/abms  
 Vbnc: A. Ibiá

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-449/10

## CARTA DE COMENTARIOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 046 DE 2022 CÁMARA

*modificación del número de días hábiles en la Ley del Trabajo en Colombia.*



Organización  
Internacional  
del Trabajo

► Oficina de la OIT para los Países Andinos

T: +51 1 615 0300  
E: [secretaria@ilo.org](mailto:secretaria@ilo.org)  
R: OA - 17870 / 2022

Señor  
Ricardo Alfonso Albornoz Barreto  
Secretario General Comisión Séptima  
Congreso de la República de Colombia  
**COLOMBIA**

E-mail: [comision.septima@camara.gov.co](mailto:comision.septima@camara.gov.co)

Lima, 7 de diciembre de 2022

Estimado señor Albornoz:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo y a la vez hacerle llegar nuestra comunicación en atención a su Oficio CSPCP.3.7-697-22, de fecha 30 de agosto del año en curso, en el que solicita que emitamos concepto respecto al Proyecto de Ley No. 046 de 2022 Cámara.

Al respecto, me permito enviarle en anexo a esta comunicación nuestros comentarios e información adicional sobre el Proyecto Ley No. 046 de 2022 Cámara, de acuerdo con lo solicitado.

Sin otro particular, me valgo de la ocasión para expresarle mi atenta consideración.

  
Italo Cardona  
Director  
Oficina de la OIT para los Países Andinos

### Comentarios de INWORK OIT sobre el Proyecto de Ley de Modificación del Número de Días Hábiles en la Ley del Trabajo de Colombia

#### Introducción

El comentario a continuación tiene por objeto abordar las enmiendas específicas al Código del Trabajo de Colombia que aumentarían el número de días de vacaciones disponibles para los trabajadores. La información proporcionada a la Oficina indica que la justificación para aumentar el período de vacaciones de 15 días a 20 días se ha investigado muy bien, tanto en términos del derecho laboral internacional como de la legislación laboral nacional en Colombia. El material a continuación abordará temas muy específicos que podrían proporcionar información adicional para cualquier discusión que se lleve a cabo con respecto a las reformas propuestas a la Ley del Trabajo de Colombia. La OIT también está lista para brindar asistencia oficial a los mandantes de la OIT en Colombia, en caso de que la soliciten.

#### Artículo que modificaría el artículo 186 del Código Sustantivo del Trabajo (Período de Calificación)

La modificatoria propuesta establece que los trabajadores tendrían derecho a 20 días hábiles consecutivos de vacaciones pagadas por año. La preocupación en este contexto es el período de calificación de un año para acceder a cualquier período de vacaciones en el primer año de trabajo. Esto significa que un nuevo trabajador no tiene derecho a acumular o utilizar ninguna licencia en el primer año de su trabajo (en otras palabras, un nuevo trabajador no tendría derecho a ni siquiera 1 día de vacaciones en su primer año de trabajo con un empleador que se basa en la propuesta). En teoría, los trabajadores utilizan el período de vacaciones anuales para tener un tiempo prolongado fuera del lugar de trabajo que les permita recuperarse del estrés y las tensiones del trabajo. En la práctica, los trabajadores suelen utilizar estos días de vacaciones para abordar cuestiones personales (por ejemplo, cuidado de familiares, licencia por enfermedad, mantenimiento del hogar, etc.). En específico, este caso ocurre cuando la legislación laboral no incluye disposiciones sobre licencia familiar o licencia por enfermedad<sup>1</sup>. Cabe señalar que, si bien el artículo 5 del Convenio sobre las vacaciones pagadas de la OIT (revisado), 1970 (núm. 132) permite establecer un período de calificación, este no debe exceder los 6 meses. Ejemplos de países con el período de calificación de 6 meses para acceder a la licencia en su legislación laboral incluyen Cabo Verde, Estonia, Japón, Lituania, Marruecos, Omán, Uzbekistán y Zambia. Azerbaiyán, Alemania, Letonia, República de Moldavia, Portugal, Federación Rusa, Serbia, Macedonia del Norte y Ucrania. Se puede encontrar orientaciones sobre cómo hacer más accesible a los nuevos trabajadores el período de calificación previsto por el proyecto de ley en el Convenio de la OIT sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (núm. 132) y el Estudio General relativo a las Normas sobre el tiempo de trabajo (véase materiales adicionales a continuación).

#### Artículo que modificaría el artículo 186 del Código Sustantivo del Trabajo (Días de Licencia Consecutivos)

Como se señaló, la modificatoria propuesta establece que los trabajadores tendrían derecho a 20 días hábiles consecutivos de vacaciones anuales por año. En la práctica, 20 días hábiles consecutivos de vacaciones anuales significarían que un trabajador tendría un mes calendario

<sup>1</sup> En la práctica, incluso cuando existan derechos a licencia familiar o por enfermedad, puede haber una cultura en el lugar de trabajo en la que los trabajadores no puedan acceder a sus derechos.

de descanso. Es importante que un cierto número de días de vacaciones sean consecutivos para que el trabajador tenga un período prolongado fuera del lugar de trabajo para recuperarse y descansar. Sin embargo, los 20 días hábiles consecutivos de vacaciones anuales propuestos podrían plantear desafíos para los empleadores y otros trabajadores en el lugar de trabajo. Estos incluyen la cantidad de tiempo que un trabajador debe tomar vacaciones anuales en un bloque, la programación de este bloque (incluso con miembros de la familia) y otras posibles preocupaciones profesionales, como el impacto de estar fuera del trabajo durante este período (es decir, un mes calendario). El número total de 20 días de vacaciones anuales en la propuesta es bienvenido, pero se recomienda que se incluya un número menor de días de vacaciones anuales consecutivos en la enmienda propuesta para brindar a los trabajadores y empleadores flexibilidad para satisfacer sus respectivas necesidades<sup>2</sup>. La mayoría de las leyes laborales nacionales tienen disposiciones que incluyen el derecho legal a un número mínimo de días de vacaciones anuales que un trabajador puede recibir en un año y cuántos de esos días de vacaciones deben tomarse en un bloque o grupo consecutivo. Por ejemplo, la modificatoria podría exigir un mínimo de 20 días de vacaciones anuales por año, pero disponer que no menos de 14 días consecutivos se tomen a la vez. En el artículo 8 del Convenio sobre las vacaciones pagadas de la OIT (revisado), 1970 (núm. 132), se pueden encontrar orientaciones sobre cómo podría formularse esto. También se puede encontrar información comparativa adicional en el Estudio general de la OIT relativo al tiempo de trabajo (ver materiales adicionales a continuación).

Finalmente, las modificatorias propuestas que permitirían que el número de días de vacaciones no sea inferior a 20 días por año y que los convenios colectivos o los reglamentos del lugar de trabajo brinden más de 20 días de vacaciones anuales son generalmente bienvenidas.

#### Materiales adicionales:

A continuación, se proporciona material adicional que pueden ser de utilidad en las discusiones para modificar esta disposición de la Ley del Trabajo de Colombia.

OIT Convenio Sobre las Vacaciones Pagadas (revisado), 1970 (núm. 132)  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0:NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID,P12100\\_LANG\\_CODE:312277,es:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0:NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312277,es:NO)

OIT Estudio General relativo a los instrumentos sobre el tiempo de trabajo  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_618490.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_618490.pdf)

Informe relativo a las leyes sobre las condiciones de trabajo de la OIT (un poco antiguo, pero aún puede ser útil para algún contexto; solo disponible en inglés)  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_235155.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_235155.pdf)

Documento de trabajo de la OIT, Recordar los períodos de descanso en la ley: otra herramienta para limitar el exceso de horas de trabajo (solo disponible en inglés)  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_516123.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_516123.pdf)

<sup>2</sup> Cabe señalar que en algunos sectores, la necesidad de bloques más largos de días libres consecutivos puede ser necesaria debido a la naturaleza del trabajo realizado. Ejemplos de sectores donde esto ocurre es en minería y plataformas petroleras en alta mar. En términos generales, tales disposiciones se pueden encontrar en sectores en los que los trabajadores llegan a recorrer largas distancias para ir a trabajar y no pueden regresar a casa todos los días. En este contexto, se puede considerar un bloque ampliado, pero consultando a los mandantes tripartitos para determinar el nivel apropiado.

**CARTA DE COMENTARIOS DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 074 DE 2022 CÁMARA**

*por medio del cual se establece la Pensión Básica a la Persona Mayor y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: right;">2022_18471786</p> <p>Bogotá, D.C., 15 de diciembre de 2022</p> <p>Doctor <b>AGMETH ESCAF TIJERINO</b> Cámara de Representantes Congreso de la República Carrera 7 No. 8-62</p> <p><b>Referencia:</b> Observaciones al Proyecto de Ley No. 074/2022 Cámara, "Por medio del cual se establece la Pensión Básica a la Persona Mayor y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Doctor Escaf:</p> <p>Reciban un cordial saludo de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES.</p> <p>Frente al proyecto al Proyecto de Ley No. 074/2022 Cámara, amablemente se formulan las siguientes observaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Atendiendo a las consideraciones expresadas por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Trabajo en sus respectivos conceptos técnicos, la propuesta requiere unos recursos adicionales no contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo cual podría generar dificultades constitucionales, asociadas con el principio de sostenibilidad financiera del sistema general de pensiones plasmado en el artículo 48 Superior, en armonía con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.</li> <li>Si la prestación periódica es inscribe dentro de la subcategoría de "pensión", el monto no puede ser inferior a 1 SMMLV, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2005. Para superar esta dificultad podría revisarse si, para mejor proveer, se incorpora el beneficio en una categoría diferente de protección para la vejez, podría ser un pilar 0 o en un esquema de beneficios graciales, que tengan una lógica distinta a la de una pensión contributiva.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Si es una pensión, la no sustitución del beneficio va a ser cuestionada y es probable que vía sentencia integradora ordenen incluir a los destinatarios de la pensión de sobrevivientes, como sucedió en la sentencia C-658 del 2016.</li> <li>De acuerdo al Acto Legislativo 01 de 2005, las pensiones de vejez se logran únicamente con tiempo de servicios/ cotizaciones y la edad. Para mitigar el riesgo jurídico y armonizar la iniciativa con la filosofía en la que se inspira, se podría modificar su naturaleza a beneficio graciales o de pilar 0.</li> <li>La certeza de que no se va a lograr la pensión sólo se logra a partir de los 62 años para los hombres, por lo que la edad plasmada en el literal c y b del art. 3 pudiera ser revisada.</li> </ol> <p>Quedamos atentos a sus requerimientos.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>DIEGO ALEJANDRO URREGO ESCOBAR</b> Jefe de la Oficina Asesora de Asuntos Legales (A)</p>
--	--

**CARTA DE COMENTARIOS DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se incrementa el número de días de vacaciones para las y los trabajadores colombianos en observancia a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*

<p>OFI22-00059777</p> <p>Bogotá D.C. jueves, 29 de diciembre de 2022</p> <p>Doctores</p> <p><b>RODRIGO LONDOÑO</b> PRESIDENTE PARTIDO POLÍTICO COMUNES</p> <p><b>DR. RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO</b> SECRETARIO GENERAL COMISIÓN SÉPTIMA <a href="mailto:comision.septima@camara.gov.co">comision.septima@camara.gov.co</a></p> <p>Carrera 7 No. 8 – 68, Piso 5 CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> Respuesta a observaciones proyecto de Ley "Por medio de la cual se incrementa el número de días de vacaciones para las y los trabajadores colombianos en observancia a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetados doctores,</p> <p>La Unidad Nacional de Protección – UNP, recibió su solicitud, por medio del cual solicita "(...) se sirva emitir su concepto relacionado con el Proyecto de Ley No. 086 de 2022 Cámara Por medio de la cual se incrementa el número de días de vacaciones para las y los trabajadores colombianos en observancia a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y se dictan otras disposiciones (...)".</p> <p>Por lo anterior, una vez analizados los impactos y beneficios tanto para el país como para los trabajadores de la UNP que tendría el proyecto de convertirse en Ley, nos permitimos remitir concepto en documento adjunto.</p>	<p>Sin otro particular, nos despedimos cordialmente, no sin antes reafirmar nuestra firme disposición en la atención a los diferentes requerimientos presentados, recuerde que todos los trámites en la UNP son de carácter gratuito y que puede enviar sus sugerencias para mejorar nuestra atención al ciudadano al correo electrónico <a href="mailto:correspondencia@unp.gov.co">correspondencia@unp.gov.co</a>.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>DANIEL AUGUSTO JORGE EL SAIH SÁNCHEZ</b> Jefe de Oficina Jurídica Unidad Nacional de Protección – UNP</p> <p>Adjunto: Observaciones al Proyecto de Ley No. 086 de 2022</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Proyecto</th> <th>Nombre</th> <th>Firma</th> <th>Fecha</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Proyecto</td> <td>Laura Alejandra Tovar Toro</td> <td></td> <td>29/12/2022</td> </tr> <tr> <td>Revisó</td> <td>Daniel Augusto El Saieh Sánchez</td> <td></td> <td>29/12/2022</td> </tr> <tr> <td>Aprobó</td> <td>Daniel Augusto El Saieh Sánchez</td> <td></td> <td>29/12/2022</td> </tr> </tbody> </table> <p>Las arriba firmadas declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad, lo presentamos para firma.</p>	Proyecto	Nombre	Firma	Fecha	Proyecto	Laura Alejandra Tovar Toro		29/12/2022	Revisó	Daniel Augusto El Saieh Sánchez		29/12/2022	Aprobó	Daniel Augusto El Saieh Sánchez		29/12/2022
Proyecto	Nombre	Firma	Fecha														
Proyecto	Laura Alejandra Tovar Toro		29/12/2022														
Revisó	Daniel Augusto El Saieh Sánchez		29/12/2022														
Aprobó	Daniel Augusto El Saieh Sánchez		29/12/2022														

Bogotá D.C., 29 de diciembre de 2022

**RODRIGO LONDOÑO**  
PRESIDENTE  
PARTIDO POLÍTICO COMUNES

**DR. RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO**  
SECRETARIO GENERAL  
COMISIÓN SÉPTIMA  
[comision.septima@camara.gov.co](mailto:comision.septima@camara.gov.co)

**Asunto:** Respuesta a observaciones proyecto de Ley "Por medio de la cual se incrementa el número de días de vacaciones para las y los trabajadores colombianos en observancia a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y se dictan otras disposiciones".

Reciban un cordial saludo, en atención a su solicitud de "(...) emitir su concepto relacionado con el Proyecto de Ley No. 086 de 2022 Cámara Por medio de la cual se incrementa el número de días de vacaciones para las y los trabajadores colombianos en observancia a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y se dictan otras disposiciones (...)" Desde la Unidad Nacional de Protección - UNP, nos permitimos emitir las siguientes consideraciones al Proyecto de Ley N° 086 de 2022:

**A. Análisis Artículo Primero (1°) Proyecto de Ley 086 de 2022.**

**1. Impacto psicosocial en el trabajo para los servidores públicos:**

Es evidente que el tener un trabajador en óptimas condiciones emocionales, generamayor concentración y dedicación en el trabajo, beneficio que repercute directamente en la salud mental y física de los colaboradores, lo cual guarda íntima relación con el propósito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

En armonía con lo expuesto por la Subdirectora de Talento Humano de la UNP, específicamente por el Grupo de Seguridad y Salud en el Trabajo, Bienestar e Incentivos, el proyecto bajo estudio es positivo en la medida en que generará en los servidores una disminución de factores de riesgo psicosocial y estrés laboral, contribuyendo, con ese tiempo adicional, en obtener mayor vitalidad y dignidad

del funcionario, al generarse espacios que podrán destinar a la recreación, deportes, ocio y, en general, en el adecuado entorno social y familiar de calidad.

No menos importante emana del documento de la Subdirección de Talento Humano, los resultados de la última evaluación de factores de riesgo psicosocialde la UNP, en donde lamentablemente los riesgos intra y extralaborales, están clasificados en niveles altos y muy altos.

Con base en lo discurredo en precedencia, las disminuciones de riesgo psicosocial, producirá en la entidad mecanismos de prevención de incidentes y enfermedades laborales y, para el trabajador, mayor control, autonomía, cumplimiento de objetivos, esto es, una vida personal y laboral óptima acorde a los postulados constitucionales, específicamente los consagrados en los artículos 25 y 53 de la Carta Magna, que imponen el respeto al trabajo en condiciones dignas y justas, la garantía a la seguridad social y el descanso necesario.

**2. Impacto económico para la UNP:**

El Proyecto de Ley que busca aumentar el periodo de las vacaciones de quince (15) a veinte (20) días hábiles, a todas luces ocasiona un efecto económico, en razón al aumento de los costos que se generan, siendo específicamente para la UNP el reconocimiento de cinco (5) días hábiles adicionales a los que actualmente se vienen otorgando, aunado a la prima de vacaciones que también se afectaría.

Ahora bien, desde el punto de vista del costo - beneficio, considero que es favorable para aumentar la productividad del empleado, lo que compensa los costos; para lo cual, seguramente la UNP a nivel de Talento Humano, tomará todas las medidas tendientes para originar un cambio cultural en los trabajadores y garantizar una productividad efectiva y eficiente, al efectuarse un disfrute en la ejecución de las actividades laborales, buenas relaciones intra y extralaborales, gran sentido de pertenencia y, en general, un ambiente positivo para la entidad.

Con lo brevemente enunciado en los puntos anteriores, considero positivo avalar el Proyecto de Ley N° 086 de 2022, en lo referente al objeto estipulado en el artículo primero (1°), en la medida en que el incremento del periodo de vacaciones suscitará

beneficios para las partes intervinientes en la relación laboral, y se cumplirá con lospropósitos de la OCDE, y los múltiples convenios de la OIT, entre ellos, el 132 de 1970.

**B. Análisis Artículo Segundo (2°) Proyecto de Ley 086 de 2022.**

**> Norma General:**

El artículo 186 del Código Sustantivo del Trabajo consagra: <<1. Los trabajadores que hubieren prestado sus servicios durante un año tienen derecho a quince (15) días hábiles consecutivos de vacaciones remuneradas(...)>>, con el proyecto, bajo examen, se pretende modificar el derecho a veinte (20) días hábiles consecutivos.

Ahora bien, revisado el Convenio 132 de la OIT multicitado, aunque no está ratificado por Colombia, sin duda, sirve como referencia para acudir a la figura jurídica de los descansos, en los siguientes términos:<<Las vacaciones no serán en ningún caso inferiores a tres semanas laborables por un año de servicios>>.

Analizando la situación actual en Colombia, conforme el artículo 186 de la normativa laboral, estimo que no está acorde con el espíritu teleológico del proyecto de ley ibidem, como quiera que hoy en día las vacaciones no alcanzan a cubrir el periodo de mínimo tres (3) semanas, según lo ordenado por la OIT y lo recomendado por la OCDE; aprobación del proyecto, que pondría a nuestro país en armonía con las estipulaciones internacionales anteriormente descritas, y, comose explicó en puntos anteriores, a tono con las normas internas, pues, sin lugar a dudas, un mayor tiempo de vacaciones incidirá de manera directa en el ideal del trabajo en condiciones dignas y justas, la garantía a la seguridad social y el descanso necesario.

Por manera que, repito, considero positivo el aumento del periodo vacacional a veinte (20) días, a efectos de garantizar el mínimo de tres (3) semanas de vacaciones, periodo que también deberá ser extensivo a los empleados públicos y trabajadores oficiales, conforme lo estipula el artículo tercero (3°) del Proyecto de Ley multicitado, incluyendo a los trabajadores de la UNP.

**> Excepción:**

Conforme lo estipulado en el artículo 186 del Código Sustantivo del Trabajo, numeral segundo (2°), existe una excepción a la regla general de quince (15) días hábiles de descanso por cada año laborado, ya que sería por el mismo periodo, pero la causación se daría cada seis (6) meses de prestación de servicios: << (...)2. Los profesionales y ayudantes que trabajan en establecimientos privados dedicados a la lucha contra la tuberculosis, y los ocupados en la aplicación de rayos X, tienen derecho a gozar de quince (15) días de vacaciones remuneradas por cada seis (6) meses de servicios prestados.>>. Normativa que pretende el proyecto de ley, modificaría a veinte (20) días hábiles consecutivos, debidamente remunerados por cada seis (6) meses de prestación de servicios.

En este numeral segundo (2°), es importante resaltar que, además de la ampliación de veinte (20) días, el proyecto de ley pretende incorporar para esta excepción, las actividades catalogadas de alto riesgo, conforme están descritas en el Decreto 2090 de 2003.

Definición de alto riesgo que se avala, como quiera que la norma primaria abarcaba únicamente a aquellos que trabajaban en establecimientos privados dedicados a la lucha de la tuberculosis, y los que laboran en rayos X, pasando por alto otras actividades que también, deberían estar incorporadas en esta excepción yque de acuerdo a la reforma del Proyecto de Ley N° 086 de 2022, se detallan en el parágrafo del artículo segundo (2°), norma que será estudiada a continuación.

**C. Análisis Parágrafo Artículo Segundo (2°) Proyecto de Ley 086 de 2022.**

El parágrafo define las actividades de alto riesgo, conforme lo consagra el Decreto 2090 de 2003, entendiéndose que con tales tareas realizadas en la prestación de servicios de un trabajador o servidor, se está afectando la calidad de vida, la salud y, por ende, la dignidad; recuérdese que, de conformidad con el numeral 23 del Artículo 150 de la Constitución Política, una de las funciones del Congreso de la República es determinar qué empleo público es considerado de alto riesgo.

No obstante, aunque el legislador es el llamado a consagrar los oficios de alto riesgo, ello no significa que tales labores sean taxativas, pues tal como se indicó en el Concepto N° 176041 de 2021 del Departamento Administrativo de la Función Pública, ellas tienen un carácter técnico - objetivo, entre otras, por el avance de la ciencia, tecnología y nuevas actividades que van surgiendo, esto dijo:

<<(...) Es así, como la inclusión o exclusión de un oficio en la categoría de alto riesgo para la salud, no deriva de la mera discreción del legislador, sino que está justificada y fundamentada en un criterio objetivo y técnico.(...)>>

Descendiendo al párrafo del artículo segundo (2°), del proyecto íbidem, salta a la vista que se mantuvieron las actividades de alto riesgo contempladas en el Decreto 2090 de 2003, excluyendo en dicho listado a los Agentes de Protección o Escoltas, por lo que se considera se debe modificar el Proyecto de Ley N° 086 de 2022, artículo segundo (2°) párrafo, a efectos de incorporar la actividad antes mencionada, toda vez que:

- I. Con las actividades de los Agentes de Protección o Escoltas de la UNP, en razón a la dedicación del tiempo de prestación de servicios, esto es, largas jornadas y trabajos en días de descansos legales, podrá verse afectada la salud tanto física como mental del trabajador y, por tanto, la prestación del servicio, que en este caso es riesgosa, como quiera que la actividad debe propender por la seguridad del tercero que se protege.
- II. La actividad de seguridad prestada, per se es peligrosa, toda vez que a quien se le presta el servicio, es un tercero que está en condiciones de vulnerabilidad, respectode su seguridad y su integridad, generando una disminución en el trabajador de su expectativa de vida y también, en su salud física y/o mental, al verse expuesto al sedentarismo, radiaciones solares y obesidad, por sus largas jornadas laborales; la exposición al ruido, afectando la salud auditiva; y los riesgos públicos, secuestros, delincuencia común, alteraciones de orden público, accidentes de tránsito. Estas últimas, afectando los niveles de estrés y ocasionando trastornos a nivel mental, entre otros; tal como lo expuso la Subdirección de Talento Humano, en la comunicación interna MEM22-00041257, calendada 03 de octubre de 2022, que <<(...) El 82% de la población tiene una antigüedad mayor a 7 años en la institución, importante para definir el tiempo de exposición a los riesgos ocupacionales (...)>>.

Tareas que en armonía con el Concepto 176041 de 2021, emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, afectan la calidad de vida, el trabajo digno y la salud del trabajador, conforme lo recuerda la comunicación interna expedida por laSubdirección de Talento Humano antes mencionada, en la que se reflejan todas lasalteraciones de riesgo psicosocial de los trabajadores de la UNP, aunado a los resultados porcentuales de los escoltas de la entidad, respecto de los niveles emocionales, de estrés, patologías psíquicas y mentales, fruto del desarrollo de la actividad que realizan, los cuales a todas luces estructuran un trabajo riesgoso por la desmejora en la salud de los empleados y, por ende, la reducción de la expectativa de vida probable, actividades que deben ser protegidas en la ley.

Así también lo adujo el Concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública, citado en precedencia:

<<(...) 4.1.4. Manteniendo aquellas labores que constantemente constituyen trabajo riesgoso, por estar íntimamente asociadas a la disminución de expectativa de vida saludable o al deterioro inevitable de la salud, sobre las cuales incluso existen convenios internacionales que las ampara como riesgosas. Como el Convenio 176 sobre seguridad y salud en las minas de 1995, Convenio 115 relativo a la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes de 1960, Convenio 139 sobre la prevención y el control de los riesgos profesionales causados por las sustancias o agentes cancerígenos de 1974. (...)>>

Es por ello, que el Departamento Administrativo de la Función Pública, consideró viable que el Congreso de la República presente el proyecto para lograr la calificación de alto riesgo de los Agentes de Protección y Escoltas de la UNP.

<<(...) En ese sentido, y una vez analizado el antecedente del proyecto de ley propuesto, en criterio de esta Dirección Jurídica, el Congreso de la República cuenta con plena facultad para presentar proyecto de ley en la que se estudie y decida si el empleo de agente de protección o escolta son de aquellos considerados como de alto riesgo (...)>>

Igualmente, la máxima corporación de la jurisdicción ordinaria, en providencia CSJ SL 042 - 2021, que reitera pronunciamientos anteriores, en lo referente a profesiones de alto riesgo, ha estipulado que se genera con la finalidad de proteger a personas que se

encuentran expuestas a afectaciones de importancia de salud que merman la expectativa de vida, lo que, en mi sentir, ocurre con los Agentes de Protección y Escoltas de la UNP. Así se recordó:

<<(...) la pensión anticipada por trabajos de mayor riesgo ampara a las personas que por su actividad, oficio o profesión se encuentran expuestas a situaciones que afectan notoriamente su salud al punto de generar una menor expectativa de vida o estar expuestas a un mayor nivel de siniestralidad. (...)>> (Negrilla no original).

Es de relieve indicar, además, que existe el Proyecto de Ley N° C 086 de 2022 en el que, entre otras, se quiere reconocer a los trabajadores de la UNP con cargos de Agentes de Protección y Escoltas, como una profesión de alto riesgo laboral, situación que se analizará de manera detallada en concepto aparte; sin embargo, en el evento de prosperar dicho proyecto, deberá modificarse el párrafo del artículo segundo (2°), toda vez que, allí se indica que serán las consagradas en el artículo segundo (2°) del Decreto 2090 de 2003, cuando debería indicarse que las actividades de alto riesgo son aunadas a las que estipula el Decreto íbidem, las profesiones de Agentes de Protección y Escoltas de laUNP, conforme el Proyecto de Ley C 086 de 2022.

Con base en lo discurrido en el literal C., es que se avala parcialmente el párrafo del artículo segundo (2°) del Proyecto de Ley N° 086 de 2022, condicionado a que semodifique tal normativa, incorporando dentro del listado de las actividades consideradas de alto riesgo, la de los Agentes de Protección o Escoltas de la UNP, para que en efecto, puedan verse beneficiados de la excepción del período vacacional.

Frente a los demás articulados consagrados en el Proyecto de Ley N° 086 de 2022, no existereparó alguno, por lo que se consideran viables.

CONCLUSIONES

- 1. La UNP apoyará el Proyecto de Ley 086 de 2022, referente a la modificación de la duración del período de vacaciones, que pasaría de quince (15) a veinte (20) días hábiles. Específicamente, en lo que compete a la entidad, se avala el artículo tercero (3°) por ser extensiva esa ampliación del término de vacaciones a los empleados públicos y trabajadores oficiales.

- 2. Desde la UNP en razón a la actividad desplegada por los Agentes de Protección y Escoltas, considera que es imperativo el reconocimiento de la labor de los Agentes de Protección y Escoltas de la entidad, como profesionales que realizan actividades de alto riesgo, por lo que, se debe modificar el párrafo del artículo segundo (2°) del Proyecto de Ley multicitado, para con ello, enmarcarse el proyecto legislativo dentro de la legalidad y acorde a los lineamientos constitucionales y jurisprudenciales. Es así que, solicitamos la modificación del párrafo del artículo segundo (2°), del Proyecto de Ley íbidem, pues allí, se enlistan únicamente las contempladas en el Decreto 2090 de 2003, olvidando lo antes mencionado.
- 3. Frente a los demás artículos (3°, 4° y 5°), se aceptan sin reparo alguno, teniendo en cuenta lo concerniente a la ampliación del período de las vacaciones a veinte (20) días hábiles, teniendo en cuenta para aquel fin, las normativas de carácter internacional (OIT y OCDE).

Atentamente

DANIEL AUGUSTO JORGE EL SAIEH SÁNCHEZ  
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA  
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP

Proyecto	Nombre	Firma	Fecha
Proyecto	Gloria Mantilla Rojas		20/12/2022
Revisó	Daniel Augusto El Saieh Sánchez		20/12/2022
Aprobó	Daniel Augusto El Saieh Sánchez		20/12/2022

Los embals firmados/ docuamnos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y, por lo tanto, solo nuestra responsabilidad, lo presentamos para firma.

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 107 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen condiciones para la promoción, estándares calidad y acceso de la Vivienda de Interés Social y Prioritario y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Señor <b>RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO</b> Secretario General Comisión Séptima Cámara de Representantes <a href="mailto:comision.septima@camara.gov.co">comision.septima@camara.gov.co</a></p> <p><b>ASUNTO:</b> Cometarios al Proyecto de Ley 107 de 2022 - "Por medio de la cual se establecen condiciones para la promoción, estándares calidad y acceso de la Vivienda de Interés Social y Prioritario y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Secretario, reciba un cordial saludo.</p> <p>El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de conformidad con las funciones establecidas en su titularidad a través del Decreto 3571 de 2011, modificado por Decreto 1604 de 2020, presenta por medio de este documento sus consideraciones sobre el Proyecto de Ley 107 de 2022- <i>"por medio de la cual se establecen condiciones para la promoción, estándares calidad y acceso de la Vivienda de Interés Social y Prioritario y se dictan otras disposiciones"</i>.</p> <p>En primer lugar, es importante señalar que, a la fecha, este Ministerio se encuentra estructurando las líneas estratégicas que fundamentarán la política pública de vivienda y hábitat, orientada alrededor del agua, que permita superar la profunda desigualdad del país, en consonancia con el plan de gobierno del presidente Gustavo Petro. Bajo esta perspectiva, las consideraciones que se presentan a continuación se basan en la información que se encuentra disponible al asumir esta Cartera.</p> <p>De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 3571 de 2011, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es la entidad encargada de fijar y formular las políticas a nivel nacional en materia de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo, así como en materia de agua potable y saneamiento básico. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Cartera considera de gran importancia el proyecto de ley del asunto, en la medida que se orienta en sus objetivos, al mejoramiento de la calidad de vida de las personas con menores ingresos económicos.</p> <p>Como consecuencia de lo anterior, y en el marco de sus competencias, esta Cartera se permite indicar lo siguiente:</p>	<p><b>Artículo 2. Destinación de suelo para VIS y VIP en tratamiento de desarrollo</b> (modifica el artículo 46 de la Ley 1537 de 2012).</p> <p><b>Artículo 4. Compensación y traslado de Vivienda de Interés Social Prioritario (VIP) y de Vivienda de Interés Social (VIS).</b></p> <p>El artículo 2 incrementa el porcentaje mínimo obligatorio de suelo útil destinado a Vivienda de Interés Social Prioritario (VIP) de un 20% a un 30% del área útil. El artículo 4, hace obligatorio el desarrollo de vivienda de Interés prioritario vía su traslado en otro proyecto, restringiendo la posibilidad de compensar económicamente.</p> <p><b>Comentarios:</b></p> <p>Si bien se entiende que esta disposición busca impulsar la producción de vivienda de interés prioritario, dada la brecha existente entre la producción y la demanda de este tipo de vivienda, resulta necesario analizar los efectos que este incremento en la obligación (correspondiente a un aumento del 50%) pueda tener sobre el desarrollo de proyectos.</p> <p>Por otra parte, si bien se tiene información referente a Bogotá, se considera necesario que, en la exposición de motivos, se incluyan datos que permitan afirmar con seguridad que este incremento no repercutirá negativamente en la viabilidad financiera de los proyectos en todos los municipios, a los cuales está dirigida la disposición. Resulta necesario contar con dicha información, para garantizar que esta norma, que busca promover el desarrollo de vivienda de interés prioritario, no vaya en contravía del desarrollo de proyectos en todos los segmentos, y que, además, puedan afectar negativamente a municipios específicos.</p> <p><b>Artículo 8. Calidad de la de la Vivienda de Interés Social y Prioritario</b></p> <p>La disposición en mención señala que la Vivienda de Interés Social o Prioritario, para garantizar la calidad arquitectónica y urbanística, debe contar con un mínimo de criterios, incluida un área mínima de 42m2, tanto para VIS como para VIP y que en ningún caso a nivel nacional podrá ser inferior a dicha área.</p> <p><b>Comentarios:</b></p> <p>Si bien la aplicación de un área mínima para la vivienda se puede sustentar como un criterio de calidad, no queda claro cuál es el sustento técnico para determinar que el área mínima debe ser de 42m2 y no otro.</p> <p>Además de lo anterior, una restricción de área mínima alta podría limitar el acceso a vivienda por parte de hogares unipersonales o bipersonales de menores ingresos que, por sus características, pueden demandar unidades más pequeñas en locaciones más centrales de la ciudad. De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, realizada en el 2020, más del 40% de los</p>
<p>hogares con ingresos inferiores a cuatro (4) SMMLV tiene dos o menos miembros de hogar.</p> <p>Así las cosas, se sugiere revisar la pertinencia de incluir esta disposición, en la medida que un criterio mínimo de área podría dificultar la producción de vivienda de interés social en determinadas áreas, donde el costo de desarrollar proyectos es alto. Es importante revisar los efectos que se pueden presentar, específicamente en cuanto a las dinámicas de exclusión socioespacial, al limitar la oferta de unidades que se adecúan a las necesidades de los hogares de uno o dos miembros y que desean vivir en dichas áreas.</p> <p><b>Artículo 11. Focalización de beneficios y recursos para el acceso a Vivienda de Interés Prioritaria</b></p> <p>La norma propuesta determina que <i>"la vivienda de interés prioritario solo podrá ser adquirida por hogares con ingresos hasta los 4 SMMLV"</i>.</p> <p>El parágrafo de la misma norma señala, a su vez, que <i>"la Vivienda de Interés Prioritario no podrá venderse o transferirse su dominio por un valor superior al tope del valor de la VIP nueva, durante un lapso de cinco años desde su primera adquisición"</i>.</p> <p>Adicionalmente, la norma señala que, para la aplicación de los beneficios tributarios de los que trata el artículo 424 del Estatuto Tributario, la Vivienda de Interés Prioritario debe ser adquirida por parte de un hogar con ingresos hasta los 4 SMMLV.</p> <p><b>Comentarios:</b></p> <p>El presente proyecto de ley, plantea que la vivienda de interés prioritario sólo podrá ser adquirida por hogares con ingresos de hasta cuatro (4) SMMLV. En este sentido, se sugiere revisar los efectos de restringir la compra de vivienda de interés prioritario a sólo los hogares de menores ingresos, teniendo en cuenta que, de acuerdo con la gran encuesta integrada de hogares del DANE, realizada en el de 2020, el 42% de la población con ingresos de hasta 4 SMLMV viven en condición de arriendo.</p> <p>De esta manera, se podría repercutir en un porcentaje significativo de los hogares vulnerables, quienes satisfacen sus necesidades habitacionales a través de formas de acceso distintas a la adquisición. Lo anterior, por cuanto los hogares de menores ingresos, en especial del sector informal, presentan dificultades para acceder a mecanismos de financiación formal para adquirir vivienda.</p> <p>En relación con el parágrafo primero de esta misma disposición, la cual establece que la vivienda de interés prioritario no podrá transferirse su dominio por un valor superior al tope VIP, durante los 5 años siguientes a su adquisición, se sugiere revisar la pertinencia de incluir dicha disposición, pues podría implicar</p>	<p>una pérdida patrimonial al adquirente de vivienda de interés prioritario. Esto, porque el precio de su activo se mantendría restringido por el crecimiento del salario mínimo, limitando la posible rentabilidad que obtienen a partir de la venta de su vivienda en igualdad de oportunidades frente a los propietarios de viviendas de mayor valor.</p> <p><b>Consideraciones sobre la autonomía territorial</b></p> <p>Tal y como lo disponen los artículos 1, 287 y 298 de la Constitución Política de Colombia, los municipios y distritos, en su calidad de entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses.</p> <p>La Corte Constitucional en Sentencia C-189 de 2019 señaló, respecto del alcance de la autonomía territorial, lo siguiente:</p> <p><i>"Por otra parte, implica los contenidos mínimos que deben ser respetados por el Legislador y por las autoridades nacionales, en sus relaciones con las entidades territoriales. Dichos contenidos constitucionales que protegen la autonomía de los entes territoriales, elementos del núcleo esencial de su autonomía, pueden agruparse en tres: (i) el autogobierno, mediante autoridades propias[46], característica que se deriva de su elección local y por la ausencia de subordinación jerárquica de dichas autoridades respecto de las autoridades nacionales, con la salvedad de los asuntos de orden público, de conformidad con el artículo 296 de la Constitución[47]; (ii) ejercer las competencias que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, le correspondan a la entidad territorial, pues sin competencias, no existe autonomía de la cual predicaría, y (iii) administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. Igualmente, a partir de los artículos 300, n. 5 y 313, n. 5 de la Constitución, también integra su autonomía "la facultad de organizar sus ingresos y gastos para cumplir con las funciones constitucional y legalmente asignadas" (Negrilla por fuera del texto original)</i></p> <p>Por otra parte, la Constitución Política, les ha asignado a los municipios competencias específicas que se relacionan a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Según el artículo 311 los municipios tienen la competencia para prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio y promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes</li> <li>Conforme al numeral 5 del artículo 313 los municipios deben dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio</li> <li>Así mismo, los municipios tienen competencia para reglamentar los usos del suelo y ejercer la vigilancia y control de las actividades de enajenación y construcción de vivienda. (Numeral 7 del Artículo 313).</li> </ol> <p>A su vez, el artículo 288 y el inciso tercero del artículo 298 de la Carta Política determina que la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales se debe establecer en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.</p>

Para tal efecto, el Congreso de la República expidió la Ley 1454 de 2011, que en su artículo 29 establece la distribución de competencias de la Nación y las entidades territoriales.

Respecto de la autonomía, en Sentencia C-040 de 2020 de la Honorable Corte Constitucional, se señaló:

*“La autonomía de las entidades territoriales está esencialmente vinculada con el carácter democrático y participativo del Estado, pues contribuye a garantizar de mejor manera el principio democrático, propiciando mejores condiciones para que los habitantes participen en las decisiones que les afectan, no sólo a través de mecanismos de democracia representativa, es decir, a través del auto gobierno, sino también a través de mecanismos de democracia participativa en la vida política, económica y social, en el ámbito territorial más próximo a sus necesidades.*

*Particularmente, el municipio es la “entidad fundamental de la división político - administrativa del Estado” y “le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes” (art. 311). La Ley Orgánica del Territorio establece que “[l]os municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación” (párrafo del art. 28, Ley 1454 de 2011).*

*La importancia que la Constitución da al municipio se basa en que éste es la instancia estatal más cercana a la ciudadanía, el lugar donde residen los habitantes. El régimen municipal está configurado para garantizar la participación ciudadana, pues la Constitución estipula que “[c]on el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales”. Para tal fin, los corregimientos y comunas disponen de Juntas Administradoras Locales que tienen como función “[p]articipar en los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas”, así como “distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal”, entre otras (art. 318 C.P.).”*

De esta manera, dentro del marco de las competencias establecidas en la Constitución Política, la autonomía es relevante en función de la participación que tienen las personas de aspectos que los afectan en su territorio. De esta manera, la gestión relacionada con el ordenamiento del territorio, el progreso local, cultural y social de los habitantes y las decisiones locales relacionadas con el medio ambiente son competencia de los municipios o distritos.

Conforme a lo anterior, los aspectos que por disposiciones constitucionales y legales sean de competencia de las autoridades territoriales deben ser respetados por las autoridades nacionales.

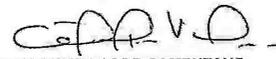
En esta medida, si bien desde el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se considera loable que se determinen condiciones que incrementen la oferta de vivienda para las personas con menores recursos, que permitan que los beneficiarios de la vivienda de interés social y prioritario se dirija efectivamente a quienes realmente necesitan de esta, y, con ello, que se evite la obtención de beneficios por parte de constructores y habitantes a los cuales no va dirigida la

política de vivienda, es preciso señalar que en el proyecto de ley se tenga en cuenta la autonomía territorial de los municipios y distritos que puedan verse afectados por el mencionado proyecto.

Es de resaltar que el actual Gobierno se encuentra orientando sus esfuerzos hacia aquellas zonas y municipios del país con una menor infraestructura urbanística, física, técnica, financiera o de accesibilidad por lo cual se sugiere que los porcentajes y condiciones normativas mínimas establecidas en el proyecto se realicen con un enfoque territorial atendiendo la realidad social, económica, cultural urbanística y edificadora de los municipios que no corresponden a las grandes ciudades como son Medellín, Bogotá y sus alrededores.

Lo anterior en la medida que la implementación de normas y políticas en la que se impongan obligaciones a las autoridades territoriales, que no obedezcan a la realidad del territorio, puede implicar que en su implementación se genere un efecto adverso que ponga en riesgo los fines que persigue el proyecto de Ley.

Cordialmente,



CATALINA VELASCO CAMPUZANO  
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

## CONTENIDO

Gaceta número 64 - Jueves, 16 de febrero de 2023  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

### CARTAS DE COMENTARIOS

	Págs.
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para primer debate al Proyecto de ley número 013 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1990 de 2019, referente a la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones. ....	1
Carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 013 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1990 de 2019, referente a la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones. ....	2
Carta de comentarios del Ministerio del Trabajo sobre el Proyecto de ley número 021 de 2022 Cámara, por medio del cual se garantizan condiciones de flexibilización del horario laboral para trabajadores con responsabilidades familiares. ....	6
Carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 028 de 2022 Cámara, por medio [de la] cual se establecen lineamientos para garantizar la atención integral del desarrollo emocional y psicológico de los niños y niñas al cuidado de las madres comunitarias del programa de hogares comunitarios de bienestar y se dictan otras disposiciones.....	10
Carta de comentarios del Ministerio del Trabajo al Proyecto de ley número 028 de 2022 Cámara,	

por medio del cual se establecen lineamientos para garantizar la atención integral del desarrollo emocional y psicológico de los niños y niñas al cuidado de las madres comunitarias del programa de hogares comunitarios de bienestar y se dictan otras disposiciones. ....	11
Carta de comentarios de la Organización Internacional del Trabajo al Proyecto de ley número 046 de 2022 Cámara, modificación del número de días hábiles en la Ley del Trabajo en Colombia. ....	13
Carta de comentarios de la Administradora Colombiana de Pensiones al Proyecto de ley número 074 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece la Pensión Básica a la Persona Mayor y se dictan otras disposiciones. ....	14
Carta de comentarios de la Unidad Nacional de Protección al Proyecto de ley número 086 de 2022 Cámara, por medio de la cual se incrementa el número de días de vacaciones para las y los trabajadores colombianos en observancia a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y se dictan otras disposiciones. ....	14
Carta de comentarios del Ministerio De Vivienda, Ciudad y Territorio al Proyecto de ley número 107 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establecen condiciones para la promoción, estándares calidad y acceso de la Vivienda de Interés Social y Prioritario y se dictan otras disposiciones.....	17