



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 - Nº 158

Bogotá, D. C., miércoles, 15 de marzo de 2023

EDICIÓN DE 27 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

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 356 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se promueve en los Programas Académicos de Medicina, Derecho, Psicología y Trabajo Social, lo establecido en la Ley 1257 de 2008 en cuanto su rol en la sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Promover en los Programas de Educación Superior de Medicina, Derecho, Psicología y Trabajo Social, lo establecido en la Ley 1257 de 2008 en cuanto su rol en la sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

Artículo 2º. Adicionar un numeral al artículo 11 de la Ley 1257 de 2008.

Promover programas y estrategias académicas que fomenten la adquisición de conocimiento frente a la sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, así como en la aplicación de la ruta de atención establecida por la Ley 1257 de 2008, con énfasis en los programas académicos de Medicina, Derecho, Psicología y Trabajo Social.

Artículo 3º. Informe Anual al Congreso de la República. El Ministerio de Educación Nacional presentará ante las comisiones Sextas de Cámara y Senado del Congreso de la República un informe anual en el que se detallará el avance de las acciones emprendidas frente a la promoción en

los Programas Académicos de Medicina, Derecho, Psicología y Trabajo Social, de lo establecido en la Ley 1257 de 2008 en cuanto su rol como actor de incidencia en la sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

Artículo 4º. Adicionar un inciso al artículo 4º de la Ley 2113 de 2023.

Se adiciona el numeral 6 al artículo 4º de la Ley 2113 de 2023 en los siguientes términos:

6. Sensibilización con enfoque de género: Incluir en el proceso educativo interdisciplinar de los y las estudiantes de los Programas de Derecho, sus deberes en la sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1257 de 2008.

Artículo 5º. Adicionar un numeral al artículo 33 de la Ley 1164 de 2007.

Se adiciona el párrafo 6º al artículo 33 de la Ley 1164 de 2007, en los siguientes términos:

Parágrafo 6º. Incluir en el proceso educativo interdisciplinar de los y las estudiantes de los Programas de Medicina, sus deberes en la sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1257 de 2008.

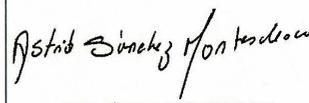
Artículo 6º. Adicionar un párrafo al artículo 15 de la Ley 1780 de 2016.

Parágrafo 5º. La práctica laboral descrita en esta ley como requisito de culminación de

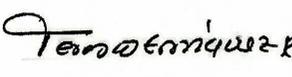
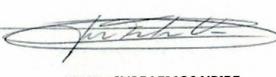
estudios u obtención del título para los programas académicos que tengan responsabilidad en la atención de casos de violencia contra las mujeres, incluirán en el proceso formativo el enfoque de género y la inclusión de lo establecido en la Ley 1257 de 2008 para la sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

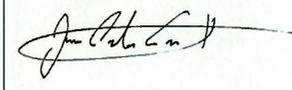
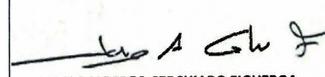
Artículo 7°. Vigencias y derogatorias.
La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

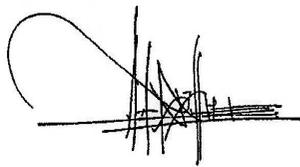
De los honorables Congressistas:

 ANA PAOLA GARCÍA SOTO Representante a la Cámara. Departamento de Córdoba.	 DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS Representante a la Cámara. Departamento de Cundinamarca.
 JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ Representante a la Cámara. Departamento del Cesar.	 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara. Departamento del Chocó.


 Senador
 Julio Elías Vidal

 MILENE JARAVA DÍAZ Representante a la Cámara. Departamento de Sucre.	 ALVARO MAURICIO LONDOÑO Representante a la Cámara. Departamento de Vichada.
 TERESA DE JESÚS ENRÍQUEZ Representante a la Cámara. Departamento de Nariño.	 ALEXANDER GUARÍN SILVA Representante a la Cámara. Departamento del Guainía.
 JUAN FELIPE LEMOS URIBE Senador de la República.	 JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara. Departamento del Valle del Cauca.
 ANA ROGELIA MONSALVE ÁLVAREZ Representante a la Cámara. Departamento del Atlántico.	 VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO Representante a la Cámara. Departamento del Valle del Cauca.

 JOSÉ ALFREDO GNECCO Senador de la República.	 CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES Representante a la Cámara. Departamento del Vaupés.
 NORMA HURTADO SÁNCHEZ Senadora de la República.	 JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS Senador de la República.
 JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL Senador de la República.	 HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara. Departamento del Magdalena.
 JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA Representante a la Cámara. Departamento de la Guajira.	 JOHN MOISÉS BESAILE FAYAD Honorable Senador de la República.

 WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA Honorable Representante. Departamento de Norte de Santander.	
--	--

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO:

El presente proyecto de ley tiene por objeto promover en los programas académicos de Medicina, Derecho, Psicología y Trabajo Social, lo establecido en la Ley 1257 de 2008 en cuanto su rol como actor de incidencia en la sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

JUSTIFICACIÓN

Según reportes de la Organización Mundial de la Salud, un tercio de las mujeres en el mundo han sido víctimas de distintas modalidades de violencia de género, pues “alrededor de una cada tres (35 %) mujeres en el mundo ha sufrido violencia física y/o sexual de pareja o violencia sexual por terceros en algún momento de su vida”, convirtiendo este hecho, en un problema de salud pública, al hacer de las mujeres que la

padecen, una de las poblaciones más vulnerables y desprotegidas a nivel mundial¹.

Lo anterior ha motivado en la gran mayoría de Gobiernos del mundo, al desarrollo de una importante legislación tanto a nivel nacional como multilateral para atacar dicho flagelo, lo que ha dado como resultado, toda una serie de convenciones internacionales, y en el caso de Colombia, la expedición de distintas leyes que han buscado proteger a las mujeres de todo tipo de violencia.

Una de las iniciativas más importantes es la Ley 1257 de 2008, la cual es un referente fundamental en la lucha de reconocer la violencia de género en nuestro país. Y si bien la ley es ambiciosa respecto al abanico de respuestas posible frente a los casos de violencia de género, los resultados siguen siendo insuficientes, no solo por el no cumplimiento por parte del Estado de las obligaciones estipuladas por la ley², sino principalmente por la resistencia de las instituciones para incluir un modelo de respuesta integral, que fue construido desde una visión feminista³.

Y aunque la ley acepta cinco tipos diferentes de violencia (tanto física, sexual, psicológica, económica y patrimonial), el desconocimiento en la aplicación de la norma por las entidades encargadas de conocer este tipo de delitos, genera un proceso constante de revictimización de las mujeres. Este hecho se encuentra demostrado en varias encuestas y estudios, en las que se evidencia la falta de preparación real de las autoridades para poner en marcha la ruta de atención dispuesta en la Ley 1257 de 2008. En este sentido, por ejemplo, en una encuesta que realizó la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, con funcionarios públicos, el 54 % de ellos todavía piensan que en los casos de violencias contra las mujeres, deben ser tratados bajo el entendido que “la ropa sucia se lava en casa”, deslegitimando así, no solo el acto de violencia cometido contra la mujer, sino desalentando cualquier tipo de denuncia por parte de las mujeres frente a estos hechos violentos. En el mismo sentido, encontramos el estudio Representaciones Sociales de las Violencias contra las Mujeres por Parte del Personal de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) en Barranquilla”, realizado durante 2016 por el grupo “Estudios de Género, Familias y Sociedad” de la Universidad Simón Bolívar, en el que se deja al descubierto que, más de la mitad de encuestados, es decir, el 55,6 %, desconocía la existencia tanto

de la Ley 1257 como de otras relacionadas, lo que evidentemente, genera, en palabras de las investigadoras (...) “una barrera en la garantía del derecho a una vida libre de violencias para las mujeres, en la medida que no se saben cuáles son las competencias y obligaciones que se tienen desde el área donde se labora (...).

Sumado a esto, la Mesa de Seguimiento a la Ley 1257 de 2008 ha denunciado la falta de aplicación de los decretos reglamentarios de la iniciativa, convirtiendo esto en uno de los principales obstáculos en la implementación de la misma, pues a pesar de la existencia del Decreto número 4798 de 2011, en el que se ordena al Ministerio de Educación (...) promover, especialmente a través de los programas de fomento, que las instituciones de educación superior –en el marco de su autonomía–, la generación de estrategias que contribuyan a sensibilizar y capacitar a la comunidad educativa, especialmente docentes y estudiantes (...), no se ha trabajado en la implementación de las disposiciones para que las instituciones educativas las incluyan en sus programas.

Todo lo anterior, conduce a la necesidad de presentar una propuesta que refuerce los procesos de capacitación y formación de los y las futuras profesionales que atenderán los casos de mujeres víctimas de violencia de género.

MARCO LEGAL:

En Colombia el desarrollo legal frente a los derechos de las mujeres ha sido relativamente nuevo, pues recordemos que la Constitución de 1886 no contemplaba en su esencia el individuo, sino la familia y la Iglesia Católica, por consiguiente, con el cambio de Constitución en 1991 se da una ruptura frente a la esencia de las normas constitucionales encaminando su estructura en el individuo y el desarrollo de sus derechos y deberes.

Un primer avance, se da en 1974 donde se le otorga igualdad de derechos a las mujeres en el Decreto número 2820; posteriormente con la expedición de la Constitución Política de 1991, el camino ha estado demarcado por dos vías, por un lado, las altas Cortes han jugado un rol fundamental y por el otro, el legislador ha desarrollado leyes en pro de sus derechos.

En este sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-355 de 2006 permite a las mujeres la interrupción de su embarazo bajo tres situaciones concretas, reconociendo así la autonomía de ellas sobre su cuerpo. En Sentencia T-967/14 se declara que los celos enfermizos constituyen maltrato psicológico y es causal de divorcio; por último, la Sentencia T-012/16 sienta las bases jurisprudenciales para proteger a las mujeres víctimas de violencia económica.

Por el lado legislativo, el Congreso a través de la Ley 1257 de 2008 dictó las normas sobre prevención y sanción contra todo tipo de violencia a la mujer y creó la ruta de atención para frenar dicho flagelo. Posteriormente en el 2014 con la Ley 1719

¹ Las Representaciones Sociales de las Violencias contra las Mujeres por parte del Personal de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) en la ciudad de Barranquilla. En: Sexualidad, pobreza, violencias y estereotipos: Una mirada desde los jóvenes a los estudios de género. Universidad Simón Bolívar, 2017.

² *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/tras-10-anos-de-ley-para-erradicar-violencia-contra-las-mujeres-el-pais-esta-con-saldo-en-rojo-30043>.

³ Informe de seguimiento a la Ley 1257: diez años de la ley de no violencias hacia las mujeres.

se garantizó el acceso a la justicia de las mujeres y niñas víctimas de violencia sexual como resultado del conflicto armado. En el año 2015 se crea la Ley 1761 (Rosa Elvira Cely) la cual introduce el tipo penal del feminicidio como delito autónomo.

Ley 1257 de 2008 y su ruta de atención:

El artículo 2° de la 1257 de 2008 define el concepto de violencia contra las mujeres y enmarca sus diferentes tipos:

“Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado. (Negrilla fuera del texto)...”.

Conforme a lo anterior, la ley en su artículo 8° incluye los derechos de las víctimas en los cuales se resalta:

- “a) Recibir atención integral a través de servicios con cobertura suficiente, accesible y de calidad;*
- b) Recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad. (Negrilla fuera del texto)...;*
- c) Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con sus derechos y con los mecanismos y procedimientos contemplados en la presente ley y demás normas concordantes. (Negrilla fuera del texto);*
- d) Dar su consentimiento informado para los exámenes médico-legales en los casos de violencia sexual y escoger el sexo del facultativo para la práctica de los mismos dentro de las posibilidades ofrecidas por el servicio. Las entidades promotoras y prestadoras de servicios de salud promoverán la existencia de facultativos de ambos sexos para la atención de víctimas de violencia. (Negrilla fuera del texto);*
- g) Recibir asistencia médica, psicológica, psiquiátrica y forense especializada e integral en los términos y condiciones establecidos en el ordenamiento jurídico para ellas y sus hijos e hijas. (Negrilla fuera del texto);”*

Conforme a esta ley y lo reglamentado parcialmente sobre la misma, el Gobierno nacional a través del Decreto número 4798 del año 2011, determinó en su artículo 6°, lo siguiente:

“El Ministerio de Educación Nacional, promoverá, especialmente a través de los programas de fomento, que las instituciones de educación superior, en el marco de su autonomía:

- a) Generen estrategias que contribuyan a sensibilizar y capacitar a la comunidad educativa, especialmente docentes y estudiantes, en la prevención de las violencias contra las mujeres. (Negrilla fuera del texto)...”.*

Como desarrollo práctico a todo lo anterior, y dependiendo de la naturaleza de la violencia y ante la autoridad frente a quien se presenta, existen diversos mecanismos para activar la ruta de atención:

- a) Comisarías de Familia:** Esta ruta se activa cuando existe violencia intrafamiliar, violencia física, psicológica y económica ejercida por los miembros que conforman el núcleo familiar de la mujer o por parte del cónyuge o compañero/a permanente y/o su pareja sentimental. Por este medio se busca solicitar medidas de atención, protección y cuota alimentaria;
- b) Fiscalía General de la Nación:** Esta ruta se activa cuando se cometen delitos contra las mujeres ya sea por denuncia o de oficio cuando se presentan casos de violencia sexual o feminicidio;
- c) Sector salud:** Esta ruta se activa cuando la víctima acude a su IPS, su EPS o a las administradoras de régimen subsidiado. Generalmente se presentan cuando existen lesiones físicas o psicológicas de las víctimas y en los casos de violencia sexual;
- d) Policía Nacional:** Se activa generalmente cuando existe un llamado por parte de la víctima a la línea de emergencias. Se da por flagrancia o para hacer efectiva una medida de protección;
- e) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):** Se activa con respeto a custodias, cuota alimentaria para menores de edad y régimen de visitas. Este mecanismo tiene mayor efectividad en los casos que se quiera solicitar la terminación de la patria potestad por hechos graves que pongan en peligro el menor;
- f) Otras entidades:** Esta ruta se activa en casos de requerimientos de las rutas anteriores o por entidades que deben realizar asesoría o acompañamiento a los ciudadanos.

En conclusión, la Ley 1257 de 2008 y su posterior reglamentación a través de decretos, crea el sistema de acción y reacción frente a los múltiples tipos de violencias contra las mujeres, determina algunas acciones para su prevención y dicta directrices para su sensibilización.

PRINCIPALES BARRERAS DE ACCESO A LA JUSTICIA QUE IMPIDEN DETENER Y ERRADICAR LA VIOLENCIA DE GÉNERO

La violencia de género es la principal problemática que viven niñas, adolescentes y mujeres en Colombia y el mundo. A pesar de

los avances sobre conciencia, legislación y los esfuerzos gubernamentales, no son suficientes, ya que según datos de Medicina Legal y ONU mujeres, frente a 2021 la violencia contra la mujer aumentó en Colombia con datos a octubre de 2022.

La problemática de la violencia de género en Colombia sigue aumentando principalmente por las barreras de acceso a la justicia en Colombia que enfrentan las víctimas de violencia de género. Existen una gran variedad de factores que acrecientan las barreras, como:

- Falta de conocimiento y comprensión de las leyes y recursos disponibles.
- Las víctimas no conocen en gran medida las leyes que las protegen o cómo acceder a ellas, lo que puede deberse a una falta de educación y conciencia en la sociedad.
- Falta de información y de recursos para acercar la justicia a las víctimas.

Por otro lado, para exponer la importancia de este proyecto de ley es entender la barrera referente a la falta de capacitación y conocimiento de los funcionarios públicos en Colombia frente a la atención de violencia de género, la gran mayoría de mujeres se sienten desentendidas o son escuchadas inadecuadamente debido a la falta de conocimiento y sensibilidad de los funcionarios que hacen parte de la Ruta de Atención, en los que generalmente depositan su confianza para obtener ayuda.

Este desconocimiento, principalmente de lo establecido en la Ley 1257 de 2008, puede llevar a que los funcionarios públicos realicen un mal manejo de los casos frente a la violencia, lo que empeoraría la situación de la víctima, ya que aumenta su vulnerabilidad y puede llegar a implicar una revictimización. Por lo que es fundamental que desde la academia se formen a esos futuros profesionales que incidirán en la aplicación de la ruta de atención de violencias basadas en género, reciban una capacitación y sensibilización adecuada por parte de las Instituciones de Educación Superior.

Si bien es cierto que existe un orden procedimental que obliga a ceñirse a la norma que legitima la defensa, es real que la búsqueda del derecho para muchas mujeres resulta ser una negación porque las medidas de protección son insuficientes y las pocas que se asignan son inoportunas e ineficaces colocando en riesgo a la víctima y en evidencia las falencias de la administración de justicia.

Según el estudio “Representaciones Sociales de las Violencias contra las Mujeres por parte del Personal de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) en Barranquilla” el cual se realizó en el 2016, da sustento de la existencia de una de las principales barreras de acceso a la Justicia por parte de víctimas por violencia de género, es el desconocimiento del profesional que atiende los casos. Por ejemplo,

de los 54 funcionarios encuestados de nueve IPS mostró que el 55.6 %, desconoce de la existencia de la normatividad nacional e internacional para asistir a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, pese a que la Ley 1257 habla de las empresas promotoras de salud⁴.

El estudio también reveló prejuicios frente a estereotipos de género que tienen los funcionarios, ya que se evidenció que más del 80 % se mostró en desacuerdo con la afirmación “lo que pasa en el espacio privado no es responsabilidad de las instituciones”, además, el 57.1 % de las personas encuestadas estuvieron de acuerdo de que “hay casos de violencia de pareja en los que pareciera que a la mujer le gusta que le peguen”; otro 46,9 % de los funcionarios manifestó estar de acuerdo con la afirmación “las mujeres que se visten de manera provocativa se exponen”; 40,8 % consideró que “los violadores son, por lo general, hombres que no pueden controlar sus instintos sexuales”, y 59,1 % coincidió con la frase “cuando los hombres están bravos es mejor no provocarlos”.

Por lo anterior, sigue siendo imperativo que los esfuerzos para erradicar este fenómeno de violencia de género sean impulsar procesos de sensibilización, capacitación y formación del personal de la IPS sobre la atención de mujeres víctimas.

De acuerdo con el propio estudio, los funcionarios que hacen parte de las rutas de protección deben brindar acompañamiento de manera sensible a los temas relacionados al enfoque de género, de lo contrario persistirán los prejuicios y se mantendrán las distancias de atención entre el funcionario y la víctima.

ÁMBITOS PROBLEMÁTICOS EN LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN

Atendiendo a lo estipulado por las Organizaciones y mujeres integrantes de la Mesa por el Derecho de las Mujeres existen ámbitos problemáticos en la aplicación de Medidas de protección.

1. *El desconocimiento y falta de información de la normatividad vigente.*
2. *Dificultades para el Acceso a la Justicia, con afectación especial a las mujeres víctimas de violencias al interior de la familia.*
3. *Fallas en el acceso y calidad del servicio que presta la administración de justicia como derecho.*
4. *Actuaciones erradas y con sesgos estructurales.*
5. *Inaplicabilidad del Principio de la Debida Diligencia como función del Estado y sus agentes.*

⁴ Grupo Estudios de Género, Familias y Sociedad de la Universidad Simón Bolívar. (2016). Representaciones sociales de las violencias contra las mujeres por parte del personal de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) en Barranquilla.

BARRERA EN LA EFECTIVIDAD DE LA RUTA DE ATENCIÓN

La multiplicidad de actores institucionales que tienen una responsabilidad frente a la víctima dentro de la ruta de atención, resulta ser una barrera significativa de acceso a la justicia, desde la denuncia hasta un juicio real. Este proceso se convierte en una verdadera odisea debido a la complejidad del sistema de atención a las víctimas.

Con lo anterior, las múltiples formas para lograr la atención pueden generar confusión y desorientación en la víctima, que se encuentra en una situación de vulnerabilidad y estrés emocional. Además, la falta de coordinación entre los distintos actores involucrados en el proceso (Policía, Fiscalía, Medicina Legal, Comisarías de Familia, IPS, entre otras) genera retrasos y dilaciones, lo que a su vez afecta la efectividad de la atención.

Todo lo anterior puede provocar que la víctima se sienta desamparada y que abandone el proceso de búsqueda de justicia, lo que provoca impunidad y vulnerabilidad de las mujeres frente a la violencia de género. Es necesario, por tanto, simplificar y coordinar los procesos de atención a las víctimas, garantizando la calidad y eficacia de los servicios prestados, para que las mujeres puedan acceder a la justicia de forma efectiva y segura.

ELIMINACIÓN DE LOS ESTEREOTIPOS DE GÉNERO

Los estereotipos de género son creencias y prejuicios arraigados en nuestra cultura que asignan roles y características a hombres y mujeres de manera limitante. Estos estereotipos condicionan las expectativas y comportamiento de las personas en función de su género, limitando su desarrollo y su capacidad de acción⁵.

Para erradicar los estereotipos de género es necesario abordar el problema desde diferentes ámbitos como **la educación, los medios de comunicación y las políticas públicas**.

Con fines de entender los motivos del presente PL se hará puntualidad en el ámbito de la educación como un medio eficaz para transformar los imaginarios colectivos que provocan violencia de género, debido a la capacidad para cambiar las actitudes y comportamiento de las personas.

La educación puede ayudar a sensibilizar y comprender sobre la gravedad de la violencia de género y a desarrollar actitudes y comportamientos acertados y empáticos hacia las víctimas. Además, por medio de una enseñanza se puede ayudar a las personas a identificar los factores que contribuyen a la violencia de género y dar posibles acciones que mitigen esta problemática.

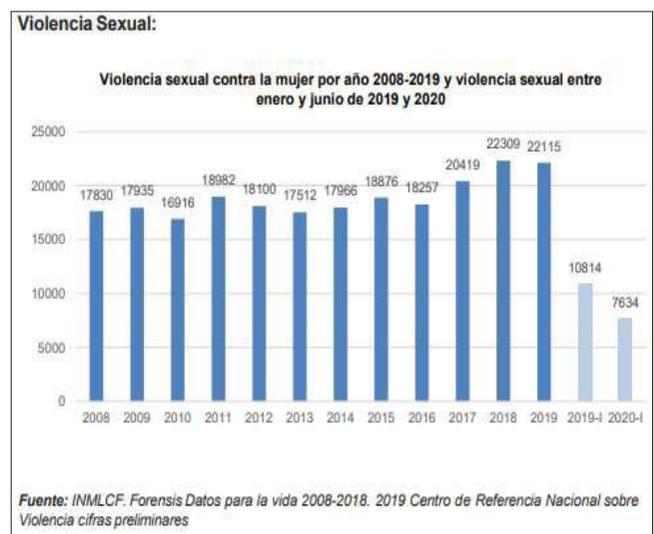
⁵ ONU. (2020). Gender Stereotyping and the Judiciary a workshop guide. USA: ONU.

En conclusión, la educación puede fomentar habilidades y valores importantes que ayudan a las personas y especialmente a las profesiones que inciden en la ruta de atención a eliminar estereotipos de género personales que podría realizar una atención efectiva a mujeres que han sufrido violencia de género.

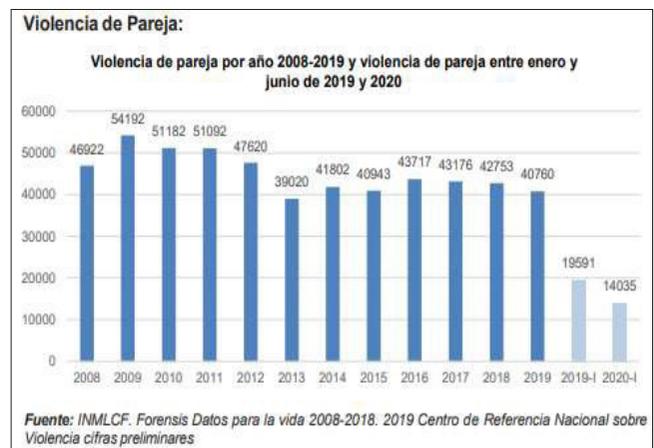
PANORAMA DE LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES EN COLOMBIA.

El informe publicado por el Observatorio Colombiano de las Mujeres del año 2020, reflejan aún la difícil situación de las mujeres en el país:

- **El panorama de las violencias en los años 2008 a 2019** a través de la lupa del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Fiscalía General de la Nación:



⁶“Para el año 2019 se registraron en promedio 60 casos diarios de violencia sexual, es decir que cada 150 minutos una mujer fue víctima de este tipo de violencia”.



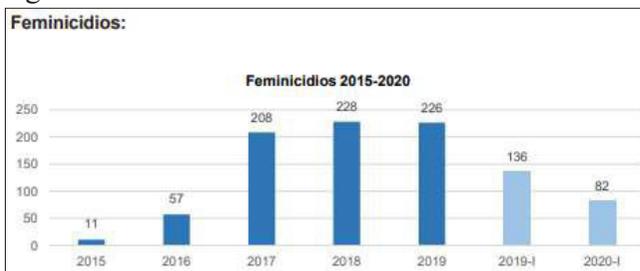
⁷“Para el año 2019 se presentaron en promedio 111 casos diarios de violencia de pareja con víctimas mujeres, es decir que cada 13 minutos una mujer fue víctima de este tipo de violencia”.

- ⁶ Violencias por razones de género (contra niñas y mujeres) en Colombia durante el aislamiento preventivo primer semestre de 2020. Observatorio colombiano de las mujeres.
- ⁷ Violencias por razones de género (contra niñas y mujeres) en Colombia durante el aislamiento preventivo primer semestre de 2020. Observatorio colombiano de las mujeres.



8“Para el año 2019 se presentaron en promedio 42 casos diarios de violencia intrafamiliar con víctimas mujeres, es decir que cada 35 minutos una mujer fue víctima de este tipo de violencia”.

Como vemos las cifras no son nada alentadoras inclusive se evidencia un repunte en los casos de violencia sexual contra las mujeres entre el año 2018 y 2019. En adición, las cifras de feminicidio entre años 2015 y 2020 (primer semestre), son los siguientes:



9“Entre el año 2015 y el 2019 se registraron por la fuente Fiscalía General de la Nación 730 casos de feminicidio. Respecto al departamento en el que ocurrieron los hechos en suma se encontró que la mayor proporción tuvo lugar en el Valle del Cauca donde se registraron 129 casos, seguida de Antioquia con 103, Bogotá D. C., con 76, Cauca con 42, Atlántico con 41 y Tolima con 33, de modo que en estos 6 territorios se concentró el 52 % del total de casos del país entre 2015 y el 25 de junio de 2020”.

Todo lo anterior, permite entender que, el espíritu de este proyecto de ley es crear un mayor compromiso por parte de las instituciones de educación superior en la capacitación de los y las profesionales que juegan un rol fundamental en la ruta de atención, **ya que es evidente que la activación de dicha ruta está íntimamente relacionada con las profesiones de Medicina, Derecho, Psicología y Trabajo Social; por lo anterior esta ley busca que los futuros profesionales de dichas carreras estén capacitados para detectar, prevenir y asistir los hechos generadores de violencia contra las mujeres.**

8 Violencias por razones de género (contra niñas y mujeres) en Colombia durante el aislamiento preventivo primer semestre de 2020. Observatorio colombiano de las mujeres.

9 Violencias por razones de género (contra niñas y mujeres) en Colombia durante el aislamiento preventivo primer semestre de 2020. Observatorio colombiano de las mujeres.

CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

“Artículo 286. *Régimen de conflicto de interés de los congresistas.* Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- Beneficio particular: Aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;
- Beneficio actual: Aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión;
- Beneficio directo: Aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)”.

Igualmente, El Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

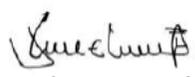
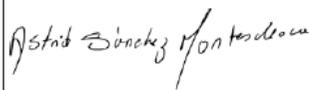
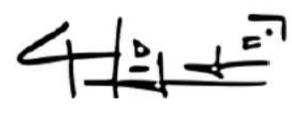
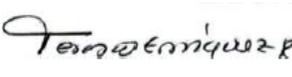
“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles...”.

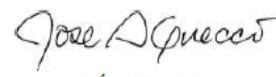
Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

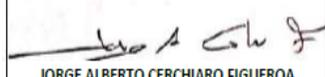
Bibliografía:

1. Centro de pensamiento Partido de la U. (2023). Borrador Paper Femicidio.
2. *El Tiempo*. Recuperado Sitio Web: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/tras-10-anos-de-ley-para-erradicar-violencia-contra-las-mujeres-el-pais-esta-con-saldo-en-rojo-300432>
3. Linda Cabrera Cifuentes. Corporación Sisma Mujer. (2019). Informe de Seguimiento a la Ley 1257: Diez años de la Ley de No Violencias hacia las Mujeres.
4. ONU. (2020). Gender Stereotyping And The Judiciary A Workshop Guide. Usa: Onu.
5. Organizaciones y mujeres integrantes de la Mesa por el Derecho de las Mujeres. (2015). La Misma Historia Otra Vez / Vivencias de Mujeres y Barreras de Acceso a la Justicia: Ley 1257 de 2008.
6. Universidad Simón Bolívar. (2017). Las Representaciones Sociales de las Violencias contra las Mujeres por parte del Personal de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) en la ciudad de Barranquilla. En: Sexualidad, pobreza, violencias y estereotipos: Una mirada desde los jóvenes a los estudios de género.

De los Honorables Congresistas:

 ANA PAOLA GARCÍA SOTO Representante a la Cámara. Departamento de Córdoba.	 DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS Representante a la Cámara. Departamento de Cundinamarca.
 JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ Representante a la Cámara. Departamento del Cesar.	 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara. Departamento del Chocó.
 MILENE JARAVA DÍAZ Representante a la Cámara. Departamento de Sucre.	 ALVARO MAURICIO LONDOÑO Representante a la Cámara. Departamento de Vichada.
 TERESA DE JESÚS ENRÍQUEZ Representante a la Cámara. Departamento de Nariño.	 ALEXANDER GUARÍN SILVA Representante a la Cámara. Departamento del Guainía.
 JUAN FELIPE LEMOS URIBE Senador de la República.	 JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara. Departamento del Valle del Cauca.

 ANA ROGELIA MONSALVE ÁLVAREZ Representante a la Cámara. Departamento del Atlántico.	 VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO Representante a la Cámara. Departamento del Valle del Cauca.
 JOSÉ ALFREDO GNECCO Senador de la República.	 CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES Representante a la Cámara. Departamento del Vaupés.
 NORMA HURTADO SÁNCHEZ Senadora de la República.	 JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS Senador de la República.
 JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL Senador de la República.	 HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara. Departamento del Magdalena.

 JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA Representante a la Cámara. Departamento de la Guajira.	 JOHN MOISES BESAILE FAYAD Honorable Senado de la Republica.
 WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA Honorable Representante. Departamento de Norte de Santander.	

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 08 de Marzo del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley XI Acto Legislativo No. 356 Con su correspondiente **Exposición de Motivos, suscrito Por:** HR Ana Paola Garcia, H.R Diego Caicedo, H.R Jose eliecer salazar, HS Jose Alfredo GNECCO

SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 357 DE 2023
CÁMARA**

por medio del cual se crea el Beneficio de Alimentación al Trabajador y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPÍTULO I**Beneficio de alimentación al trabajador**

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto la creación del Beneficio de Alimentación al Trabajador que busca asegurar el acceso a los trabajadores y a sus familias a una alimentación adecuada como un beneficio social y con el objetivo de mejorar las condiciones nutricionales, fortalecer la salud, prevenir enfermedades, aumentar la productividad y reducir el ausentismo laboral.

Artículo 2º. Alimentación laboral. La alimentación laboral es un derecho de los trabajadores y sus familias, como un beneficio social en donde concurre la responsabilidad del Estado, empleadores, trabajadores y sus familias para fortalecer la salud, prevenir enfermedades, aumentar la productividad y reducir el ausentismo laboral.

Artículo 3º. Elementos del Beneficio de Alimentación al Trabajador. El Beneficio de Alimentación al Trabajador, sin perjuicio los demás beneficios que entreguen los empleadores a trabajadores y sus familias, se compone de los siguientes elementos:

1. Beneficio de alimentación al trabajador.
2. Auxilio alimentario para la niñez temprana.
3. Las demás disposiciones que la ley obligue.

Artículo 4º. Beneficio de alimentación al trabajador. El beneficio de alimentación al trabajador es una prestación social obligatoria en cabeza del empleador que se otorga para garantizar una alimentación suficiente y adecuada en favor de los trabajadores beneficiarios y sus familias, para cumplir con los objetivos trazados por esta ley.

Serán beneficiarios todos los trabajadores que devenguen mensualmente hasta dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes; sin perjuicio de que los empleadores puedan extender los beneficios del programa a los trabajadores que devenguen un monto superior. Para los trabajadores que por las jornadas laborales que ejecuten en su contrato de trabajo devenguen menos de un smmlv, la prestación se pagará en la proporción al tiempo efectivamente laborado en el mes.

Artículo 5º. Modalidades para otorgar el beneficio de alimentación. Los empleadores podrán otorgar este beneficio para los trabajadores mediante cualquiera de las siguientes modalidades:

- a) Instalación de comedores o casinos, operados por las entidades de trabajo;

- b) Uso de restaurantes administrados por terceros en el lugar de trabajo o en sus inmediaciones;
- c) Entrega mensual de un bono de alimentación a través de vales, cupones o tarjetas de alimentación electrónicas emitidas por emisores especializados en este tipo de servicio profesional.

Parágrafo 1º. En los literales a) y b) los empleadores en ningún caso podrán obligar a trabajadores a usar estos servicios y, en relación con su implementación, los empleadores podrán optar por la entrega de vales, cupones o tarjetas de alimentación electrónicas emitidas por emisores especializados en este tipo de servicio profesional.

Parágrafo 2º. El beneficio de alimentación a los trabajadores no podrá entregarse en dinero en efectivo ni por otros mecanismos distintos a las modalidades establecidas en esta ley, debido a que no podrá considerarse un instrumento de pago.

Parágrafo 3º. El Gobierno nacional a efectos de mejorar la aplicación de esta ley, reglamentará en los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Artículo 6º. Del pago del beneficio de alimentación. La modalidad definida en el literal c) del artículo 5º, se otorgará como una prestación social mensual de ayuda alimentaria que equivaldrá como mínimo a tres (3) UVT. Será potestativo acordar un mayor valor entre trabajadores y empleadores, que en ningún caso podrá superar siete (7) UVT.

No constituye salario en especie para ningún efecto legal, no hace parte de la base para liquidar aportes parafiscales y será tratado como un gasto laboral, serán deducibles en los términos y condiciones que se establecen en la ley.

Parágrafo 1º. Los empleadores que contraten trabajadores en municipios de quinta y sexta categoría según lo dispuesto por la Ley 136 de 1994, podrán utilizar bonos en formato de papel para cumplir con la obligación del pago del beneficio de alimentación.

Parágrafo 2º. Estos bonos deberán indicar explícitamente que no podrán ser negociados total o parcialmente por dinero en efectivo, y especificar expresamente que su destinación es para alimentación, quedando prohibida la adquisición de licores y cigarrillos.

Artículo 7º. Beneficios convenidos con anterioridad. El empleador que antes de la promulgación de la presente ley haya pactado con sus trabajadores, a través de acuerdos privados, pacto o convención colectiva, el reconocimiento de beneficios extralegales de alimentación a los trabajadores que devenguen hasta 2 smlv mensuales, podrá computar dichos pagos al cumplimiento de la entrega del presente beneficio social referido en el artículo 5º, siempre y cuando los otorguen en la forma definida por la presente ley.

En caso de que el valor entregado sea inferior al dispuesto en el artículo 6° de la presente ley, el empleador deberá agregar la suma adicional respetando las disposiciones de esta ley. En caso de que el valor pagado sea superior a lo allí dispuesto, el valor excedente se seguirá pagando de acuerdo con lo estipulado en el acuerdo, pacto o convención, con los efectos definidos en la legislación laboral. Los valores que pretendan acreditar el pago del beneficio de alimentación no podrán ser en dinero en efectivo.

Artículo 8°. Obligaciones del trabajador. Los trabajadores deberán de hacer uso debido de los cupones, vales o tarjetas para lograr su alimentación y la de su familia en condiciones saludables y balanceadas.

Parágrafo. El Gobierno nacional fomentará entornos laborales saludables, desarrollará jornadas educativas para los trabajadores en donde promuevan hábitos saludables y balanceados de alimentación, con el ánimo de prevenir enfermedades y promover la salud y el bienestar de trabajadores y sus familias.

CAPÍTULO II

Empresas administradoras

Artículo 9°. Registro Nacional de Empresas Administradoras de Beneficios Sociales. Créese el Registro Nacional de empresas Administradoras de Beneficios Sociales y Beneficios para Empleados.

El Ministerio de Trabajo creará un registro único en el que incluye las empresas públicas y privadas que tengan la potencialidad de implementar programas sociales y/o de beneficios para empleados para tener un diálogo permanente y crear buenas prácticas a la hora de la administración de programas de beneficios para empleados.

Artículo 10. De las empresas administradoras de beneficios sociales. Las empresas especializadas en la administración y gestión del beneficio social establecido en el literal c) del artículo 5°, serán aquellas que cuenten con la capacidad técnica, operativa y financiera suficiente para emitir, administrar y reembolsar bonos de alimentación a través de vales, cupones o tarjetas de alimentación electrónicas.

Para tales efectos, deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Estar constituida como persona jurídica.
2. Tener como objeto social la emisión, administración y gestión de beneficios sociales y/o beneficios para empleados.
3. Disponer de una adecuada estructura organizativa y tecnológica, amplia red de establecimientos afiliados y capacidad financiera, que le permita satisfacer los requerimientos de los empleadores y trabajadores.
4. Asegurar mediante contratos firmados con los establecimientos afiliados, la destinación específica que se debe dar a los cupones,

bonos, tickets y tarjetas electrónicas de alimentación para garantizar el correcto uso del beneficio.

5. Mantener una red de establecimientos afiliados, mediante la firma de contratos en los que se establezcan las condiciones de uso, aceptación y reembolso de los cupones, bonos, vales y tarjetas electrónicas de alimentación con comedores, restaurantes, supermercados o establecimientos de consumo de alimentos dentro del territorio nacional, a efecto de que en dichos comercios puedan ser usados los cupones, bonos, tickets o tarjetas electrónicas de alimentación, debiendo publicar una lista de los comercios afiliados que conforman su red.
6. Celebrar contratos directos con los empleadores contratantes de los cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas de alimentación en los que se establezca la obligación del uso específico de los cupones, bonos, vales y tarjetas electrónicas de alimentación para la compra de alimentos o comidas preparadas únicamente.
7. Estar inscrita en el Ministerio del Trabajo en el “Registro Nacional de Empresas Administradoras de Beneficios Sociales y/o Beneficios para Empleados”, cumpliendo los requisitos y obligaciones que este tipo de empresas debe demostrar para que puedan ejercer su labor como empresas especializadas en la administración y gestión de beneficios sociales y/o beneficios para empleados.

Parágrafo. El Ministerio de Trabajo tendrá la función de vigilancia y control de las empresas inscritas en el Registro Nacional de Empresas Administradoras de Beneficios Sociales y/o Beneficios para Empleados con el propósito de garantizar el correcto funcionamiento, el cumplimiento y la entrega adecuada del beneficio.

Artículo 11. Obligaciones de las empresas administradoras de beneficios sociales. Las empresas especializadas en la administración y gestión del beneficio social establecido en el literal c) del artículo 5° están obligadas a:

1. Contar y mantener un sistema propio de administración de beneficios que asegure la operación, resguardo y seguridad de la información del beneficio y de los empleados que lo reciben.
2. Garantizar el reembolso de los establecimientos afiliados receptores de los cupones, bonos, vales y tarjetas electrónicas de alimentación.
3. Entregar al órgano rector competente, las listas de los establecimientos afiliados con el fin de controlar la adecuación de los mismos al objetivo de la presente ley.
4. Mantener un banco de datos de los beneficios otorgados, que deberá contener la traza de los

cupones, bonos, vales o tarjetas electrónicas que fueron asignados, así como los datos de las operaciones realizadas con los mismos.

5. Emitir a los empleadores contratantes de los cupones, bonos, tickets o tarjetas electrónicas, una factura por el servicio de administración del beneficio que contendrá aparte de los requisitos formales de las facturas que exige la legislación colombiana: la cantidad de tickets emitidos, la comisión cobrada sobre la cantidad de tickets, cupones, bonos o tarjetas emitidas, la carga tributaria correspondiente a este tipo de servicios y los otros cargos que con ocasión del servicio deban ser cobrados a los empleadores contratantes.
6. Establecer en los contratos con los establecimientos afiliados y con las empresas contratantes del servicio de administración del beneficio social de alimentación, la obligación de que estos, instruyan a sus trabajadores en el correcto uso de los cupones, bonos, vales y tarjetas electrónicas de alimentación.
7. Desarrollar campañas anuales para difundir el correcto uso de los cupones, bonos, vales y tarjetas electrónicas de alimentación y de esta forma garantizar la adecuada difusión de la información y el correcto cumplimiento de la presente ley.

Parágrafo 1º. En desarrollo de la Obligación número 6 de este artículo, las empresas administradoras de beneficios sociales promoverán la vinculación en la red de establecimientos afiliados a las unidades de economía popular y de pequeñas y medianas empresas.

Parágrafo 2º. El incumplimiento por parte de las empresas administradoras de beneficios sociales de lo dispuesto en el presente artículo será sancionado por la autoridad competente.

Artículo 12. Competencia en las empresas administradoras de beneficios sociales. El Gobierno nacional deberá promover la competencia en el mercado de las empresas administradoras de beneficios sociales para garantizar un mercado competitivo, abierto y eficaz.

CAPÍTULO III

Otras disposiciones

Artículo 13. Auxilio suplementario para la primera infancia. Durante los primeros dieciocho (18) meses de maternidad o paternidad, los trabajadores que reciban el beneficio de alimentación podrán recibir un único pago adicional por el valor de dos (2) días de trabajo liquidados sobre la base de un salario mínimo mensual legal vigente cumpliendo lo establecido en esta ley.

El valor de este auxilio adicional será el mismo sin importar el número de hijos que tengan entre 0 y 18 meses de vida.

Artículo 14. Lucha contra el hambre. El Gobierno nacional promoverá programas enfocados

en reducir la desnutrición infantil y en disminuir la inseguridad alimentaria en las personas de menores ingresos.

Uno de los mecanismos que se podrá usar dentro de estos programas será el uso de las modalidades establecidas en esta ley como un instrumento de asistencia social.

Artículo 15. Donación a los Bancos de Alimentos. Los alimentos producidos por comedores, casinos o restaurantes de los que trata la presente ley, que no hayan sido consumidos y que estén aptos y en buenas condiciones para el consumo humano podrán donarse a Bancos de Alimentos, sociedades sin ánimo de lucro y demás entidades que se dediquen a atender población vulnerable.

Artículo 16. Evaluación de impacto. Dos años después de la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Trabajo deberá realizar una evaluación de impacto en la que determine los efectos de la ley sobre: el nivel de empleo, la formalidad laboral, los niveles de inseguridad alimentaria y la productividad de los trabajadores.

Artículo 17. Vigencia y derogatorias. La presente ley entrará en vigencia a partir de su aprobación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá	JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá
---	--

 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por el Departamento de Nariño Pacto Histórico - Polo Democrático Alternativo.	 LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA Representante a la Cámara por Cundinamarca
---	--

 JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara	 ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO Representante a la Cámara Departamento de Santander Partido Liberal Colombiano
--	---

PROYECTO DE LEY NÚMERO 357 de 2023 CÁMARA

por medio del cual se crea el Beneficio de Alimentación al Trabajador y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos está compuesta por nueve (9) apartes:

1. Objeto del proyecto de ley
2. Problema a resolver

3. Cómo se resuelve el problema
4. Antecedentes
5. Justificación del proyecto
6. Derecho comparado
7. Consideraciones finales
8. Conflicto de intereses
9. Referencias

1. Objeto del proyecto de ley

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

2. Problema por resolver

Alto número de personas trabajadoras que se encuentran en inseguridad alimentaria en el país, ya sea por causas estructurales del mercado laboral o por el aumento de la inflación que reduce la capacidad adquisitiva.

La mala alimentación o malnutrición impacta a las personas siendo uno de los principales factores que genera enfermedades cardiovasculares (como el infarto de miocardio y los accidentes cerebrovasculares, a menudo asociados a la hipertensión arterial), algunos cánceres, y la diabetes (OPS, n.d.)

Al año fallecen en el mundo 17,9 millones de personas en el mundo por enfermedades cardiovasculares, seguidas de 9 millones de cáncer y 1,6 millones de diabetes. Solo en América se producen 5,5 millones de muertes por enfermedades no transmisibles cada año (OPS, n.d.)

3. Cómo se resuelve el problema

Creando el Beneficio de Alimentación al Trabajador, consistente en una prestación social obligatoria en cabeza del empleador que se otorga para garantizar una alimentación suficiente y adecuada en favor de los trabajadores beneficiarios y sus familias. Buscando que el trabajador pueda tener un impacto positivo en su desempeño laboral, entre otras razones de salud pública.

Aunque puede pensarse que la población trabajadora no tiene estas dificultades para acceder a una buena alimentación, debe tenerse en consideración que cerca del 80 % de estas personas recibe como remuneración hasta 2 salarios mínimos. Así, según el DANE, en Colombia con corte a diciembre de 2022 hay 21 millones de personas ocupadas, de las cuales 18 millones personas ganan 2 smlmv y 14 millones de trabajadores sustentan una familia compuesta por más de dos personas.

4. Beneficios en Colombia para trabajadores

En materia de derechos de los trabajadores, la legislación colombiana contempla un subsidio y una prestación social que son importantes para el

desarrollo de la labor, como lo son la dotación y el auxilio de transporte.

La dotación consiste en otorgar a cada empleado calzado y prendas de vestir apropiadas para el buen desempeño de las labores contratadas y la legislación colombiana la define como una prestación social que debe entregar el empleador a los trabajadores que devenguen hasta dos salarios mínimos mensuales legales, según el Código Sustantivo del Trabajo (CST), del artículo 230 al 235. La entrega del vestuario de trabajo se realiza tres veces al año y la normativa dispone como fechas máximas para este procedimiento el 30 de abril, 31 de agosto y 20 de diciembre.

Sobre el origen de la dotación como derecho es importante precisar que fue creada en beneficio de los trabajadores de menores ingresos –los que devengan hasta dos salarios mínimos legales vigentes– y cuyo fin es permitirles el uso de vestido de labor y calzado, disminuyendo los gastos en que estos incurren para adquirir el vestuario para laborar.

Otra característica para resaltar acerca de la dotación es su esencia de prestación social. Debido a su naturaleza, por regla general, no puede ser compensada en dinero, salvo si, una vez terminada la relación laboral se demuestra que durante la vigencia del contrato el empleador incumplió con la dotación correspondiente, caso en el cual puede ser pagada en dinero, pues es ilógico obligar al trabajador, una vez finalizada la relación laboral, a recibir un vestido de labor que no requiere.

Por otro lado, el auxilio de transporte fue creado por la Ley 15 de 1959, y reglamentado por el Decreto número 1258 de 1959. La ley que lo creó pretendía intervenir el transporte urbano y de carreteras. Se pensó como un auxilio a cargo de los empleadores en los municipios donde las condiciones del transporte así lo requieran a juicio del Gobierno, el pago del transporte desde el sector de sus residencias hasta el sitio de su trabajo.

Hoy en día, el auxilio de transporte tiene el objetivo de compensar el costo de movilización de los empleados desde su casa al lugar de trabajo y se paga a los trabajadores que devengan hasta dos salarios mínimos. No hace parte del salario, puesto que no constituye ingresos para el empleado, el auxilio tiene por objeto facilitar al empleado llegar al sitio de labor, pero no constituye una remuneración por su trabajo.

Este auxilio, al igual que el salario, se paga en efectivo de manera mensual y se indexa anualmente, de acuerdo con la negociación de la mesa tripartita entre trabajadores, empleadores y el Gobierno nacional.

En Colombia se garantiza para los trabajadores la dotación y el transporte, entendidos como requisitos indispensables para cierto sector de la población y con el fin de que lleve a cabo sus labores sin incurrir en gastos adicionales, no obstante, se desconoce el más importante de los requisitos para el desempeño de las personas en general, como lo es la

alimentación, la cual es concebida como un derecho laboral. La buena alimentación garantiza el normal desarrollo de los niños, niñas y la sana convivencia y el bienestar de los adultos.

En Colombia se desaprovecha la oportunidad de impactar positivamente el desempeño laboral de las personas en las empresas y los índices de desnutrición nacional a través del otorgamiento de alimentación adecuada a los trabajadores y por consiguiente, a sus familias, teniendo en cuenta que, si bien existe normatividad aislada en cuanto a salarios en especie, no hay una norma que recoja las reglas para el otorgamiento de este beneficio, entendido como la fuente primigenia de bienestar, reglas que sí existen en el caso de la dotación y el transporte.

No todas las opciones para entregar alimentación a los empleados impactan positivamente los ingresos de dicho empleado. El otorgamiento de alimentación en Colombia se realiza voluntariamente por los empleadores a través de una figura denominada salario en especie, contemplada en el Código Sustantivo del Trabajo, es un pago que se hace a través de bienes o servicios al empleado; sin embargo, este pago constituye una remuneración del servicio que está prestando, lo cual implica que se tiene en cuenta para todas las cargas tributarias que las partes de la relación laboral deben asumir.

Por otro lado, se expidieron los Decretos números 462 y 473 de 2022, que modifican el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo (Decreto número 1072 de 2015) en el sentido de crear un subsidio de alimentación para empleados públicos de entidades territoriales y para empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible que devenguen asignaciones básicas mensuales no superiores a dos millones treinta y nueve mil novecientos cincuenta y seis pesos (\$2.039.956). El subsidio es de setenta y dos mil setecientos cuarenta y nueve pesos (\$72.749) mensuales o proporcional al tiempo servido para el año 2022. Aunque esta regulación es aplicable solo al sector público, da cuenta de la importancia que debe representar la alimentación no solo para el sector público, sino también para el sector privado.

Esta regulación específica se otorga en efectivo, lo que imposibilita generar trazabilidad concreta de los impactos que esta disposición tiene en materia de bienestar para trabajadores, además de que se desdibuja la destinación específica del mismo.

5. Justificación del proyecto

5.1. Situación nutricional del país

En Colombia, según cifras del Programa Mundial de Alimentos (2023), 15.5 millones de personas se encuentran en inseguridad alimentaria, de ellos 2.1 millones están en una situación severa y 13.4 millones en una situación moderada. Además, alrededor del 51 % de la población colombiana está en una situación de seguridad alimentaria marginal, es decir ante un cambio coyuntural como el aumento de precios de los alimentos o los desastres naturales

podrían perder los medios para consumir alimentos a diario. Por otro lado, de acuerdo con las cifras del DANE, la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC), a enero de 2023 (13,25 %) fue 6,31 puntos porcentuales mayor que la reportada en el mismo periodo del año anterior. El gasto que más ha variado en este último año son los alimentos y bebidas no alcohólicas (26,18 %), esto ha afectado ampliamente a los hogares colombianos, de los cuales el 26,2 % puede consumir menos de 3 comidas al día.

Sin embargo, la inseguridad alimentaria también es causada por factores estructurales que afectan diferenciadamente a cada hogar, en el caso de Colombia la pobreza monetaria, el desempleo y la informalidad:

- *Pobreza monetaria:* En 2021, el total nacional la pobreza monetaria fue de 39,3 % y la pobreza monetaria extrema fue 12,2 %, de acuerdo con los datos del DANE (2021).
- *Desempleo:* de acuerdo con los datos del DANE (2023) para el mes de enero de 2023 la tasa nacional de desempleo fue de 13,7 %. La tasa global de participación se ubicó en 54,7 %, aumentando 1,3 puntos porcentuales respecto al mismo mes de 2022 (53,4 %).
- *Informalidad:* En el total nacional, la proporción de población ocupada informalmente presentó una reducción frente al mismo mes de 2021, pasando de 59,2 % a 57,8 %. Aportan a la mayor reducción las ciudades y áreas metropolitanas principales, de las cuales Bogotá y Manizales presentan la menor tasa de ocupación informal. Por otro lado, las ciudades de Valledupar y Riohacha presentan las mayores tasas, con un 69,6 % y 68,1 %, respectivamente (DANE, 2022).

Aunque puede pensarse que la población trabajadora no tiene estas dificultades, debe tenerse en consideración que cerca del 80 % de estas personas recibe como remuneración hasta 2 salarios mínimos. Así, según el DANE, en Colombia con corte a diciembre de 2022 hay 21 millones de personas ocupadas, de las cuales 18 millones personas ganan 2 smlmv y 14 millones de trabajadores sustentan una familia compuesta por más de dos personas.

En cuanto a la división de gasto de los hogares colombianos, para enero de 2023 el DANE estima que los alimentos y las bebidas no alcohólicas representan el 27,42 % del gasto total mensual de los hogares, siendo el segundo rubro en el cual más invirtieron los colombianos. Mientras que el 28,34 % lo destinaron para transporte y el 18,14 % en restaurantes y hoteles (DANE, 2023).

Lo anterior sumado a la inflación alimentaria por la que atravesamos actualmente, en donde la variación anual de los alimentos para el año 2022 fue 26,18 %, es decir, el rubro en donde más impacto hubo en las alzas de los precios fue en los alimentos. Incluso, algunos alimentos como los tubérculos tuvieron una inflación del 106,83 %, cebolla 101,51

% y yuca 63,17 % (DANE, 2023); todos alimentos básicos de consumo de los hogares colombianos.

Esto evidencia que el alto costo de vida no permite recientemente cubrir los gastos con los ingresos del hogar, por lo que las familias tienen que recurrir a endeudarse para sobrevivir, y esto se evidencia porque según los datos del WFP (2023), cerca del 14 % de los hogares pobres en Colombia se endeudan para comprar comida.

La información de la composición del gasto de las familias colombianas muestra la importancia que tiene la alimentación en la vida de los hogares y de la población en general. Y es que la mala alimentación o malnutrición impacta a las personas siendo uno de los principales factores que genera enfermedades cardiovasculares (como el infarto de miocardio y los accidentes cerebrovasculares, a menudo asociados a la hipertensión arterial), algunos cánceres, y la diabetes (OMS, 2021).

Al año fallecen en el mundo 17,9 millones de personas en el mundo por enfermedades cardiovasculares, seguidas de 9 millones de cáncer y 1,6 millones de diabetes. Solo en América se producen 5,5 millones de muertes por enfermedades no transmisibles cada año (OPS, n.d.)

La inseguridad alimentaria tiene impactos diferenciados para distintos tipos de poblaciones, afectando especialmente a las mujeres, es así como la brecha de género respecto a inseguridad alimentaria ha ido en aumento desde el año 2020. En el mundo a 2021, el 31,9 % de las mujeres padecían inseguridad alimentaria moderada o grave, en comparación con el 27,6 % de los hombres (FAO, 2022).

Esta brecha se profundiza en el caso de las madres cabeza de familia, ya que el 35 % de los hogares con jefatura femenina en Colombia experimentan inseguridad alimentaria respecto al 26 % de los hogares con jefatura masculina según WFP (2023). Esto sería ocasionado por las barreras que experimentan más a menudo las mujeres para insertarse al mercado laboral y por recibir remuneraciones inferiores a las de los hombres.

5.2. La nutrición de los trabajadores colombianos

Con base en lo anteriormente dicho es posible ilustrar el panorama de inseguridad alimentaria que está afectando al país. Esta problemática va más allá de los trabajadores, sin embargo, genera afectaciones especialmente preocupantes para aquellos que reciben hasta 2 salarios mínimos por ser quienes tienen mayor dificultad para cubrir sus costos de vida con sus ingresos, por lo que son la población donde se puede generar beneficios para mitigar esta problemática.

De hecho, diversos estudios, entre ellos el realizado por Christopher Wanjek para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Food at Work (2005), han demostrado el gran impacto de la alimentación durante la jornada laboral para el bienestar de los empleados y en el desempeño laboral de las empresas. Según la OIT,

dado que el lugar de trabajo reúne una gran cantidad de individuos durante más de un tercio de su jornada, debería ser un lugar en donde esté al alcance de las personas una nutrición balanceada y la promoción de iniciativas de educación nutricional, como vector de cambio.

Dado que los trabajadores a veces no tienen tiempo o lugar para comer ni dinero suficiente para comprar alimentos, un gran número de trabajadores no consumen suficientes calorías o alimentos nutritivos para rendir de manera óptima en el trabajo. Se trata de una cuestión de salud pública, de rendimiento para la economía del país y de justicia social, ya que los trabajadores no siempre se benefician en igualdad de trato en el acceso a la alimentación en el lugar de trabajo.

Así pues, vale la pena revisar la demanda calórica de las personas trabajadoras. Los nutricionistas han determinado el gasto energético de hombres y mujeres en diversas actividades:

- Un trabajo de oficina sedentario requiere 1,8 kcal por minuto; estar sentado exige 1,39 kcal por minuto; la práctica de la agricultura, la minería, la silvicultura o la construcción pueden demandar de 5 a 10 kcal por minuto de trabajo.
- Los países de ingresos más bajos dependen más habitualmente del trabajo manual, y los trabajadores de estas naciones suelen consumir calorías inadecuadas para afrontar tales tareas basadas en un uso intensivo de la mano de obra, lo que da lugar a pérdidas de peso, fatiga, baja productividad y accidentes.
- Las deficiencias de proteínas pueden provocar falencias en el desarrollo cognitivo o deficiencias en el crecimiento en el caso de niños y niñas y pérdidas de masa muscular entre adultos. Tales deficiencias son poco frecuentes en los países desarrollados, pero siguen siendo fuente de gran preocupación en las regiones en desarrollo.
- Los micronutrientes, vitaminas y minerales esenciales para un crecimiento y un metabolismo adecuados, constituyen igualmente un motivo de inquietud. Más de 1.000 millones de personas están enfermas o en condición de discapacidad como consecuencia de la deficiencia de micronutrientes, y otros muchos millones se encuentran en situación de riesgo. (OMS, 2021).
- Sólo la anemia por deficiencia de hierro afecta a cientos de millones de trabajadores. Esta condición, y otras formas más leves de deficiencia nutricional, reducen la capacidad física para trabajar y la productividad laboral en tareas repetitivas.

La nutrición de trabajadores es una necesidad para mejorar paralelamente la salud y la seguridad, teniendo como beneficios impulsar el estado de ánimo y el desempeño laboral, reducir el número de

accidentes y días de baja por enfermedad, ahorro de costos de asistencia sanitaria a largo plazo y elevar el PIB y los ingresos fiscales nacionales.

De acuerdo con un estudio realizado por Christopher Wanjek para la OIT (2005), la nutrición deficiente trae consigo mala salud, correlativamente provoca una menor capacidad de aprendizaje, mano de obra descalificada, menor desempeño, pérdida de competitividad, altos costos empresariales, disminución del crecimiento económico, salarios inferiores y, nuevamente, nutrición deficiente y mala salud.

Este estudio demostró que la mala alimentación en el trabajo causa pérdidas de hasta 20 % en el desempeño laboral, ya sea debido a problemas como la desnutrición que afecta a unos 1.000 millones de personas en el mundo en desarrollo, o al exceso de peso que sufre una cantidad similar de personas en países industrializados.

En Colombia hay una ausencia de una política de alimentación enfocada a personas trabajadoras que permita prevenir los problemas asociados a una alimentación inadecuada, y además mitigar los problemas que se extienden a sus familias por no contar con recursos con destinación específica a alimentos.

Las disposiciones contenidas en este proyecto de ley tienen por objeto establecer el marco legal necesario para la implementación del Beneficio de Alimentación al Trabajador para las personas trabajadoras que tienen ingresos de hasta 2 salarios mínimos, con el fin de mejorar su calidad de vida y la de sus familias, promover el bienestar alimenticio, prevenir las enfermedades y deficiencias en salud, derivadas de la falta de acceso a alimentos y lograr mejores desempeños económicos a través de contar con un instrumento de destinación específica para la alimentación.

5.3. La alimentación como un derecho

El bienestar de cada trabajador debe ser una preocupación de los Gobiernos y de las empresas. De hecho, las primeras medidas concretas y vinculantes relativas a la calidad de vida de los trabajadores fueron emitidas gracias a la OIT a partir de la década de 1920, con la promulgación de normas internacionales sobre los tiempos mínimos de descanso de los trabajadores durante la jornada de trabajo.

Posteriormente, se han establecido nuevas normas y esquemas más ambiciosos para la mejora del bienestar laboral. Poco a poco, se reconoció la importancia de la alimentación y así los Gobiernos empezaron a promover programas de alimentación para los trabajadores con una visión centrada en la mejora de la salud, del bienestar y de la productividad laboral.

A lo largo de los años y bajo el impulso de la OIT, el acceso a la alimentación en el lugar de trabajo ha sido reconocido progresivamente como un elemento central del bienestar laboral, definido en 1953 como “los servicios, instalaciones y comodidades

que contribuyen a mejorar las condiciones de los trabajadores”. Precisamente, la OIT a través de la recomendación No. 102 de 1956 instó a los gobiernos a establecer ciertas normas sobre los servicios sociales relativas a la alimentación laboral, incluyendo el acceso a alimentos de calidad, en condiciones higiénicas y a un precio asequible en el espacio de trabajo, al igual que ocurre con las horas de trabajo y los tiempos de descanso, considerados en la mayoría de los países como derechos propios de las personas trabajadoras. La buena alimentación durante la jornada laboral es un círculo virtuoso que implica a todos los actores, desde las autoridades, hasta las empresas y, desde luego, a los propios trabajadores.

Desde luego, fueron creadas organizaciones internacionales dedicadas a promover ante los Estados los temas del acceso a la alimentación, a la salud y las buenas condiciones de trabajo tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Estas organizaciones, a través de varios estudios, han demostrado una correlación muy fuerte entre una alimentación deficiente o inadecuada del trabajador (poder adquisitivo insuficiente para alimentarse de manera suficiente, hábitos de saltar la comida o de tomarla en la mesa de trabajo, el “snacking”) y las enfermedades causadas por trastornos de la alimentación (obesidad, sobrepeso o malnutrición), así como los problemas recurrentes en muchas empresas como lo son los altos niveles de ausentismo y los accidentes laborales.

Tales carencias tienen como consecuencia una disminución del desempeño y del bienestar laboral que luego afectan el desarrollo humano y económico de las empresas y, en una escala mayor, de los Estados.

Más recientemente, la OMS y la FAO señalaron que los programas de alimentación existentes cuyos beneficiarios son las personas trabajadoras y que están establecidos en la legislación de cada país, para ser eficientes, tienen que embarcar a todos los empleadores e incentivarlos a facilitar el acceso a alimentos. Recomiendan, asimismo, que el objetivo de estas leyes sea hacer la trazabilidad de estos beneficios para que se destine a la adecuada alimentación del trabajador.

En el país, la Ley 9ª de 1979 fue la primera aproximación real del Estado colombiano a la protección de la salud del trabajador, en especial su artículo 81 que señala que “*la salud de los trabajadores es una condición indispensable para el desarrollo socioeconómico del país; su preservación y conservación son actividades de interés social y sanitario en la que participarán el Gobierno y los particulares*”. Posteriormente, a través de la Ley 100 de 1993 y del Decreto ley 1295 de 1994 se creó el Sistema General de Riesgos Profesionales, el cual estableció un modelo de aseguramiento privado de

los riesgos ocupacionales y cuyo principal objetivo fue la creación y promoción de una cultura de prevención en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

6. Legislación comparada

Colombia es uno de los pocos países en Latinoamérica que no cuenta con un beneficio de alimentación a las personas trabajadoras. En

varios países de la región se cuenta con normativa específica que dicta medidas para beneficiar a cada trabajador y a sus familias con beneficios que van desde comedores, casinos o bonos de alimentación.

Vale la pena resaltar algunos de los países que mejor experiencia han tenido con la implementación de estos beneficios:

Tabla 1. Derecho comparado.

País	Tipo de Legislación	Modalidad	Impacto
Brasil	Ley 6.321 de 14 de abril de 1976 Programa de Alimentación al Trabajador	Bonos de alimentación, comedores o casinos para trabajadores optativos a contraprestación de beneficios tributarios para las empresas que los otorgan.	El PAT ha beneficiado a más de 19 millones de trabajadores y sus familias. Hoy hay vinculadas más de 220 mil empresas.
Perú	Ley 28051 de 2003 Ley prestaciones alimentarias en beneficio de los trabajadores privados	Busca mejorar ingresos de trabajadores, mediante la adquisición de alimentos. Las modalidades de la prestación incluyen los comedores, casinos o bonos de alimentación. Estas prestaciones no podrán exceder el 20 % del monto de la remuneración ordinaria percibida por el trabajador. Este beneficio no constituye una parte del salario.	Se ha establecido como lineamiento la adopción de medidas y condiciones de salud y seguridad en el trabajo dentro de la Política Nacional Multisectorial de Salud 2030.
México	Ley del 17 de enero de 2011 Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores	Esta ley establece que los patrones podrán decidir, de forma voluntaria o acordada, otorgar a sus trabajadores ayuda alimentaria en alguna de las siguientes modalidades, pero no en efectivo: • Comidas proporcionadas a los trabajadores en comedores, restaurantes o establecimientos de consumo de alimentos. • Despensas, ya sea mediante canastillas de alimentos o por medio de vales. Los incentivos principales son que su implementación es deducible para efectos del impuesto sobre la renta de la empresa, el tope es de hasta 7 salarios mínimos y no forman parte del salario diario integrado que sirve de base para el cálculo de las prestaciones de seguridad social de los trabajadores.	Ha beneficiado a más de 9 millones de trabajadores.

Fuente: Elaboración propia, basada en la legislación de cada país.

De lo anterior se deriva que el caso más antiguo, más documentado y más exitoso en la región es el Programa de Alimentación al Trabajador de Brasil, por lo que vale la pena exponerlo con mayor detalle:

- El Programa de Alimentación para los Trabajadores (PAT) en Brasil como un ejemplo exitoso

En 1970 el bienestar de los empleados y sus familias no era una preocupación importante para las empresas brasileñas. No obstante, las encuestas realizadas en todo el país mostraban que una parte importante de la población brasileña se encontraba

en condiciones de malnutrición y desnutrición. Las consecuencias de estas malas condiciones de trabajo eran un nivel dramáticamente alto de accidentes en el lugar de trabajo, baja productividad y crecientes desigualdades sociales entre los trabajadores de diferentes estratos de la sociedad.

Estas observaciones, combinadas con los crecientes desafíos económicos causados por la primera crisis del petróleo a inicios de la década de los setentas, llevaron al gobierno a crear el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) en 1972 con el objetivo de complementar la

alimentación de los trabajadores de bajos ingresos. En 1976, este programa se amplió y se convirtió en el Programa de Alimentación del Trabajador / “Programa de Alimentação do Trabalhador” (PAT), cuya ambición era extender masivamente el alcance del programa inicial para tocar a la población más amplia posible de trabajadores.

La filosofía del PAT, que sigue siendo la misma hoy en día, es abordar la productividad y el bienestar de los trabajadores como una cuestión de responsabilidad social. En esta perspectiva la inversión y el compromiso para mejorar el acceso de los trabajadores a una alimentación de calidad durante su jornada laboral debían ser compartidos a partir de ese momento entre todos los actores implicados, es decir, el gobierno, las empresas y los propios trabajadores. Basado en una visión holística similar del bienestar de los trabajadores como factor de crecimiento económico, ya aplicada en muchos países europeos en aquella época, este programa pretendía la construcción de un círculo virtuoso de la alimentación. De hecho, la lucha contra la malnutrición y la desnutrición no era sólo un factor de mejora del bienestar de los trabajadores brasileños, sino que las implicaciones visibles son mucho más importantes, abarcando la mejora de la salud, el

aumento de la productividad y la motivación, la disminución de los accidentes laborales y el menor ausentismo.

Después de 40 años de existencia, se mantiene intacta la filosofía del inicio del PAT. Sin embargo, se ha reforzado el modelo, convirtiéndolo no sólo en el mayor programa de alimentación para los trabajadores del mundo, sino también en un verdadero instrumento de desarrollo económico y social para Brasil. Por ejemplo, en 1976, el PAT contaba con 760.000 beneficiarios y 1.300 empresas, beneficiando principalmente a los trabajadores de menores ingresos. Hoy atiende a más de 20 millones de trabajadores, demostrando haber multiplicado por casi 30 el número de usuarios iniciales, llegando a todas las regiones de Brasil.

Tabla 2. Impacto acumulado PAT.

Impacto acumulado de 40 años de PAT (precios de 2015)	
Variable	Valor estimado
Número de comidas servidas	79.000 millones
Valor total de las comidas servidas	1.260 millones de R\$
Impacto en el PIB	2.400 millones de R\$
Cotizaciones sociales	164.000 millones de R\$

Fuente: (Barros, y otros, 2016).

Tabla 3. Impacto acumulado PAT.

Principales partes interesadas afectadas	Qué se ve afectado	Impacto observado
Beneficiarios y empresas	Ingresos de los trabajadores	El valor medio mensual de la prestación alimentaria representa alrededor del 13,4 % de los ingresos medios de los trabajadores
	Número de accidentes de trabajo	Cada punto porcentual de aumento de la penetración del PAT se asocia a un descenso de 0,77 accidentes laborales por cada 100 trabajadores formales
	Desempeño laboral	Cada punto porcentual de aumento de la penetración del PAT se asocia a un incremento del desempeño laboral de 78 céntimos de dólar, en términos de dólares por hora trabajada
Sector alimentario	Creación de empleo e ingresos	1 puesto de trabajo creado por cada 30 beneficiarios del PAT En 2012, los vales de alimentación representaron: • 15 % de los ingresos anuales de los restaurantes. • 6,6 % de los ingresos anuales de los supermercados
Estado	Ingresos del Estado	El modelo permite un retorno medio de 15,71 R\$ por cada 1 R\$ de incentivo fiscal, sólo a partir de los negocios directos generados por el programa, sin considerar los efectos secundarios en toda la cadena

Fuente: (Barros, y otros, 2016).

6.1. Modalidades disponibles para la garantía de la alimentación laboral:

Los distintos programas de alimentación laboral que se han implementado en el mundo generalmente usan las siguientes modalidades:

Transferencias monetarias: la provisión de transferencias monetarias ha sido ampliamente usada para la entrega de beneficios sociales, esta modalidad puede ser condicionada o no y entrega a las familias el dinero para que puedan escoger los alimentos que quieren consumir.

Aunque este tipo de intervención le permite a las familias acceder a alimentos y escoger el tipo de alimentos que desean consumir, esta no permite la trazabilidad, ni asegura que la transferencia entregada sea usada para la compra de alimentos, por ende, a la mejoría del estado nutricional por parte de los beneficiarios. Además, las transferencias monetarias en un contexto de aumento sostenido de precios no son útiles para proteger la capacidad adquisitiva de los beneficiarios.

Comida en especie: esta categoría de intervención agrupa la entrega de alimentos que pueden o no estar

listos para su consumo inmediato, por ejemplo, la provisión de alimentos a través de restaurantes y casinos está incluida en esta categoría.

Muchos de los países han adoptado esta estrategia, no obstante, esta genera un costo adicional para los empleadores que tendrían que asumir el gasto en infraestructura de la adecuación de los espacios.

Bonos de alimentación: los bonos de alimentación son un beneficio entregado a los trabajadores por un valor estimado al que gastarían para adquirir sus alimentos.

En la actualidad los bonos de alimentación son la estrategia más usada para la asistencia alimentaria (Alderman, Gentilini y Yemtsov, 2018), debido a su costo efectividad, ya que logísticamente generan menos costos en su implementación, los bonos tienen un impacto positivo en aumentar la diversidad de los alimentos consumidos en los hogares como fue concluido por Hidrobo, Hoddinott, Peterman, Margolies, y Moreira (2014). Además, reducen las posibilidades que la asistencia sea usada en otro tipo de bienes porque permiten la trazabilidad del gasto o la limitación en bienes que no sean alimentos, mientras preserva la capacidad de cada uno de los hogares de escoger los alimentos de su preferencia, protegen la capacidad adquisitiva de los hogares que aún en un contexto de alta inflación podrán acceder a alimentos y les permiten a los hogares reservar dinero para otros rubros y ahorrar (Savy et al. 2020).

El hecho de que los alimentos o los servicios de catering específicos sean accesibles dentro de una red dedicada, brinda oportunidades económicas a los comerciantes y restaurantes locales, principalmente a los más pequeños. Esto hace posible que las autoridades combinen una política social (aumentar el poder adquisitivo dedicado a la satisfacción de una necesidad esencial) con una estrategia económica específica para apoyar la economía local e incluso fomentar la formalidad de los comercios. Estas características únicas explican que los programas de bonos de alimentación se hayan expandido en todo el mundo durante los últimos 60 años, en más de 40 países en el mundo y continúen vigentes y en creciente evolución.

Adicionalmente, la adopción de los bonos de alimentación detona un círculo de beneficios para todos los actores que intervienen en la problemática de alimentación laboral:

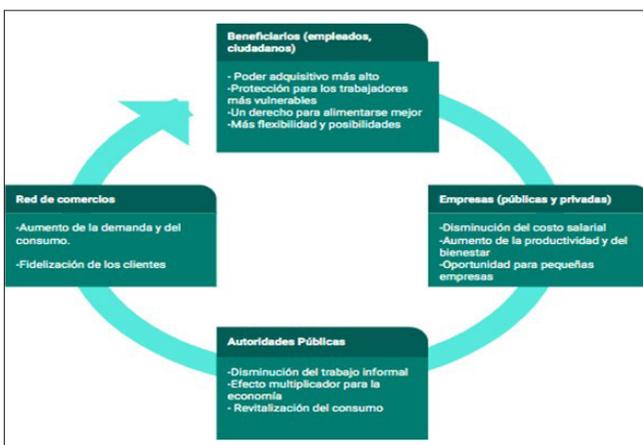


Imagen tomada de: Elaboración propia a partir de OIT (2012).

Estos beneficios demuestran por qué los bonos pueden ser posiblemente la mejor opción para establecer un beneficio al trabajador que mejore sustancialmente la calidad de vida de los trabajadores, incrementando su bienestar en el espacio de trabajo y su rendimiento. Suma con el establecimiento de dinámicas colaborativas entre diversos actores tales como empleadores, empleados, negocios locales, emisores de cupones, gobiernos nacionales y locales y beneficiarios/usuarios.

7. Consideraciones finales

7.1. Beneficios que trae el proyecto de ley

Por todo lo anteriormente mencionado, es necesario determinar una regulación que garantice el derecho a la alimentación laboral, que iguale las condiciones de beneficios entre empleados del sector público y privado, pero, sobre todo, que enfoque la corresponsabilidad que comparte el Estado, el sector privado y las personas trabajadoras en lograr la nutrición adecuada en nuestro país.

Por esta razón, el objetivo de este proyecto es cada persona trabajadora tenga acceso a una sana alimentación que pueda influir positivamente en su calidad de vida, aumente su desempeño laboral, reduzca sus enfermedades y el ausentismo laboral, al igual que toda su familia, por medio de instrumentos que benefician a todos los trabajadores que devenguen hasta 2 salarios mínimos, al además de un auxilio alimentario para la niñez temprana.

De esta manera, el Beneficio de Alimentación al Trabajador (BAT) se dispone como una prestación social obligatoria de la cual serán beneficiarios todos los trabajadores que devenguen mensualmente hasta dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes y que podrá otorgarse por medio de tres modalidades: (i) instalación de comedores o casinos, operados por las entidades de trabajo; b) Uso de restaurantes administrados por terceros en el lugar de trabajo o en sus inmediaciones; o la tercera, c) Entrega mensual de un bono de alimentación a través de vales, cupones o tarjetas de alimentación electrónicas emitidas por emisores especializados en este tipo de servicio profesional.

En caso que los empleadores elijan la tercera modalidad, es decir los bonos de alimentación, deberán reconocerlos por un valor de tres (3) UVT que equivalen a \$127.236 y su monto máximo de siete (7) UVT que corresponde a \$296.884 para el 2023, considerando la distribución de gastos de los trabajadores que destinan en promedio cerca del 30 % de sus salarios en alimentos, los costos de los empleadores y generando un balance que les permita a las familias de los trabajadores consumir mejores alimentos y proteger su capacidad adquisitiva de los aumentos constantes de precios.

Es importante aclarar que este pago no constituye salario en especie para ningún efecto legal, no hace parte de la base para liquidar aportes parafiscales y será tratado como un gasto laboral, serán deducibles en los términos y condiciones que se establecen en la Ley.

Además, se regula a las empresas administradoras de beneficios sociales con el fin de que cumplan

con requerimientos específicos que garanticen la buena dedicación de estos beneficios y, además, con responsabilidades claras para lograr los objetivos de la Ley. Igualmente, en aras de mantener una inspección y vigilancia oportuna para estas empresas y con el fin de promover un mercado competitivo de este sector que promueva la creación de compañías que puedan administrar estos beneficios, se le entrega la competencia directa al Ministerio del Trabajo sobre dichas empresas.

También, no menos importante a lo anterior, se impone como obligación para las empresas administradoras de beneficios sociales que promuevan la vinculación en la red de establecimientos afiliados a las unidades de economía popular y de pequeñas y medianas empresas, de manera que se logre incrementar y fomentar la formalización empresarial en todo el país.

Por último, en cuanto al auxilio para la niñez temprana, se contempla un beneficio económico que consistirá en un único pago adicional por el valor de dos (2) días de trabajo liquidados sobre la base de un salario mínimo mensual legal vigente para las personas trabajadoras que se encuentren en el periodo comprendido dentro de los primeros dieciocho (18) meses de maternidad o paternidad.

8. Conflictos de interés

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“*Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.*

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

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

C. Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)”.

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que se trata de un proyecto de ley de carácter general. Sin embargo, salvo mejor criterio podría considerarse que existen conflictos de interés cuando el congresista, dentro de los grados que determina la Ley, o alguno de sus financiadores, está presente en la comercialización de alimentos, o es titular de establecimientos como restaurantes o comedores.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

De los honorables Congresistas,

 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá	 JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por el Departamento de Nariño Pacto Histórico - Polo Democrático Alternativo.	 LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA Representante a la Cámara por Cundinamarca
 JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara	 ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO Representante a la Cámara Departamento de Santander Partido Liberal Colombiano

9. Referencias

Alderman, H., Gentilini, U. y Yemtsov, R. (2018). *The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers, or Cash Transfers? Food Security*, 10(5), 1293–1295. <https://doi.org/10.1007/s12571-018-0838-8>

Barros, O., Zilveti, F., Carvalho, H., Marques, J., Isabella, G., Guilhoto, J., Mazzon, J. (2016). *40 años do PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador: conquistas e desafios da política nutricional com foco em desenvolvimento econômico e social*. São Paulo: Blucher.

Consejo de Estado (2019). Sentencia 02830, Sala Contenciosa Administrativa. M. P.: Carlos Enrique Moreno Rubio. Bogotá.

DANE. (2021). *Comunicado de prensa: pobreza monetaria*. Bogotá, D. C.: DANE.

DANE. (2022). *Boletín técnico. Ocupación informal trimestre octubre-diciembre 2022*. Bogotá, D. C.

DANE. (2022). *Comunicado de prensa. Encuesta Nacional de Calidad de Vida Gastos del Hogar*. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2021/Comunicado_moduloGastos_2021.pdf

DANE. (2022). *Encuesta pulso social resultados ronda 29*. Bogotá, D. C.: DANE.

DANE. (2023). *Boletín técnico. Principales indicadores del mercado laboral*. Bogotá, D. C.

DANE. (2023). *Visor de Datos IPC*. Obtenido de https://sitios.dane.gov.co/ipc/visorIPC/#/division_gastos

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2022) *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022. Adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer las dietas saludables más asequibles*. Roma, FAO.

Organización Internacional del Trabajo (2012) *SOLVE: Integrando la promoción de la salud a las políticas de SST en el lugar de trabajo*. Obtenido de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/instructionalmaterial/wcms_203378.pdf

Organización Panamericana de la Salud (n.d.) *Enfermedades no transmisibles*. Obtenido de: <https://www.paho.org/es/temas/enfermedades-no-transmisibles>

Organización Mundial de la Salud (2021) *Malnutrición*. Obtenido de: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition#:~:text=En%20todas%20sus%20formas%2C%20la,transmisibles%20relacionadas%20con%20la%20alimentaci%C3%B3n>

Programa Mundial de Alimentos. (2023). *Evaluación de seguridad alimentaria para población colombiana*. Bogotá, D. C.

Wanjek, C. (2005). *Food at work. Workplace solutions for malnutrition, obesity and chronic diseases*. Organización Internacional del Trabajo.

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día	09 de Marzo del año 2023
Ha sido presentado en este despacho el	Proyecto de Ley <input checked="" type="checkbox"/> Acto Legislativo
No.	357
Exposición de Motivos, suscrito Por:	H. R. María Fernanda Carrancho H. R. Juan Carlos Lozada
SECRETARIO GENERAL	

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 018 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con hijos dependientes o en situación de discapacidad.

Bogotá, D. C., diciembre de 2022

Doctora

LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Referencia: Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de ley número 018 de 2022 Cámara, por medio de la cual se armoniza

la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con hijos dependientes o en situación de discapacidad.

Respetada Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, los firmantes procedemos a rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de ley número 018 de 2022 Cámara, por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con hijos dependientes o en situación de discapacidad.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa ya había sido presentada en el Congreso de la República como el Proyecto de ley número 238 de 2020 Cámara, por medio

de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con hijos dependientes o en situación de discapacidad, por los honorables Representantes: *Julián Peinado Ramírez, Alejandro Alberto Vega Pérez, Andrés David Calle Aguas, José Daniel López Jiménez, Eloy Chichí Quintero Romero, César Augusto Lorduy Maldonado, Juan Fernando Reyes Kuri y Juan Carlos Lozada Vargas*. En esa ocasión, se nombró como ponentes a los honorables Representantes *Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, John Jairo Cárdenas Morán y Kelyn Johana González Duarte*. La iniciativa, lamentablemente, fue archivada en el tránsito de legislatura, habiendo surtido únicamente su primer debate.

Previamente, el mismo proyecto había sido radicado como el Proyecto de ley número 121 de 2018 Cámara, 201 de 2019 Senado, por los honorables Representantes: *Julián Peinado Ramírez, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Carlos Julio Bonilla Soto, Diego Patiño Amariles, Álvaro Henry Monedero Rivera, Henry Fernando Correal Herrera, Alejandro Alberto Vega Pérez, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Juan Diego Echavarría Sánchez, Rodrigo Arturo Rojas Lara, Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Juan Carlos Reinales Agudelo, Harry Giovanni González García, Kelyn Johana González Duarte, José Luis Correa López, Nilton Córdoba Manyoma, Víctor Manuel Ortiz Joya, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Alexander Harley Bermúdez Lasso, Óscar Hernán Sánchez León, Juan Carlos Lozada Vargas, Flora Perdomo Andrade*, y el honorable Senador *Iván Darío Agudelo Zapata*. En esa ocasión, siendo nombrados como ponentes los honorables Representantes *Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, John Jairo Cárdenas Morán, Nubia López Morales y Kelyn Johana González Duarte*, en Cámara, y el honorable Senador *Andrés Cristo Bustos*, en Senado, el proyecto surtió tres de los cuatro debates, archivándose en el tránsito de legislatura antes de que pudiera convertirse en ley de la República.

Posteriormente el proyecto fue radicado nuevamente como el Proyecto de ley número 039 de 2021, por los honorables Representantes: *Julián Peinado Ramírez, John Jairo Roldán Avendaño, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Margarita María Restrepo Arango, Juan Carlos Lozada Vargas, Karen Violette Cure Corcione, Andrés David Calle Aguas, Harry Giovanni González García, Alejandro Alberto Vega Pérez, Norma Hurtado Sánchez, César Augusto Lorduy Maldonado*; sin embargo, el proyecto fue retirado.

Esta vez, el proyecto fue radicado nuevamente por los Congresistas: *Julián Peinado Ramírez, John Jairo Roldán Avendaño, Alejandro Alberto Vega Pérez, Carlos Felipe Quintero Ovalle, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Diego Patiño Amariles, Luis Carlos Ochoa Tobón*, de manera que fueron nombrados como ponentes los honorables Representantes *Julián Peinado Ramírez e Irma Luz Herrera Rodríguez*.

El primer debate de la iniciativa se llevó a cabo el miércoles 9 de noviembre de 2022, aprobándose el texto como se presentó inicialmente.

II. PROPOSICIONES RADICADAS EN PRIMER DEBATE

Durante la sesión, se presentó una única proposición por la honorable Representante Saray Elena Robayo Bechara. En esta, se proponía agregar un numeral adicional al parágrafo segundo del artículo 387 que se pretende modificar en el proyecto. Este numeral tendría el siguiente tenor: “6. Los señalados en el artículo 411 del Código Civil”. Esta fue dejada como constancia por la congresista.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. Introducción

En Colombia, con la Constitución Política de 1991, se constitucionaliza derechos y garantías, sentándose las bases del Estado Social el cual gira alrededor de la persona y su dignidad, como el máximo valor de la normatividad constitucional. Estos nuevos preceptos conllevan a transformaciones en las relaciones culturales, económicas y sociales, y en el Estado como instrumento de justicia social.

Ahora, el sistema económico es una economía social de mercado, de iniciativa privada, donde el Estado por medio de los tributos ejerce una intervención redistributiva de la riqueza y de los recursos y busca a partir del tributo la materialización de los derechos de los administrados.

En las sociedades modernas el sistema tributario se define por el sistema económico, por lo que el sistema impositivo se encuentra íntimamente ligado al proyecto de sociedad, y a las normas que le dan forma a ese proyecto. En ese entendido, el tributo debe cumplir con la finalidad recaudatoria, pero, además, debe cumplir con otros fines sociales, plasmados como esenciales en la Constitución Política.

El artículo 387 del Estatuto Tributario, tal y como está redactado, desconoce las exigencias que hoy se dan en la Constitución y la Ley en cuanto a obligaciones con los hijos dependientes, las cuales atañen responsabilidades alimentarias para con ellos aun siendo estos mayores de edad.

Así, el artículo 422 del Código Civil, establece que la obligación de los padres en principio rige para toda la vida, y en su inciso segundo indica que se deben hasta que este alcance la mayoría de edad, a menos que tenga un impedimento corporal o mental o se halle inhabilitado para subsistir de su trabajo (Ley 57, 1887, artículo 422). Dicha condición fue ampliada tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, y por lo tanto además de esta condición se considera que “se deben alimentos al hijo que estudia, aunque haya alcanzado la mayoría de edad, siempre que no exista prueba de que subsiste por sus propios medios” (Corte Constitucional, 2008), entendiendo que la jurisprudencia ha establecido también como edad razonable para el aprendizaje

de una profesión u oficio los 25 años de edad (Corte Constitucional, 2005).

De esta forma, si la responsabilidad alimentaria para con los hijos se debe, aun cuando estos son mayores de edad en dichas condiciones, ¿por qué cuando se estipula en la Ley beneficios de deducciones a la base de retención se establecen edades distintas a las estipuladas por el Código Civil y en la jurisprudencia?

Si el Estado bajo el imperio de la Ley, establece unas obligaciones vinculadas a la responsabilidad que atañe a la ayuda mutua entre la familia y, desde el punto de vista tributario una obligación de aportar al funcionamiento del aparato estatal, lo lógico es que ambos gravámenes sean coherentes. Es este análisis hermenéutico el que permite identificar, que existe un tratamiento injusto que no se ajusta a los aspectos que materializa el Estado Social de Derecho.

Esta es la razón por la que, desde una perspectiva constitucional y legal, se requiere modificar el artículo 387 parágrafo 2º numerales 3 y 4 del Estatuto Tributario y generar una protección al contribuyente que esté acorde con las exigencias que establece la jurisprudencia y la Ley en cuanto a obligaciones para con los hijos dependientes mayores de edad.

B. Objeto

Se pretende con este proyecto de ley la armonización de preceptos legales y jurisprudenciales actuales con el artículo 387 parágrafo 2º numerales 3 y 4 del Decreto número 624 de 1989 -Estatuto Tributario- y las normas que lo modifican, estableciendo como dependientes para efectos de la deducción de la base de retención a los hijos entre 18 y 25 años de edad que se encuentren estudiando o con factores de dependencia originada por factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal.

Como se encuentra redactado actualmente este artículo en el Estatuto Tributario, se deja en un vacío jurídico para efectos de los beneficios de deducción que se restará en la base de retención, respecto de los hijos dependientes entre 23 y 25 años que se encuentren estudiando en una institución formal de educación superior certificada por el Icfes o los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados, puesto que el inciso 2º del parágrafo 2º establece, únicamente, este beneficio para los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 23 años.

Así mismo, el numeral 3 del parágrafo 2º deja por fuera a los hijos del contribuyente mayores que tengan entre 18 y 23 años, dado que en la redacción del artículo se establece que se entenderá dependiente para efectos de la deducción de la base de retención a los hijos del contribuyente mayores de 23 años en “situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal” (Ley 634, 1989, artículo 387).

C. Justificación

El artículo 387 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 15 de la Ley 1607 de 2012 establece:

Artículo 387. Deducciones que se restará de la base de retención. <Artículo modificado por el artículo 15 de la Ley 1607 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> En el caso de trabajadores que tengan derecho a la deducción por intereses o corrección monetaria en virtud de préstamos para adquisición de vivienda, la base de retención se disminuirá proporcionalmente en la forma que indique el reglamento.

El trabajador podrá disminuir de su base de retención lo dispuesto en el inciso anterior; los pagos por salud, siempre que el valor a disminuir mensualmente, en este último caso, no supere dieciséis (16) UVT mensuales; y una deducción mensual de hasta el 10 % del total de los ingresos brutos provenientes de la relación laboral o legal y reglamentaria del respectivo mes por concepto de dependientes, hasta un máximo de treinta y dos (32) UVT mensuales. Las deducciones establecidas en este artículo se tendrán en cuenta en la declaración ordinaria del Impuesto sobre la Renta. Los pagos por salud deberán cumplir las condiciones de control que señale el Gobierno nacional:

- a) Los pagos efectuados por contratos de prestación de servicios a empresas de medicina prepagada vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud, que impliquen protección al trabajador, su cónyuge, sus hijos y/o dependientes;
- b) Los pagos efectuados por seguros de salud, expedidos por compañías de seguros vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, con la misma limitación del literal anterior.

Parágrafo 1º. Cuando se trate del Procedimiento de Retención número dos, el valor que sea procedente disminuir mensualmente, determinado en la forma señalada en el presente artículo, se tendrá en cuenta tanto para calcular el porcentaje fijo de retención semestral, como para determinar la base sometida a retención.

Parágrafo 2º. Definición de dependientes. Para propósitos de este artículo tendrán la calidad de dependientes:

1. Los hijos del contribuyente que tengan hasta 18 años de edad.
- 2. Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 23 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el ICFES o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente.**
- 3. Los hijos del contribuyente mayores de 23 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal.**

4. El cónyuge o compañero permanente del contribuyente que se encuentre en situación de dependencia sea por ausencia de ingresos o ingresos en el año menores a doscientas sesenta (260) UVT, certificada por contador público, o por dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal, y,
5. Los padres y los hermanos del contribuyente que se encuentren en situación de dependencia, sean por ausencia de ingresos o ingresos en el año menores a doscientas sesenta (260) UVT, certificada por contador público, o por dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal.

Según este artículo del Estatuto Tributario, se entiende que para recibir la deducción de la base de retención se entiende como dependiente a 5 grupos de familiares, sin embargo, este proyecto de ley se ocupará únicamente de los numerales 2 y 3 sobre los hijos del contribuyente:

2. Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 23 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el Icfes o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente.
3. Los hijos del contribuyente mayores de 23 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal.

Los numerales de referencia, tal y como están redactados en la norma, no se encuentran articulados con los preceptos legales y constitucionales vigentes, en el sentido, de que no coinciden con las edades bajo las cuales se da protección alimentaria a los hijos mayores de edad, esto es entre los 18 y 25 años, y desde los 18 años cuando están en situación de discapacidad física o mental. De modo que, una redacción acertada y sistemática del texto legal, debe extender el beneficio para recibir deducciones de la base de retención, de acuerdo con la Constitución, la Ley y la jurisprudencia.

Del concepto de dependiente en el Sistema General de la Seguridad Social:

La Ley 100 de 1993 en su “Artículo 47. *Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes*. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

(...)

- b) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del

causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez...”. (Ley 100, 1993, artículo 47).

Al respecto ha dicho la Corte Constitucional en Sentencia C-451/05 que la edad de 25 años es un criterio razonable para que los hijos puedan considerarse como independientes, de esta forma ha dicho la Corte a propósito del significado y finalidad de la pensión de sobrevivientes:

En efecto, la experiencia indica que la adquisición de la autonomía en las personas tiene un referente cronológico que se ha identificado en los comienzos de la edad adulta, época en la cual se espera que la persona haya culminado sus estudios, incluso los de nivel superior, que la habilitan para enfrentar su destino en forma independiente. En este sentido la edad de 25 años viene a ser un criterio razonable ya que para ese momento los hijos dependientes de sus padres cuentan, por lo general, con una profesión u oficio que les permite lograr su independencia económica y proveerse su propio sustento, motivo por el cual se encuentra justificada su exclusión como beneficiarios de la sustitución pensional, pues ya no se trata de una persona en condiciones de vulnerabilidad que por lo tanto necesite medidas de protección especial. (Corte Constitucional, 2005).

El concepto de dependiente en el derecho de los alimentos para los hijos mayores de edad

El derecho de alimentos es aquel cuya persona puede reclamar de quien está obligado legalmente, lo necesario para su subsistencia, cuando no está en capacidad de procurarse por sus propios medios. La obligación alimentaria se radica por ley en cabeza de una persona que debe sacrificar parte de su propiedad con el fin de garantizar la supervivencia y desarrollo del acreedor de los alimentos y, tiene su sustento en el deber de solidaridad que une a los miembros más cercanos de una familia.

El artículo 411 del Código Civil, y el artículo 24 del Código de Infancia y Adolescencia, al definir el concepto del derecho de alimentos, consagra distintos requisitos para fijar la cuota alimentaria, como son: el suministro al niño, niña o adolescente de todo lo indispensable para su sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación y para su desarrollo integral. (Ley 1089, 2006, artículo 24).

En la legislación colombiana no existe una fórmula exacta que determine la cuantía de la obligación alimentaria para el progenitor o progenitora, sin embargo, existen factores a tenerse en cuenta para ello, como son:

La Ley establece como edad límite para la obligación alimentaria los dieciocho (18) años, en concordancia con la Ley 27 de 1977 y las normas especiales sobre patria potestad que traen el Código Civil y sus normas complementarias, pero establece dos excepciones en el artículo 422 *ibídem*, así:

1. El caso de la persona impedida físicamente para trabajar, lo cual también se encuentra establecido en la Constitución Política en su artículo 42 inciso 6., en una clara visión desde el Estado Social de Derecho, que ampara la

protección de personas mayores de edad, pero incapaces de encontrar su propio sustento y bajo la protección del mínimo vital.

2. Se desprende también de ese derecho de alimentos, la protección que desde la Ley 100 de 1993 en el artículo 47 se da a los hijos menores de edad y a los mayores de edad que dependían económicamente del causante y, se genera una protección hasta los 25 años, al igual que lo hace con los hijos en situación de discapacidad, mientras subsistan las causas de la incapacidad.

El análisis hermenéutico del orden constitucional del parágrafo 2° del artículo 387 del Estatuto Tributario en el numeral 3, exige una adecuación donde se establezca la especial protección entre los 18 y 23 años, puesto que, como está redactado actualmente, **deja por fuera a los hijos entre 18 y 22 años**, ya que la norma se expresa de la siguiente forma.

Decreto número 624 de 1989 Estatuto Tributario
Artículo 387

(...) Parágrafo 2°. *Definición de dependientes.*

Para propósitos de este artículo tendrán la calidad de dependientes:

3. Los hijos del contribuyente mayores de 23 años que se encuentren en situación de dependencia.

De igual modo, se tiene que el derecho de alimentos se debe al hijo que estudia a pesar de que haya cumplido la mayoría de edad, siempre que subsista el impedimento para trabajar; este derecho estará vigente hasta tanto no se demuestre que han cesado las circunstancias que estructuraron la obligación de dar alimentos, cuáles son las necesidades que tiene el alimentario y, la capacidad del alimentante de suministrarlos.

La Corte Suprema de Justicia, de manera sistemática aclara que el cumplimiento de los 18 años de edad no constituye razón suficiente para perder el derecho de alimentos, si el acreedor alimentario se encuentra adelantando estudios y no tiene la disponibilidad de tiempo para desarrollar una actividad laboral. El alto tribunal de la jurisdicción ordinaria ha dicho:

Para este específico caso ha de tenerse en cuenta lo dicho por esta Corporación al estudiar el alcance que la jurisprudencia le ha dado al artículo 422 del Código Civil, cuándo establece que se deben alimentos necesarios al hijo que estudia, aunque haya alcanzado la mayoría de edad, siempre que no exista la prueba de que subsiste por sus propios medios.

En efecto, como se viene de verse, la norma aludida establece que los alimentos que se deben por ley, se entienden concedidos por toda la vida del alimentario, mientras se halle inhabilitado o impedido para subsistir de su trabajo, caso de haber llegado a la mayoría de edad.

En lo que respecta a terminación de la obligación de suministrar alimentos, la Corte dijo:

(...) Por otra parte, llegándose a dar la circunstancia que permita al alimentante exonerarse de su obligación de proporcionar alimentos, esta debe ser alegada por el interesado en que así se declare, a través del proceso correspondiente, sin que le sea permitido al juez, sin presentarse ni siquiera la correspondiente demanda ni aun de oficio, entrar a decretar tal exoneración. (...) Así entonces, en tales circunstancias resulta inequívoco y manifiestamente ilegal el proveimiento consistente en decir que, por haber llegado a la mayoría de edad el alimentario, la obligación de tal naturaleza que a través del proceso correspondiente venía cumpliéndose, queda extinguida y, por lo tanto, tenga que exonerarse sin más de prestar alimentos a quien se encuentra obligado a ello; hacerlo así, no es más ni menos que arremeter contra la normatividad vigente y actuar el funcionario fundado en su propio parecer personal(...).^[2]

Es claro entonces que existe la posibilidad de reclamar alimentos, aunque se alcance la mayoría de edad y que esté adelantando estudios, hasta los 25 años. Es evidente entonces, que el parágrafo 2° del artículo 387 del Estatuto Tributario en el numeral 2 va en contravía de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, puesto que este dispone de una obligación hasta los 25 años, y aquel, sólo habilita la deducción hasta los 23 años.

D. Propuesta del proyecto de ley

Así las cosas, se propone: a) corregir en el inciso 2° del parágrafo 2° del Estatuto Tributario extendiendo a los 25 años la edad del hijo del contribuyente que se encuentre estudiando y, b) corregir el inciso 3° del mismo parágrafo, reduciendo la edad de los hijos de los contribuyentes que se encuentren en estado de dependencia por estados físicos o psicológicos debidamente certificados por Medicina Legal, a los 18 años, así:

(...) Parágrafo 2°. *Definición de dependientes.*
Para propósitos de este artículo tendrán la calidad de dependientes:

1. Los hijos del contribuyente que tengan hasta 18 años de edad.
2. Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 23 25 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el Icfes o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente.
3. Los hijos del contribuyente mayores de 23 o 18 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal. (...)

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Considerando las proposiciones radicadas y comentarios adicionales se hacen las siguientes modificaciones al texto del proyecto de ley para el segundo debate:

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	COMENTARIO
<p>Artículo 1°. Modifíquense los numerales 2 y 3 del párrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>2. Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 25 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el Icfes o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente.</p> <p>3. Los hijos del contribuyente mayores de 18 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquense los numerales 2 y 3 del párrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>2. Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 25 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el Icfes o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente.</p> <p>3. Los hijos del contribuyente mayores de 18 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal <u>el Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad determinada por las normas vigentes.</u></p>	<p>Se modifica la entidad que certifica la condición de discapacidad al Ministerio de Salud y Protección Social, para ajustarlo a lo establecido en las normas actuales.</p>
	<p>Artículo 2°. <u>En los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) reglamentará el medio por el cual el contribuyente certificará la custodia del dependiente y el cumplimiento de las obligaciones alimentarias conforme a la Ley para acceder al beneficio causado por los numerales 2 y 3 del párrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario.</u></p>	<p>Se establece la competencia y deber de regular el acceso a los beneficios tributarios derivados de los numerales 2 y 3 del párrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario.</p>

V. CONFLICTO DE INTERESES

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en que se dispone el incluir "(...) un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286", se plantea lo siguiente: El presente proyecto no plantea conflicto de interés para los congresistas toda vez que no se configura lo dispuesto en la normatividad vigente. Sin embargo, esto no exime al congresista que así lo considere de presentar el impedimento correspondiente.

VI. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas anteriormente, se rinde **Informe Positivo** y se propone a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley número 018 de 2022 Cámara, *por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con hijos dependientes o en situación de discapacidad.*

De los Honorables Representantes,


JULIÁN PEINADO RAMÍREZ
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
 Representante a la Cámara
 Bogotá D.C.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 018 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con hijos dependientes o en situación de discapacidad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquense los numerales 2 y 3 del párrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

- Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 25 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el Icfes o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente.
- Los hijos del contribuyente mayores de 18 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por el

Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad determinada por las normas vigentes.

Artículo 2º. En los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) reglamentará el medio por el cual el contribuyente certificará la custodia del dependiente y el cumplimiento de las obligaciones alimentarias conforme a la Ley para acceder al beneficio causado por los numerales 2 y 3 del párrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario.

Artículo 3º. Vigencia. La presente ley regirá inmediatamente después de su promulgación.

De los Honorables Representantes,



JULIÁN PEINADO RAMÍREZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 13 de diciembre de 2022. En la fecha se recibió en esta Secretaría Ponencia positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley No.018 de 2022 Cámara: "POR MEDIO DE LA CUAL SE ARMONIZA LA NORMATIVIDAD VIGENTE EN MATERIA TRIBUTARIA RESPECTO A LAS FAMILIAS CON HIJOS DEPENDIENTES O EN SITUACION DE DISCAPACIDAD", suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara JULIÁN PEINADO RAMÍREZ, IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la PINEDA Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Bogotá, D.C. 13 de diciembre de 2022.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. "Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe".

KATHERINE MIRANDA PEÑA
PRESIDENTE



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
SECRETARIA GENERAL

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR
LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA
DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN
ORDINARIA DEL DÍA MIÉRCOLES NUEVE
(9) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS
(2022) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 018 DE
2022 CÁMARA**

por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con hijos dependientes o en situación de discapacidad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquense los numerales 2 y 3 del párrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

2. Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 25 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el Icfes o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente.
3. Los hijos del contribuyente mayores de 18 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal.

Artículo 2º. Vigencia. La presente ley regirá inmediatamente después de su promulgación.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(Asuntos Económicos)**

Miércoles 9 de noviembre de dos mil veintidós (2022).

En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y sin modificaciones, el Proyecto de ley número 018 de 2022 Cámara, por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con hijos dependientes o en situación de discapacidad, previo anuncio de su votación en sesión ordinaria de la Comisión Tercera del día 8 de noviembre de dos mil veintidós (2022), en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo número 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

KATHERINE MIRANDA PEÑA
Presidente



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria General

C O N T E N I D O

Gaceta número 158 - Miércoles, 15 de marzo de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 356 de 2023 Cámara, por medio del cual se promueve en los Programas Académicos de Medicina, Derecho, Psicología y Trabajo Social, lo establecido en la Ley 1257 de 2008 en cuanto su rol en la sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.....	1
Proyecto de ley número 357 de 2023 Cámara, por medio del cual se crea el Beneficio de Alimentación al Trabajador y se dictan otras disposiciones.....	9

PONENCIAS

Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera del Proyecto de ley número 018 de 2022 Cámara, por medio de la cual se armoniza la normatividad vigente en materia tributaria respecto a las familias con hijos dependientes o en situación de discapacidad.....	20
--	----