



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N°420

Bogotá, D. C., jueves, 4 de mayo de 2023

EDICIÓN DE 22 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL 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.

Bogotá, D. C., 26 de abril de 2023

Presidente

AGMETH ESCAF TIJERINO

Comisión Séptima de Cámara

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia positiva para primer debate del 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.

Respetado Presidente y Mesa Directiva:

Atendiendo la honrosa designación como ponentes, por medio del presente escrito, dentro del término establecido para el efecto, rendimos informe de ponencia para primer debate ante la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes al **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.**

La presente ponencia está compuesta por once (11) apartes:

1. Antecedentes legislativos.
2. Objeto del proyecto de ley.
3. Resumen del proyecto.
4. Justificación del proyecto de ley.
5. Población beneficiaria.
6. Derecho comparado.
7. Marco normativo.

8. Conflictos de interés.
9. Proposición.
10. Texto propuesto.
11. Referencias.

Atentamente,

<p>MARIA FERNANDA CARRASCAL Representante a la Cámara por Bogotá</p>	<p>HECTOR CHAPARRO. Representante a la Cámara por Boyacá</p>
--	--

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL 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.

1. ANTECEDENTES

El proyecto fue radicado por los Representantes *Juan Carlos Lozada Vargas* y *María Fernanda Carrascal*, acompañados por los honorables Representantes *Erick Adrián Velasco Burbano*, honorable Representante *Leider Alexandra Vásquez Ochoa*, honorable Representante *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda* y honorable Representante *Álvaro Leonel Rueda*, el día 3 de septiembre de 2023.

Fuimos designados como ponentes los honorables Representante *Carrascal* y *Chaparro* por parte de la Mesa Directiva, el día 19 de abril de la presente anualidad.

Resumen ejecutivo de la ponencia

Propender para que las personas trabajadoras estén bien alimentadas es una de las principales recomendaciones que ha hecho la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde 1956 por los beneficios que esto trae a las personas y, también,

porque ayuda a incrementar el desempeño laboral de las personas, reduce su ausentismo en el trabajo y logra una sociedad con mayores niveles de equidad.

En la mayoría de los países de la OCDE¹ existen leyes de alimentación laboral porque se valoran las intervenciones empresariales en la alimentación que compensan sus costos con el mayor desempeño laboral que tienen las personas trabajadoras, el cual puede incrementarse hasta en un 20% (OIT, 2005), y la reducción del ausentismo laboral por causas de salud, y estos beneficios se incrementan cuando se trata de empresas con bajos salarios en donde se reducen las conductas de riesgo asociadas con enfermedades crónicas (OIT, 2012).

La legislación actual colombiana sobre la alimentación para trabajadores se limita a que se cuente con espacios cómodos y limpios para alimentarse y que se disponga del tiempo mínimo para hacerlo, no obstante, no existe una obligación real de empleadores de brindar un apoyo nutricional o sopesar las cargas de la alimentación de sus trabajadores ni se considera la alimentación adecuada dentro de las obligaciones del empleador.

Además, Colombia atraviesa una de las mayores crisis inflacionarias de su historia en donde los alimentos tienen la mayor tasa de inflación (15% por encima de la inflación promedio nacional), y eso exige implementar medidas que apoyen a las familias a superar estos altos costos, promover el consumo de bienes para reducir la inflación y apoyar a las empresas en el manejo de medidas que fomenten un incremento en el desempeño laboral de las personas. Es decir, se requiere una alternativa de política pública que conecte los tres elementos para generar equidad y riqueza social y empresarial; esto es lo que logra este proyecto de ley.

Por esto se extrapolan las mejores medidas de política pública para incidir positivamente en los trabajadores y sus familias por medio del beneficio de alimentación que es una prestación social, al que tendrán derecho las personas que devenguen hasta 2 salarios mínimos mensuales y que se garantizará por medio de casinos, alianzas con restaurantes o con la entrega de un bono mensual de alimentación que será, como mínimo, de 3 UVT.

Estas modalidades tienen una justificación especial que es permitir la trazabilidad en el gasto de los trabajadores para que el beneficio de alimentación sea eficaz, razón por la cual las modalidades incluidas dentro de la ley, en especial los bonos, son las que mayor impacto positivo tienen para lograr este fin y, en consecuencia, reducir los efectos negativos de la malnutrición, desnutrición, inflación y demás problemáticas asociadas a los alimentos en Colombia. Así, se prohíbe expresamente la posibilidad de entregar este beneficio en dinero en efectivo para lograr la finalidad real de que el gasto sea destinado a la alimentación personal y familiar.

Por último, en cuanto a los efectos económicos del beneficio de alimentación laboral, el primer abordaje de una persona hacia este proyecto normativo será que incrementa costos laborales, sin embargo, es suficiente y amplia la literatura científica en determinar que esto es una inversión para el incremento del desempeño laboral de cada trabajador y que, en últimas, es un beneficio que genera resultados tripartitos entre la empresa, trabajadores y el Estado. Esto se concluye porque

- (i) En la simulación de un estado de resultados de una microempresa se evidencia que el costo real de la inversión al trabajador únicamente es del 1% sobre el margen de utilidad de la empresa por las deducciones tributarias;
- (ii) La mejora de 1% en el consumo de calorías saludables puede resultar en un impacto positivo de 2,27% de mejora en el desempeño laboral de cada individuo, además reduce un 2% progresivo anual los accidentes de trabajo y el ausentismo (OIT, 2005); y
- (iii) El PIB de Colombia podría aumentar en 0,3% en los próximos 5 años, lo que equivale a 30,9 billones de pesos aproximadamente, además de reducirse el gasto en atención de salud por enfermedades relacionadas con la nutrición (García, Manríquez y Tiboni, 2020).

En conclusión, este proyecto de ley tiene efectos costo eficientes positivos para los trabajadores y sus familias, para las empresas y su productividad, y para el Estado por los impactos positivos para la economía nacional.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE 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.

3. RESUMEN DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley crea el beneficio de alimentación al trabajador para lograr el acceso de cada trabajador y sus familias a una alimentación adecuada. Para lo cual reconoce el derecho a la alimentación laboral en Colombia como ese beneficio social que debería tener toda persona trabajadora para fortalecer su salud, prevenir enfermedades, aumentar su desempeño laboral y reducir el ausentismo en los puestos de trabajo.

Una alimentación adecuada constituye un derecho humano básico y a pesar es esto frecuentemente es ignorada en el contexto de los derechos laborales.

Para esto, crea dos mecanismos para hacerlo efectivo:

- (i) Beneficio de alimentación al trabajador, una prestación social, al que tendrán derecho

¹ Brasil, Chile, México, España, Francia, Perú, Hungría, Japón, Noruega, entre otros.

las personas que devenguen hasta 2 salarios mínimos mensuales y que se garantizará por medio de casinos, alianzas con restaurantes o con la entrega de un bono mensual de alimentación que será, como mínimo, de 3 UVT;

- (ii) Auxilio alimentario para la niñez temprana, para madres y padres que estén en los primeros 18 meses del nacimiento de alguno de sus hijos y que corresponderá a un único pago de 2 días de salario mínimo.

Debe aclararse que se dispone la modalidad de los bonos de alimentación por ser la medida más efectiva en términos de política pública para resolver el problema de la malnutrición y desnutrición de trabajadores, al igual que la de mayor aceptabilidad y legitimidad internacional porque permite la trazabilidad del gasto de trabajadores en bienes que efectivamente sean alimentos, y por esta misma razón se prohíbe expresamente el uso del efectivo.

Adicionalmente, en relación con el bono de alimentación, el proyecto establece las reglas y condiciones que deberán cumplir las empresas administradoras de beneficios sociales, que serán las únicas que podrán emitir los bonos de alimentación, además de las obligaciones que deberán ejecutar para lograr el mayor provecho y beneficio de esta prestación, y de manera que sean organizaciones aliadas en garantizar que, efectivamente, el bono sea usado únicamente para alimentación. Dentro de estas se incluye que deben promover la vinculación a su red de establecimientos afiliados a las unidades de economía popular y de pequeñas y medianas empresas.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

4.1. Beneficio de alimentación laboral como política pública

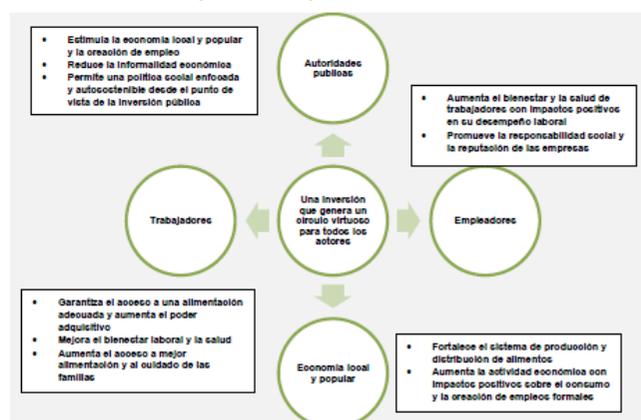
La alimentación laboral es una problemática mundial, pues la inseguridad alimentaria de los trabajadores y sus familias es una frecuente en muchas zonas del mundo. Esto significa que no es un problema exclusivo de Colombia y, por lo mismo, la solución de política pública planteada mediante este proyecto de ley contiene las mejores condiciones, modalidades y elementos de las alternativas planteadas en otros países. Esta extrapolación de política evidentemente ha sido adaptada a las condiciones laborales de Colombia y a las realidades sociales que vivimos, para no generar traumatismos en el mercado laboral, sino, por el contrario, fomentar el bienestar de los trabajadores y de sus familias para incidir positivamente en su alimentación y, por ende, en sus mejores condiciones personales, en su desempeño laboral y en una mejora de la productividad nacional.

Adicionalmente, en términos del bienestar laboral, en la Recomendación número 102 de 1956 de la OIT se especifica que se deben establecer 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.

En resumen, como se ve en el gráfico siguiente, una política pública de alimentación laboral tiene un círculo virtuoso en su visión costo efectiva y costo eficiente para incidir en mejoras a la alimentación, la economía popular, el desempeño laboral y el crecimiento económico de un país. Además, fomenta la formalidad y los puestos de trabajo por el incremento en la demanda de bienes alimenticios.

Gráfica 1. Impactos de una política de alimentación laboral



Fuente: Elaboración propia

a. Inseguridad alimentaria de los trabajadores y sus familias

El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo viene deteriorándose, la FAO (2022) estima que entre 702 a 828 millones de personas padecen hambre en el mundo. De estos 267,7 millones de personas experimentan inseguridad alimentaria moderada o grave; es decir, estas personas ven reducido su acceso en calidad y/o cantidad a alimentos, en el caso más grave se han quedado sin alimentos y pasan días sin comer.

Estos tipos de inseguridad alimentaria aumentan el riesgo de distintas formas de malnutrición, deficiencias en macro y micronutrientes, prevalencia de enfermedades no transmisibles relacionadas con la dieta. Organizaciones internacionales como la FAO, FIDA, el Programa Mundial de Alimentos (2022) han llamado la atención sobre la preocupante situación, pues en América Latina y el Caribe se registra la mayor tasa de inseguridad alimentaria moderada o grave en comparación con el resto del mundo y la dieta saludable más costosa por persona, la cual se estima, en promedio, en 3,89 USD diarios por persona.

En Colombia 15,5 millones de personas se encuentran en situación de inseguridad alimentaria moderada y grave. Además, alrededor del 51% de

la población colombiana está en una situación de seguridad alimentaria marginal, es decir, ante el aumento de precios de los alimentos o los desastres naturales podrían perder los medios para consumir alimentos a diario o tendrían que endeudarse para adquirirlos (Programa Mundial de Alimentos, 2023).

A lo anterior se debe sumar el alto valor de la inflación para el 2022 y lo corrido del 2023, en donde vemos que los alimentos y bebidas no alcohólicas tienen la mayor variación promedio del IPC en Colombia, situándose en el 27,02% al cierre del año 2022 y en el 1,76% en enero de 2023 (DANE, 2023). Esto significa que el mayor incremento inflacionario lo sienten las familias en la compra de sus alimentos y evidentemente conlleva el cambio en las dietas y en el limitado acceso a alimentación de calidad, generando como consecuencia malnutrición o problemas asociados a la desnutrición. El poder adquisitivo, entonces, tiene un alto impacto en la elasticidad de la demanda del consumo de bienes alimenticios y en las dietas que se eligen por las familias, de manera que se genera mayor riesgo de caer en inseguridad alimentaria moderada por el costo de los alimentos; es decir, las personas tienden a cambiar su dieta o reducir alimentos cuando los costos incrementan.

Lo anterior genera que el Estado deba hacer un gasto superior en materia de salud nutricional y promoción de hábitos saludables, que solo para el año 2016 sumaban 127 mil millones de pesos (Fedesarrollo, 2017), sin contar el costo de tratamientos por enfermedades asociadas a riesgos nutricionales como la anemia, diabetes, sobrepeso, obesidad, riesgos cardiovasculares, entre otros. Por ejemplo, las EPS del régimen contributivo invierten más de \$600.000 millones de pesos en la atención de personas que padecen diabetes (ACEMI, 2022) y las enfermedades cardiovasculares generan costos por \$6,4 billones al año, de los cuales, \$3,84 billones son asumidos por el sistema de salud (Fondo Colombiano de Enfermedades de Alto Costo, 2018).

Esto incide en la probabilidad de accidentes de trabajo: según cifras de la OIT (n.d.) aproximadamente 317 millones de personas son víctimas de accidentes de trabajo en todo el mundo.

Sumado a las enfermedades que puede causar la malnutrición, también disminuye el rendimiento laboral, es así como se calcula que una nutrición adecuada puede mejorar los niveles de productividad en 20%. Esto tiene un impacto directo en la economía nacional, la cual pierde de 2 a 3% del PIB anualmente debido a las deficiencias en los micronutrientes (OIT, 2005).

Por último, en Colombia la ANDI en su Encuesta de Ausentismo Laboral e Incapacidades encontró que para el 2018 (usando este año de referencia por ser prepandemia), usando como muestra 139 empresas

que representan el 16% del PIB y que tienen 341.843 empleados, hubo 1,59 casos de ausentismo laboral por cada trabajador, en donde la causa principal de ausencia es la enfermedad general, además que sus costos ascienden en promedio a \$535 millones y los de restricciones médicas y reubicaciones laborales a \$177 millones (ANDI, 2019).

5. POBLACIÓN OBJETIVO DEL BENEFICIO DE ALIMENTACIÓN LABORAL

El país atraviesa un alto índice inflacionario como se ha mencionado previamente. Las personas más afectadas naturalmente son las de menores ingresos y especialmente en una sociedad en donde los salarios son bajos en comparación la región, en donde un colombiano tiene un salario mínimo equivalente a 244 dólares, mientras que en Ecuador asciende a 425 dólares, en Chile a 411, Panamá 365 y México 256 (Statista, 2023).

En relación con las personas ocupadas, en Colombia hubo casi 22 millones de personas en promedio ocupadas durante el 2022 (GEIH, 2023), de las cuales el 82% de estas tuvieron un salario de hasta 2 salarios mínimos. Si bien representa la mayoría de la población trabajadora, también es una muestra de que la inseguridad alimentaria no se predica únicamente de las personas desempleadas o desocupadas en nuestro país. En cuanto a la distribución del ingreso entre hombres y mujeres, los 18 millones de personas que reciben salarios iguales o menores a 2 salarios mínimos, el 60% corresponde a hombres y el restante a mujeres:

Tabla 1. Distribución de ingresos

Ingresos (rango)	Hombres	Mujeres	Total
≤ 2 SM	10.822.665	7.227.769	18.050.434
> 2 SM	2.198.558	1.743.592	3.942.150
Total	13.021.223	8.971.361	21.992.584

Fuente: Elaboración propia con datos GEIH (2023).

Enfocando más el análisis en las mujeres que, aun cuando son minoría en el mercado laboral, son quienes mayores dificultades se encuentran si son madres cabeza de familia de bajos ingresos por la situación de desprotección en la que están.

En nuestro país, según el DANE (2022), hay 23.312.832 mujeres en el país y se calcula que un 53%, es decir, 12.300.000 son cabeza de familia. En el marco laboral, la situación no es fácil para las mujeres, pues tienen un mayor desempleo que el de los hombres (14,1 y 9,0 respectivamente) y un ingreso inferior de 6,3% en comparación con estos (DANE, 2023), y esta realidad tienen que enfrentarla, en mayor proporción, el 43,1% de los hogares colombianos en donde una mujer es la jefe del hogar (DANE, 2022a).

Ahora bien, en cuanto a los ingresos laborales, en promedio una persona en Colombia tiene un ingreso entre 1,22 millones si es hombre y 1,15 millones si es mujer:

Imagen. 1. Ingresos de los trabajadores

	Ingreso laboral promedio (a)			Número de personas (cifras en miles y %) (b)			
	Hombres (millones COP)	Mujeres (millones COP)	Brecha (%) (H-M)	Hombres (miles)	Mujeres (miles)	Total (miles)	Porcentaje de mujeres (%)
Ingreso laboral mensual promedio	1,22	1,15	6,3	12.503	7.905	20.408	38,7%
Ingreso laboral promedio por hora	0,62	0,65	-5,8				

Notas:

(a) El ingreso laboral mensual promedio e ingreso laboral promedio por hora se presentan en miles de pesos corrientes. Por efecto del redondeo en miles, los totales pueden diferir ligeramente.

(b) Para la estimación se tienen en cuenta las posiciones ocupacionales: obrero/a o empleado/a de empresa particular, obrero/a o empleado/a del gobierno, empleado/a doméstico/a, trabajador/a por cuenta propia, patrón/a o empleador/a, jornalero/a o peón/a y otro. Por tanto, no se incluyen las posiciones de trabajador/a familiar sin remuneración y trabajador/a sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares, por construcción no reciben ingresos laborales.

Fuente: DANE, 2023a.

En cuanto a las mujeres que se encuentran ocupadas y que son cabeza de familia son casi 4 millones de personas. Entre estas, su ingreso se distribuye de tal manera que el 79,36% percibe ingresos de hasta 2 salarios mínimos (GEIH, 2023), lo que equivale a 3.130.215 mujeres cabeza de familia que podrían beneficiarse del beneficio de alimentación y que contribuirían a apoyar a la desnutrición y la malnutrición en la que están las personas que dependen económicamente de estas mujeres por su jefatura de hogar.

Tabla 2. Ingresos por rango para mujeres

Ingresos (rango)	Cantidad	Porcentaje
0-1 SM	2.367.252	60.02
1-2 SM	762.963	19.34
2-3 SM	358.900	9.10
3-4 SM	155.335	3.94
4-5 SM	91.263	2.31
5-10 SM	72.307	1.83
10-25 SM	31.730	0.80
>25 SM	104.583	2.65
Total	3.944.333	100

Fuente: Elaboración propia con datos GEIH (2023).

Lo anterior, entonces, debe leerse en clave de derechos en donde las mujeres con menores ingresos además son quienes mayores dificultades tienen para acceder a una dieta completa, tienen problemas asociadas a la anemia y demás enfermedades por malnutrición. Adicionalmente, responden si se tiene en cuenta que el 67% de los hogares se conforma por más de 2 personas y hasta 4 personas (DANE, 2022), es decir, las mujeres cabeza de familia tienen que responder por la nutrición de estas personas que componen sus hogares.

Sumado a lo anterior, debe pensarse que existe una brecha de género cada vez mayor en relación con la inseguridad alimentaria, en donde a nivel global se anuncia que el 31,9% de las mujeres padecen inseguridad alimentaria, a diferencia de los hombres que son el 27,6%, lo que puede generar a mediano plazo que haya mayor cantidad de mujeres con anemia, recién nacidos con bajo peso y niñas y niños malnutridos (FAO, 2022).

En conclusión, las personas beneficiarias de la alimentación laboral serían la mayoría de trabajadores que hoy en día son quienes tienen que

soportar la carga inflacionaria del país y que este beneficio podría apoyarles en reducir el impacto económico, además de impactar positivamente en reducir la brecha nutricional en relación con las mujeres y mejorar su salud personal.

5.1.1. Impacto positivo en trabajadores y sus familias

La magnitud de la problemática de hambre en el país impacta a los trabajadores y sus hogares, afectando su salud, bienestar y rendimiento en sus tareas diarias.

De acuerdo con la FAO (2022) el balance de energía que debería tener una dieta saludable sería de 2330 kcal/día. El trabajo de oficina requiere 1.8 kcal por minuto mientras que para desarrollar trabajos manuales o de construcción se pueden necesitar entre 5 a 10 kcal por minuto trabajado, los países de ingresos bajos tienden a depender más del trabajo manual que requiere de un mayor gasto calórico y como resultado necesita de una alimentación con mayor consumo de calorías (OIT, 2005).

Las afectaciones que se generan cuando este balance energético no se satisface o se supera incluyen: la incidencia de enfermedades no transmisibles, insuficiencia de macro y micronutrientes, deficiencia de hierro y alta accidentalidad. Lo anterior conlleva dificultades de salud y también afecta la capacidad de asistir al trabajo.

Se consideran como enfermedades no transmisibles a las condiciones cardiovasculares, los distintos tipos de cáncer, las enfermedades respiratorias crónicas y la diabetes, estas ocasionan la muerte de 41 millones de personas en el mundo al año (OMS, 2022). Estas condiciones pueden estar relacionadas con una dieta poco balanceada, por ejemplo, se cuentan 1,8 millones de muertes anuales en el mundo debido al exceso de consumo de sodio.

La población económicamente más vulnerable se encuentra más expuesta a alimentos en menor cantidad y calidad, como previamente fue mencionado, América Latina y el Caribe cuentan con el costo más alto para la adquisición de una dieta saludable por persona y un acceso limitado a servicios de salud.

Según el Fondo de Enfermedades de Alto Costo (2018), Colombia es el tercer país que más invierte en el tratamiento de enfermedades cardíacas en la región, debido a que las enfermedades cardiovasculares cuestan aproximadamente \$6,4 billones al año, de los cuales, \$3,84 billones son asumidos por el sistema de salud. Esto sin cuantificar los gastos adicionales que se generan en el tratamiento prolongado de otras enfermedades no transmisibles.

Las insuficiencias de macro y micronutrientes y en especial la deficiencia de hierro que es la principal causa de anemia que es la deficiencia nutricional más prevalente en todo el mundo, afecta especialmente a las mujeres, ya que 614 millones de mujeres la padecen y como consecuencia en las mujeres en gestación puede provocar bajo peso al

nacer del bebé y acortamiento de la gestación. En los adultos la carencia de hierro produce agotamiento, menor rendimiento físico y reduce la capacidad de realización de actividades repetitivas. Al punto de producir pérdidas de hasta 30% de la capacidad laboral (OIT, 2005).

Un buen balance nutricional en los trabajadores puede aumentar la productividad, la OIT (2005) determinó que una mejora en el 1% del consumo de calorías saludables impacta positivamente en la mejora del rendimiento laboral en 2,27% de cada individuo.

Además, disminuye la accidentalidad al reducir la fatiga, los niveles bajos de azúcar que se producen cuando no se consumen todas las comidas que acortan el tiempo de concentración y disminuyen la velocidad en la que un trabajador puede procesar información. En Brasil, después del inicio del Programa de Alimentación al Trabajador se ha conseguido la reducción de los accidentes de trabajo en 2% cada año (OCDE, 2021).

Asimismo, la malnutrición está relacionada con ausencias largas y menor motivación para la realización de los trabajos, varias de las organizaciones que han implementado estrategias de alimentación laboral han manifestado la reducción del ausentismo laboral, llegando a reportar que las ausencias pasaron de 3.7 a 1.9 días por año (OIT, 2005).

Si bien los empleadores son el foco de este proyecto de ley, las familias como conjunto también se ven beneficiadas por esta estrategia. Este tipo de estrategias ha mostrado ser efectivo en la promoción de hábitos saludables como el aumento en el consumo de frutas y verduras que se pueden transmitir al núcleo familiar, mejorando inequidades especialmente para las mujeres y los niños (Hidrobo et. al., 2014).

Al garantizar la disponibilidad de alimentos en los hogares se protege sobre todo a los niños, previniendo que desarrollen enfermedades que pueden resultar en discapacidad, retraso de crecimiento y dificultades de aprendizaje que impactan desfavorablemente a futuro su rendimiento laboral y como resultado su capacidad para materializar sus proyectos de vida.

El beneficio de alimentación como está planteado en este proyecto de ley también atiende a la situación inflacionaria del país, al proteger la capacidad adquisitiva de las familias para la compra de alimentos no sólo se garantiza que no caerán en inseguridad alimentaria en el corto y mediano plazo, también se busca que se reduzca el porcentaje de personas que tiene que endeudarse para comer y le permite a estas familias tomar mejores decisiones de consumo que tienen el potencial de transformarse en ahorro para inversión en rubros como educación (Savy et. al., 2020).

5.1.2. Beneficio a los empleadores: aumenta sus ingresos operacionales

La primera impresión de este proyecto de ley podría suponer un incremento de los costos

laborales para los empleadores y que esto puede significar un alza en la inflación y en las capacidades de generar empleo. Sin embargo, este argumento no debe tener ninguna fortaleza en la discusión porque el impacto para las empresas en realidad es menor al costo del beneficio de alimentación al trabajador por los beneficios tributarios de estas medidas y los incrementos en el desempeño laboral de cada trabajador que genera un resultado positivo para los empleadores.

El costo real de este proyecto de ley es de 1% sobre el margen de utilidad del empleador y que, en realidad, como evidencia la experiencia internacional, repercutirá en mayor desempeño laboral, productividad empresarial y posiblemente en mayor utilidad (García, et al, 2020).

Es fundamental comprender que este beneficio al trabajador no es un gasto, sino una inversión en los trabajadores de menores ingresos de las organizaciones. Son las empresas las que pagan el costo indirecto de la mala alimentación de las personas y que asumen también los efectos de la prevalencia de patologías crónicas asociadas a la alimentación, de manera que esta medida es costo-efectiva positiva para cada empleador que asuma el compromiso real de apoyar y mejorar las condiciones de alimentación de sus colaboradores. Por esto, los mayores interesados de que sus trabajadores y sus familias tengan mejores condiciones de salud y personales deben ser los empleadores, pues son estas personas quienes generan la fuerza de trabajo para el desarrollo de sus negocios.

Además, debe tenerse en cuenta que la alimentación es un derecho de todo ser humano, por igual, sin distinción de ningún tipo, y por esto, la Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas desde el año 2011 implementó los “Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos” en donde se contemplan tres principios básicos para que las organizaciones contribuyan a mejorar las condiciones sociales de sus entornos: (i) proteger; (ii) respetar y (iii) reparar. Estos tres principios se enfocan en que las organizaciones tengan en cuenta que los impactos de Derechos Humanos se pueden materializar en toda la cadena de valor de las organizaciones y sus grupos de interés, como son las familias de los trabajadores.

Como se evidenció previamente, son múltiples estudios internacionales que afirman la existencia de una relación directa entre una alimentación saludable, la seguridad laboral y la mejora en la productividad, pues trabajadores bien alimentados y motivados tienen mayor concentración, incrementan su satisfacción laboral, al igual que mejoran su capacidad física y mental para trabajar (OIT, 2021).

Por ejemplo, en Brasil el Programa de Alimentación al Trabajador ha logrado reducir los accidentes en la jornada de trabajo en 2% cada año desde su implementación, se ha reducido el ausentismo laboral y se ha incrementado la satisfacción de los trabajadores. (OCDE, 2021). Lo

anterior, pues en términos nutricionales, se considera que la mejora de 1% en el consumo de calorías saludables puede resultar en un impacto positivo de 2,27% de mejora en el desempeño laboral de cada individuo (OIT, 2005).

Ahora bien, en relación con el costo directo para los empleadores del beneficio de alimentación laboral, sin contar los beneficios en el desempeño laboral de cada trabajador, no corresponde realmente a las 3 UVT que se han planteado en el proyecto. Su costo es menor por los beneficios tributarios que existen en las normas vigentes porque son deducibles para el empleador y no constituyen ingreso para el trabajador cuando son pagos por concepto de alimentación al trabajador (artículo 387-1 del Estatuto Tributario).

En un ejercicio matemático se estima el costo directo del beneficio de alimentación al trabajador entre un 3,95% y un 7,44% según el valor del ingreso de la persona (para 2 salarios mínimos o para 1 salario mínimo, respectivamente). En el siguiente ejemplo se ve que el beneficio de alimentación no incrementa los costos de seguridad social ni salariales:

Imagen 2. Costos directos

	Valor Mensual con Alimentación	Valor Mensual sin Alimentación	Valor Mensual con Alimentación	Valor Mensual sin Alimentación
Salarios	\$ 1.160.000	\$ 1.160.000	\$ 2.320.000	\$ 2.320.000
Auxilio de transportes	\$ 140.606	\$ 140.606	\$ 140.606	\$ 140.606
Primas legales (provisión)	\$ 108.384	\$ 108.384	\$ 205.051	\$ 205.051
Cesantías anuales	\$ 108.384	\$ 108.384	\$ 205.051	\$ 205.051
Intereses a las cesantías (provisión)	\$ 13.006	\$ 13.006.06	\$ 24.606.06	\$ 24.606.06
Dotación (provisión)	\$ 35.000.00	\$ 35.000.00	\$ 35.000.00	\$ 35.000.00
Pensión	\$ 139.200.00	\$ 139.200.00	\$ 278.400.00	\$ 278.400.00
Salud	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
ARL	\$ 6.055.20	\$ 6.055.20	\$ 12.110.40	\$ 12.110.40
Sena	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Icbl	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
CCF	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Alimentación	\$ 127.236	\$ -	\$ 127.236.00	\$ -
Costo total empleado	\$ 1.837.871	\$ 1.710.635	\$ 3.348.059	\$ 3.220.823
Incremento porcentual factor prestacional	\$ 127.236	7,44%	\$ 127.236	3,95%

Fuente: Elaboración propia.

Así las cosas, es importante recordar que el beneficio de alimentación no constituye salario para ningún efecto y se contempla en la norma como una prestación social, es decir, como un pago de beneficios al trabajador para cubrir los riesgos o necesidades que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma. De esta manera, el costo únicamente afecta el pago directo mensual que hacen los empleadores a las personas trabajadoras y no se traduce en mayores costos de seguridad social, pagos de parafiscales o demás pagos que tiene por obligación el empleador.

El resumen de lo dicho anteriormente es el siguiente:

Tabla 3. Resumen beneficios

Beneficio de alimentación por trabajador salario mínimo	Mensual	Anual	Deducibilidad	Costo real anual
	\$127.236	\$1.526.832	\$535.000	\$991.832

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, este valor no tiene en consideración el tratamiento tributario por efecto de la deducibilidad del gasto, en donde luego de desarrollar la simulación con una empresa que tiene ingresos brutos por 490 millones de pesos al año (una microempresa), y teniendo en cuenta el ejercicio con 5 empleados,

costos adicionales de la operación como arriendos, la simulación arroja que el costo directo del beneficio de alimentación tendría un valor anual de 991.832 pesos y no de 1.526.832, **lo que equivale a un costo total real de la inversión en los trabajadores que es de 1% del margen de la utilidad neta.** Así se ve el ejercicio:

Imagen 3. Simulación contable

Simulación Estado de Resultados Anual			
Microempresa con ingresos de 490 millones de pesos al año			
	Sin beneficio de alimentación	Con beneficio de alimentación	
Ingresos de actividades ordinarias	\$ 490.000.000	\$ 490.000.000	\$ 490.000.000
Ingresos financieros	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Otros ingresos	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Ingresos brutos	\$ 490.000.000	\$ 490.000.000	\$ 490.000.000
Costo Laboral por trabajador	\$ 3.367.506	\$ 3.494.742	\$ 3.494.742
Numero de Trabajadores MIPYME	5		
Costo Anual	\$ 202.050.360	\$ 209.684.520	\$ 209.684.520
Arriendos y Otros Costos anuales	\$ 120.000.000	\$ 120.000.000	\$ 120.000.000
Costos y gastos deducibles potenciales	\$ 322.050.360	\$ 329.684.520	\$ 329.684.520
% Deducibilidad	100%	100%	100%
Costos y gastos deducibles reales	\$ 322.050.360	\$ 329.684.520	\$ 329.684.520
Renta líquida	\$ 167.949.640	\$ 160.315.480	\$ 160.315.480
Impuesto sobre renta líquida	\$ 58.782.000	\$ 56.110.000	\$ 56.110.000
Menor contribución de impuesto			\$ 2.672.000
Menor contribución de impuesto en %			4,5%
Total Costos	\$ 380.832.360,00	\$ 385.794.520,00	\$ 385.794.520,00
Utilidad Neta	109.167.640	104.205.480	104.205.480
Margen	22,3%	21,3%	21,3%

Fuente: Elaboración propia - simulación ejercicio contable.

Como se muestra en el ejercicio contable anterior, sin tener en cuenta los beneficios en desempeño laboral y productividad, el costo real del ejercicio contable de la inversión del beneficio de alimentación laboral es de 1% sobre la utilidad anual de las empresas. Por esto, debe reiterarse que este beneficio es poco probable que pueda romper la generación de empleo o incrementar la informalidad, porque es una inversión costo efectiva positiva para los empleadores.

5.1.3. Impacto positivo en la economía nacional

Además de todo lo anterior, este beneficio que se propone entonces es un mecanismo para que los empleadores inviertan en sus trabajadores y por ese motivo puedan reducir el monto de impuestos a su cargo. Es decir: es una oportunidad para que los empleadores inviertan en sus trabajadores para mejorar su desempeño y productividad, toda vez que se verán beneficiados de la financiación de la mejor condición personal de los trabajadores y sus familias.

Sin embargo, no significa que el Estado vaya a tener un impacto negativo en las arcas públicas a raíz de la mayor deducibilidad de impuestos a cargo de los empleadores; es decir, no tiene un impacto fiscal negativo, porque la mejora en la alimentación de los trabajadores, según se documentó en Chile, tiene un efecto positivo de 1% en la productividad acumulada en los siguientes 5 años y, en consecuencia, el PIB podría aumentar en 0,3% en los próximos 5 años (García, Manríquez y Tiboni, 2020), lo que equivale a 30,9 billones de pesos en este periodo de tiempo, lo que corresponde a 6,18 billones de pesos anuales de mayor

recaudo por mejora en la productividad, incremento del consumo de bienes alimenticios, fortalecimiento de la demanda (en consecuencia de la oferta) y una reducción de los costos de atención en salud por enfermedades de conexas a la mala alimentación.

Los efectos que pueden recibir los gobiernos en materia de salud incluyen la reducción de los gastos directos por el tratamiento de enfermedades no transmisibles e indirectos por la pérdida de capacidad laboral, la accidentalidad y las muertes prematuras. Solo la deficiencia de micronutrientes puede generar la reducción de 2 a 3% del PIB como consecuencia del bajo rendimiento laboral que puede provocar en los trabajadores de países de ingresos medios y bajos, según lo ha documentado la OIT (2005).

En particular, otros gobiernos del mundo han obtenido resultados positivos de la implementación de estrategias como la que plantea el proyecto de ley de beneficio de alimentación al trabajador, entre estos se cuenta la creación de nuevos empleos que en el caso de Bélgica, se ha logrado que entre 8.300 y 9.000 empleos se vinculen de forma directa e indirecta con el bono y, en un ejemplo más contundente como Francia se crearon 164.000 puestos de trabajo desde la reglamentación del programa de alimentación laboral en el territorio. Esto se ve con algunos ejemplos así:

Tabla 4. Impactos sobre los empleos

País	Empleos creados o vinculados con programa de bonos de alimentación	Consumo o reinversión en economía local
Bélgica	aprox. 29.000	Entre 380 y 400 millones de euros.
Brasil	670.000	400 millones de euros.
Francia	164.000	Por cada 1 euro de contribución del empleador se reinvierten 2,55 euros a la economía local. En total se han reinvertido 8 billones de pesos en la economía.
Italia	190.000	La contribución se estima que asciende al 0,72% del PIB.

Fuente: OECD (2021).

Aun cuando el proyecto de ley contempla la deducción de impuestos lo que debería representar una menor tributación, es posible inclusive aumentar la tributación con este beneficio, teniendo en cuenta que al proteger la capacidad adquisitiva de los empleados su consumo aumentará, por ejemplo, en Brasil en el año 2015 se consumieron 239 millones de dólares, con los cuales se consiguió una tributación adicional de 2.189 millones de dólares. Esto ha tenido un impacto en el PIB cuantificado en 456 millones de dólares (OECD, 2021).

Esto sin calcular el impacto que tendría en la reducción de costos para el sistema de salud que solo con la prevención de enfermedades cardiovasculares que pueden estar relacionadas con la dieta se ahorraría 6,4 billones de pesos anualmente y sin cuantificar los beneficios agregados en el largo plazo que traería que una nueva generación de niños tengan una nutrición adecuada que les permita gozar

de buena salud, les facilite su aprendizaje y les dé la oportunidad de desarrollarse profesionalmente.

6. DERECHO COMPARADO

En desarrollo de la Recomendación 102 de la OIT de 1956, a nivel internacional se han diseñado distintos tipos de leyes en donde se disponen regulaciones para que los empleadores apoyen a las personas trabajadoras en lograr el sustento mínimo de sus familias y en mejorar sus condiciones personales, asimismo, enfocan los esfuerzos de las organizaciones para aumentar el bienestar de sus colaboradores y, especialmente, generar una responsabilidad compartida para mejorar la situación nutricional del país.

De esta manera, esta alternativa de política pública ha sido implementada en varios lugares del mundo y con resultados que son muy positivos en el tiempo que llevan operando:

Tabla 5. Derecho comparado

País	Medida de alimentación laboral	Resultados
Bélgica	Existe desde 1965, los empleadores y empleados acuerdan el valor del beneficio que puede ser máximo de EUR 8 por día y se asignan dependiendo el número de días trabajados. Los bonos solo pueden ser usados para la compra de alimentos y se entregan a nombre del empleado. El beneficio debe ser pactado a través de un acuerdo individual o colectivo. Los empleadores cuentan con beneficios como la deducibilidad de EUR 2 por cada bono entregado a un empleado.	119.000 empleadores entregan beneficios a sus empleados. 26.000 comercios afiliados. Hay 2.8 millones de trabajadores se benefician con un bono equivalente a 7 euros por día. Cada euro de financiamiento de un bono de alimentación genera 1.8 euros para la economía local, representando un aumento del PIB en 0.24 puntos. Aproximadamente 29.000 trabajos directa e indirectamente relacionados con los bonos por establecimientos afiliados a la red de comercios.
Brasil	Implementado desde 1976, el Programa de Alimentación al Trabajador (PAT) promueve que las empresas provean comida adecuada a los empleados, priorizando a aquellos que reciban menos de 5 salarios mínimos, pero con la posibilidad de extenderlo a trabajadores que devenguen más salarios. Las organizaciones se unen al programa de forma voluntaria, el 70% de las firmas escoge la entrega de bonos, mientras que el 30% provee alimentación a través de restaurantes o casinos. Las empresas que implementan este programa reciben exenciones en sus impuestos, incluyendo la deducción del 4% del impuesto de sociedades.	El PAT permite una rentabilidad media de 15.71 reales brasileños por cada real de incentivo fiscal, lo que ha llevado a que se incremente el recaudo tributario anual en 11 500 millones de reales brasileños por año (equivalente a 2.170 millones de dólares adicionales cada año). Actualmente se benefician 22 millones de trabajadores, que corresponde a cerca del 50% de la fuerza de trabajo. Desde su puesta en marcha la accidentalidad en la jornada laboral se ha reducido en 2% por año. El PAT ha tenido un impacto importante en la reducción de condiciones de salud asociadas a la malnutrición reduciendo en 1.8% la hipertensión, 0,5% las condiciones cardiovasculares y en 0.6% la diabetes.

País	Medida de alimentación laboral	Resultados
		Hoy 282.605 empleadores forman parte del programa brindándole beneficio de alimentación a sus trabajadores. En 2016 se estimaba que había 670.000 trabajos directos o indirectamente relacionados con este programa. Es decir, 1 puesto de trabajo creado por cada 30 trabajadores beneficiados de este beneficio.
Francia	Creado desde 1962, el Gobierno otorga a los empleadores exenciones en las contribuciones sociales y fiscales de acuerdo con sus contribuciones en bonos y comida para sus trabajadores. El monto de los bonos es establecido voluntariamente entre empleadores y empleados.	Para el año 2018, se calcula que 4.5 millones de trabajadores de 140.000 compañías se beneficiaron de los bonos de alimentación. Hay 220.000 comerciantes afiliados. Por cada euro de contribución de un empleador se reinvierten 2.55 euros en la economía local, resultando positivamente en la creación de 164.000 puestos de trabajo. Lo que ha significado una inyección de 8 billones a la economía local.
Italia	Creación en 1975 y actualmente tiene 3.8 millones de beneficiarios con un bono cuyo máxima posibilidad de exención tributaria es de 8 euros diarios. 150 000 comerciantes afiliados al sistema 80 000 empleadores proporcionan bonos de alimentación a sus empleados, con un valor promedio superior a 6 euros	Más de 190.000 empleos creados gracias a la existencia del sistema de bonos de alimentación La contribución de los bonos de alimentación asciende al 0,72% del PIB.
México	La Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores (LAAT) fue reglamentada en 2011. Esta consiste en la aplicación de planes de ayuda alimentaria como bonos de comida y bonos para la compra de alimentos. En el caso de los bonos para la compra de alimentos su valor mensual no puede ser mayor a 1 salario mínimo.	Hay 9 millones de trabajadores reciben bonos de alimentación. 80.000 compañías lo otorgan a sus empleados. Hay 50.000 establecimientos afiliados a la red de comercios para el aprovechamiento de los bonos.

País	Medida de alimentación laboral	Resultados
	Cuentan con incentivos como la deducibilidad del impuesto sobre la renta de la empresa. Todos los trabajadores pueden recibirlo y no forma parte del salario diario integrado que sirve de base para el cálculo de las prestaciones de seguridad social de los trabajadores.	
Perú	Fue puesta en marcha desde 2003 y busca mejorar ingresos de trabajadores, mediante el fortalecimiento de la capacidad adquisitiva de los trabajadores. 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 salario.	5 de cada 10 trabajadores que recibe el beneficio de alimentación considera que este le ayuda a enfrentar sus gastos. Los empleadores han percibido una reducción de hasta el 49% de los sobrecostos laborales. Se cuantifica que genera 44% más de rendimiento y un aumento en 27% del compromiso con la empresa. Se ha establecido como lineamiento la adopción de medidas y condiciones de salud y seguridad en el trabajo dentro de la Política Nacional Multi-sectorial de salud 2030.
Rumania	Los bonos de alimentación fueron adoptados en 1998 y son la prestación más recibida por los trabajadores en el país. Estos son negociados y pactados con los empleadores a través de acuerdos colectivos de trabajadores, pero con un valor máximo de 6 euros diarios.	Beneficia a 2 millones de trabajadores. Tiene una deducibilidad del 10% sobre el impuesto a la renta para los empleados. Totalmente deducible de impuestos para los empleadores. Cada euro que se otorga en un bono se calcula que entrega 2.6 euros a la economía, y se entregan 500 millones de bonos por año.

Fuente: Elaboración propia con base en OECD (2021).

Por otro lado, en la siguiente tabla se resumen los principales hallazgos de la literatura sobre los beneficios de reconocer el derecho a la alimentación laboral y, especialmente, en el uso de los bonos de alimentación como la modalidad más efectiva para lograr fomentar la capacidad adquisitiva de las familias, la trazabilidad real del gasto en alimentación (por lo que no se recomienda en ningún caso el efectivo) y la posibilidad de formalizar negocios para que reciban los bonos de alimentación a nivel local:

Tabla 6. Beneficios del BAT en literatura

Estudio	Año	Autores	Objetivo	Método	Conclusiones
Bonos sociales: instrumentos innovadores para la inclusión social y el desarrollo local	2021	OCDE	Se estudia el papel de los bonos sociales como instrumento para la inclusión social y el desarrollo local a través del análisis en profundidad de programas de bonos sociales en 7 países: Bélgica, Brasil, República Checa, Francia, México, Marruecos y Rumanía.	Estudios de caso	El informe demuestra cómo los bonos sociales desempeñan un papel importante en la aplicación eficiente de las políticas públicas destinadas a garantizar el acceso de los trabajadores y los ciudadanos a las necesidades básicas y al bienestar, y a la vez inciden positivamente en el desarrollo de la economía local.

Estudio	Año	Autores	Objetivo	Método	Conclusiones
Efectos económicos y sociales de una política de alimentación laboral	2020	García, C., Manríquez, M. y Tiboni, O. (2020)	Medir los impactos que tendría la implementación de una política de alimentación laboral en Chile	Evaluación de impacto	Este estudio, hecho en colaboración con la FAO, demuestra que apoyar la alimentación laboral a través de una política pública específica tendría como potencial de generar un shock de 30% que elevaría el PIB en 1 punto más cada año . Este crecimiento adicional de 1% cada año, se logra por un impulso del consumo (33%), y en segundo lugar por la mejor salud de la fuerza de trabajo y la formación de capital (16%), destacando el crecimiento del empleo de las mujeres (18%). Esto, porque ellas son más productivas por adquirir un hábito alimenticio que permite reducir la probabilidad de muerte de 36% a 23%.
Impact of a food voucher program in alleviating household food insecurity in two cities in Senegal during a food price crisis	2020	Savy, Fortin, Kameli, Renault, Couderc, Gamli, Amouzou, Perenze, y Martin-Prevel.	Evaluar el impacto de la entrega de bonos alimentarios respecto a los indicadores: Puntaje de Diversidad Dietaria en el Hogar (HDDS) - Escala de Acceso a Alimentos del Hogar (HFIAS)- Índice de estrategias de afrontamiento (CSI) - Gasto doméstico en alimentos	Evaluación de impacto	Los bonos protegieron la capacidad adquisitiva de las familias en un contexto de aumento de precios . Además, redujeron 1.6% la inseguridad alimentaria medida a través del indicador HFIAS en una de las ciudades. Como efecto no esperado facilitaron el ahorro en los hogares.
1.5 Billion People Question: Food, Vouchers, or Cash Transfers?	2018	Banco Mundial. Alderman, Gentilini y Yemtsov	Comprender cómo funcionan los programas de alimentación en países como India, Egipto, Sri Lanka, México, Estados Unidos e Indonesia	Estudio de caso	5 de los 7 países que fueron caso de estudio han implementado bonos de alimentación , mientras que de 108 programas en la base de datos del Banco Mundial el 20.4% de los programas de asistencia alimentaria usan los bonos como modalidad.
Cash, food, or vouchers? Evidence from a randomized experiment in northern Ecuador	2014	Hidrobo, Hoddinnott, Peterman, Margolies, y Moreira	Evaluar comparativamente el costo efectividad de las tres modalidades de atención en una población de migrantes colombianos en Ecuador.	Evaluación de impacto	Se evidencia que los bonos tienen un impacto positivo en aumentar la diversidad de los alimentos consumidos en los hogares y reducen el costo logístico del subsidio, en comparación con el efectivo y con la entrega de alimentos.
Consumption Responses to in-Kind Transfers: Evidence from the Introduction of the Food Stamp Program	2009	Hoynes, y Schanzenbach	Estudiar los cambios en las tendencias de consumo de los beneficiarios del Programa de Cupones para Alimentos	Estudio de caso	Los bonos para alimentos reducen las posibilidades de que la asistencia sea usada en otros bienes, en comparación con el efectivo.
Fruits and vegetables at home (FLAM) in France	2018	Buscail, Margat, Miszkowicz, Gendreau, Daval, Lombrail, Hercberg, Latino-Martel, Maurice y Julia.	Evaluar los impactos que tiene la provisión de bonos para el consumo de frutas y verduras a hogares entre 2015 a 2017. Se concentra en comprender el efecto en niños, niñas y adolescentes.	Evaluación de impacto	Distintos tipos de bonos y focalizaciones traen resultados en distintos indicadores que componen la inseguridad alimentaria. El estudio muestra un aumento sostenido en la medición de un año en el consumo de frutas y verduras en niños que recibieron la intervención.
On The Choice and Impacts of Innovative International Food Assistance Instruments	2013	Hidrobo, Hoddinnott, Peterman, Margolies, y Moreira	Revisa los impactos que tienen las distintas modalidades para la provisión de asistencia alimentaria en costo efectividad, volatilidad de los precios, satisfacción de los beneficiarios, impactos en los pequeños productores, respuesta apropiada en tiempos.		Todas las modalidades de asistencia tuvieron un impacto en el mercado de precios. Los beneficiarios prefieren que las modalidades de asistencia les entreguen o les permitan acceder a alimentos que sean cultivados en la zona.

Estudio	Año	Autores	Objetivo	Método	Conclusiones
Food at work	2005	OIT. Christopher Wanjek	Análisis de las políticas de alimentación laboral a través del mundo y de las soluciones para luchar contra la malnutrición y la obesidad.		Según la recomendación de la OIT, gobiernos, empleadores, trabajadores y sus organizaciones deben aprovechar conjuntamente la oportunidad de utilizar el lugar de trabajo como una plataforma para promover la nutrición, con el fin de recoger los beneficios que tan claramente genera esta opción: salud, seguridad, productividad y crecimiento económico. Disponer de acceso a una comida digna durante la jornada laboral, con un descanso adecuado, constituye una elección obvia.

Fuente: Elaboración propia con base en la literatura referenciada.

Como se evidencia de lo anterior, existe consenso en la doctrina académica, en las organizaciones multilaterales y en los gobiernos de diferentes países del mundo en que generar un beneficio de alimentación a los trabajadores y sus familias tiene un efecto positivo sobre las personas y la seguridad alimentaria, aumenta la generación de empleo, fortalece la economía nacional e incrementa la capacidad de producción de las empresas.

Extrapolar las soluciones de política pública pueden generar discusión, pero la evidencia es tan contundente, que se recalca que esta propuesta del proyecto de ley incorpora las mejores experiencias internacionales para moldear el beneficio de alimentación laboral a las condiciones laborales, de forma que se enfoca en la población de menores ingresos, para contribuir en la mejora de sus condiciones alimentarias por medio de diferentes modalidades de entrega, pero con la única modalidad de entrega directa a través de bonos de alimentación para generar trazabilidad y limitación del gasto únicamente en alimentos. Lo anterior, además, con un enfoque de formalización de los comercios y de promoción de la economía popular en la cadena de producción y abastecimiento.

7. MARCO NORMATIVO

La alimentación fue reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículo 25) y consagrada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (artículo 11). En la Constitución colombiana se reconoció como un derecho fundamental de niños, niñas y adolescentes en el artículo 44 y para los adultos se ha desarrollado jurisprudencialmente como el derecho que tiene toda persona a tener acceso físico y económico a los elementos nutritivos específicos para su adecuado desarrollo físico y mental, además de ser un elemento estrechamente vinculado con el derecho de toda persona a tener un nivel de vida adecuado y a estar protegida contra el hambre (Sentencia T- 029 de 2014, Corte Constitucional).

A nivel internacional, el tema también ha sido tratado por medio de otros instrumentos que comprometen las obligaciones del Estado con la

lucha del hambre. En específico, el segundo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), “hambre 0”, plantea terminar con todas las formas de hambre y desnutrición para 2030 y velar por el acceso de todas las personas, en especial los niños, a una alimentación suficiente y nutritiva durante todo el año.

Este derecho, además, está interrelacionado con el Estado social de derecho, el cual se ve soportado en cuatro principios esenciales que delimitan la función estatal de cara a los ciudadanos, como se reconocen en la Constitución: la igualdad (preámbulo y artículos 1º y 13 superiores), la solidaridad (artículos 1º y 95 superiores), la dignidad humana (artículo 1º superior) y el trabajo (preámbulo y artículos 1º, 25 y 53 superiores).

En las relaciones laborales, la Corte Constitucional ha reconocido que son relaciones desiguales en donde evidentemente hay un actor dominante, que es el empleador, y otro que es el trabajador, y para lograr la producción equitativa deben desarrollarse políticas de optimización de la gestión y de bienestar laboral (Sentencia T-1200 de 2001). Además, el mundo ha transitado a una nueva visión de las organizaciones sociales en donde la protección de los trabajadores son una ventaja competitiva para generar mayores ganancias y utilidades apoyándose en sus colaboradores.

Ahora bien, actualmente 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”.

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 sólo 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.

8. CONFLICTOS DE INTERÉS

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

Se estima que 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.

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

“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra 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”.

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

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

- a) *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”.*

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

9. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el **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**, conforme al texto que se anexa.

De los honorables Congresistas,

 MARIA FERNANDA CARRASCAL Representante a la Cámara por Bogotá	 HECTOR CHAPARRO. Representante a la Cámara por Boyacá
--	---

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

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

Artículo 3°. 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 4°. Beneficio de alimentación al trabajador. El beneficio de alimentación al trabajador es una prestación social obligatoria en cabeza del empleador que se otorga para garantizar una alimentación suficiente y adecuada en favor de los trabajadores beneficiarios y sus familias, para cumplir con los objetivos trazados por esta ley.

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 5°. 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 1°. En los literales a) y b) los empleadores en ningún caso podrán obligar a trabajadores a usar estos servicios y, en relación con su implementación, los empleadores podrán optar por la entrega de vales, cupones o tarjetas de alimentación electrónicas emitidas por emisores especializados en este tipo de servicio profesional.

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

Parágrafo 3°. 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 6°. Del pago del beneficio de alimentación. La modalidad definida en el literal c) del artículo 5, se otorgará como una prestación social

mensual de ayuda alimentaria que equivaldrá como mínimo a tres (3) UVT. Será potestativo acordar un mayor valor entre trabajadores y empleadores, que en ningún caso podrá superar siete (7) UVT.

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

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

Artículo 7°. Beneficios convenidos con anterioridad. El empleador que antes de la promulgación de la presente ley haya pactado con sus trabajadores, a través de acuerdos privados, pacto 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 5°, 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 5º, 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 1°. 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 2°. 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,

 MARIA FERNANDA CARRASCAL Representante a la Cámara por Bogotá	 HECTOR CHAPARRO. Representante a la Cámara por Boyacá
--	---

11. REFERENCIAS

ACEMI (2022) ¿Sabe usted cuánto puede costar el tratamiento anual para un paciente con diabetes? Obtenido de: <https://acemi.org.co/sabe-usted-cuanto-puede-costar-el-tratamiento-anual-para-un-paciente-con-diabetes/>

ANDI, 2019. Tercer Informe de seguimiento sobre Ausentismo Laboral e incapacidades médicas. <https://www.andi.com.co/Uploads/Tercer%20informe%20de%20seguimiento%20sobre%20salud%20y%20estabilidad%20en%20el%20empleo%20CESLA%20ANDI.pdf>

DANE (2023) Índice de Precios al Consumidor: Febrero 2023. Obtenido de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/ipc_rueda_prensa_feb23.pdf

DANE, (2022). En Colombia hay 23.312.832 mujeres. Obtenido de: <https://www.dane.gov.co/index.php/139-espanol/noticias/ultimas-noticias/1116-en-colombia-actualmente-hay-23312832-mujeres>.

DANE (2023) *Situación de la brecha salarial de género en Colombia*. Obtenido de: <https://www.dane.gov.co/index.php/actualidad-dane/5603-la-brecha-salarial-en-colombia-no-cede-las-mujeres-continuan-en-desventaja>

DANE (2022a) *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Obtenido de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2021/Boletin_Tecnico_ECV_2021.pdf

DANE, (2023a) *Brecha salarial de género en Colombia*. Obtenido de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/dic-brecha-salarial-genero-2022-v3.pdf>

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. <https://doi.org/10.4060/cc0639es>

Fondo Colombiano de Enfermedades de Alto Costo (2018) ¿Cuánto le cuesta a Colombia no invertir en prevención?, *¿La carga económica de las enfermedades crónicas?* Obtenido de: <https://criteria.iadb.org/sites/default/files/2020-07/webinar-cuanto-cuesta-no-invertir-prevencion.pdf>

García, C., Manríquez, M. y Tiboni, O. (2020) *Efectos económicos y sociales de una política de alimentación laboral*. Obtenido de: <https://foqus Chile.cl/wp-content/uploads/2021/04/Estudio-Alimentacion-Laboral.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social (2015) *Encuesta Nacional de Situación Nutricional*. Obtenido de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/ensin-colombia-2018.pdf>

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

OECD (2021) *Social Vouchers: Innovative Tools for Social Inclusion and Local Development*, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, No. 2021/08, OECD Publishing, París.

Organización Internacional del Trabajo (n.d.) *Salud y Seguridad en el Trabajo en América Latina y el Caribe*. Obtenido de: <https://www.ilo.org/americas/temas/salud-y-seguridad-en-trabajo/lang-es/index.htm#:~:text=De%20acuerdo%20con%20>

[estimaciones%20de,a%20accidentes%20o%20a%20enfermedades%20profesionales](#)

Organización Internacional del Trabajo (2012) *Un enfoque integral para mejorar la alimentación y nutrición en el trabajo: Estudio en empresas chilenas y recomendaciones adaptadas*. Santiago, Organización Internacional del Trabajo.

Organización Mundial de la Salud (2022) *Enfermedades no transmisibles*. Obtenido de: [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases#:~:text=Los%20principales%20tipos%20de%20ENT,e%20asma\)%20y%20la%20diabetes](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases#:~:text=Los%20principales%20tipos%20de%20ENT,e%20asma)%20y%20la%20diabetes)

OIT (2005) Wanjek, C. *Food at work: Workplace solutions for malnutrition, obesity and chronic diseases*. Ginebra, Oficina de la Organización Internacional del Trabajo.

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE CEO Y LA ASOCIACIÓN ESPACIAL NSS COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 338 DE 2023 CÁMARA, 274 DE 2023 SENADO

por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Bogotá, D. C., 17 de abril, 2023

COMUNICADO DIRIGIDO A HONORABLES SENADORES Y REPRESENTANTES PRESIDENTES COMISIONES TERCERAS Y CUARTAS DE SENADO Y CÁMARA

Honorable Senadora Clara Eugenia López Obregón.

Honorable Representante Luvi Katherine Miranda Peña.

Honorable Senador Paulino Riascos Riascos.

Honorable Representante Jezmi Lizeth Barraza Arraut.

Y HONORABLES SENADORES Y REPRESENTANTES PONENTES Y COORDINADORES DEL PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026

COLOMBIA NECESITA UNA AGENCIA ESPACIAL

La Asociación Espacial NSS Colombia es una entidad sin ánimo de lucro, conformada por Universidades, Empresas, Científicos, Profesionales y Estudiantes, que abarcan múltiples campos dentro de la actividad espacial nacional y mundial. Fue constituida con el objetivo de contribuir y apoyar en el desarrollo y avance de Colombia en el campo espacial. Hoy nos dirigimos a ustedes en busca de llamar su atención sobre la importancia y necesidad para Colombia de contar con una Agencia Espacial,

lo cual se puede lograr mediante la inclusión de un artículo específico en la Ley del PND 2022-2026.

La creación de una entidad oficial, de carácter nacional, responsable por las actividades espaciales y el desarrollo de capacidades satelitales para Colombia son objetivos de importancia estratégica para el progreso del país que gobiernos y legislaturas anteriores fallaron notoriamente en reconocer y hacer realidad. A pesar de su posición geoespacial privilegiada, el tamaño de su economía, la riqueza y calidad de su talento humano, además de importantes avances logrados por el programa satelital de la Fuerza Aérea Colombiana, nuestro país es aún uno de los más rezagados en América Latina en cuanto al uso y aprovechamiento de las ciencias y tecnologías espaciales. Incursionar en el campo espacial contribuirá a la solución de múltiples necesidades nacionales, propiciará el desarrollo socioeconómico, y mejorará el bienestar y calidad de vida de todos los habitantes del territorio nacional presentes y futuros.

En particular, las tecnologías satelitales contribuyen significativamente al logro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Son indispensables para el conocimiento oportuno y adecuado de todo lo que pasa en nuestro vasto territorio y superficies marítimas lo que permite la adecuada toma de decisiones, así como, la prevención y respuesta adecuada a innumerables amenazas tales como la minería, tala y pesca ilegales. Proveen información imposible de obtener por otros medios para la prevención y atención de desastres, el catastro multipropósito y el ordenamiento territorial. Garantizan las comunicaciones tanto en los centros urbanos como en regiones remotas. Son un elemento clave para la seguridad y defensa nacionales. Abren las puertas de la cooperación internacional como pocas otras actividades. Le permiten al país desarrollar ciencia y tecnología de

avanzada. Actualmente el país es mayormente un cliente de servicios satelitales, pero formar parte de la enorme economía espacial mundial (estimada, según diversas fuentes, en más de 400.000 millones de dólares anualmente) ofreciendo productos y servicios espaciales al mundo permitiría generar nuevas industrias y modelos de negocios que demandan mano de obra altamente calificada y bien remunerada con un enorme y perdurable impacto en la mejora de calidad de vida y en las oportunidades de desarrollo personal y profesional del ciudadano.

Desde 2006 se creó un órgano intersectorial de consulta para apoyar al Gobierno nacional en la estructuración de una política y actividades espaciales, denominado Comisión Colombiana del Espacio. Tal Comisión fue creada con la expectativa de ser antesala para la creación de la Agencia Espacial Colombiana sin que ello se haya hecho realidad en estos 17 años. Dada la naturaleza de la Comisión del Espacio, que no tiene capacidad ejecutiva, facultades legales, presupuesto ni personal propios, ello ha repercutido en el gran rezago del país en el ámbito espacial mencionado anteriormente.

Durante el trámite surtido hasta la fecha del proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se contempló la inclusión de un artículo que definía la creación de una entidad denominada Agencia Nacional de Seguridad Digital y Asuntos Espaciales, buscando resolver el sensible y lesivo rezago del país en ambos aspectos. Desafortunadamente, basados en conceptos que esta Asociación considera errados, y sin sopesar adecuadamente el efecto lesivo para el futuro del país, se decidió eliminar dicho artículo.

De la manera más respetuosa, exhortamos a los honorables Senadores y Representantes responsables de la estructuración del proyecto de ley que establecerá el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, a actuar con visión de país y de futuro e incluir un artículo que disponga la creación de una Agencia Espacial. Dicha Agencia sería una entidad oficial, de carácter nacional, de naturaleza civil con participación del estamento militar, responsable por el desarrollo y aplicación de una Política Espacial Nacional, de la cual carece Colombia. Dicha Política debería definir cómo fortalecer y aprovechar las diferentes ramas de la actividad espacial, estructurar la gobernanza del ecosistema espacial, y sentar las bases de un programa satelital nacional que no solo dote al país de las capacidades espaciales que requiere, sino que además esté orientado a fortalecer el desarrollo socioeconómico mediante el establecimiento de una industria espacial nacional.

Dejamos a su digna e ilustrada decisión si dicha entidad sería exclusivamente dedicada a lo espacial o con la doble función de seguridad digital y asuntos espaciales como estaba PREVISTO en el artículo que fue eliminado, pero lo cierto es que, por responsabilidad con el futuro del país, esta decisión

no da más espera. Colombia necesita su Agencia Espacial.

En nombre de los 88 miembros de la Asociación Espacial NSS Colombia, firmamos los miembros de su Junta Directiva.

Atentamente,

RAÚL E. GUTIÉRREZ G.
Presidente y CEO NSS Colombia
16.725.847 de Cali

VALENTINA L. ABRIL M.
Directora Divulgación y Comunicaciones
1.010.178.219 de Bogotá

Sin firma

AURA L. BARÓN B.
Directora Educación y Cultura
52.222.542 de Bogotá

LEONARDO CAMARGO F.
Director Ciencia y Tecnología
1.098.615.045 de Bucaramanga

SANTIAGO RINCÓN M.
Director Industria y Emprendimiento
1.094.961.978 de Armenia

GERMÁN CABUYA P.
Director Marco Legal y Acción Política
79105612 de Bogotá

JUAN D. ACEVEDO M.
Director Financiero
1.094.949.848 de Armenia

CARLOS E. NIÑO S.
Codirector Marco Legal y Acción Política
5.764.796 de Socorro

**ANEXO AL COMUNICADO DIRIGIDO
A HONORABLES SENADORES Y
REPRESENTANTES PRESIDENTES
COMISIONES TERCERAS Y CUARTAS
DE SENADO Y CÁMARA Y PONENTES Y
COORDINADORES DEL PROYECTO DE LEY
DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
2022-2026**

**COMPLEMENTO - RAZONES PARA UNA
AGENCIA DE SEGURIDAD DIGITAL Y
ASUNTOS ESPACIALES**

Además de los argumentos expuestos en el documento anterior, específicamente enfocados al componente espacial, y teniendo en cuenta que la Agencia propuesta en el proyecto de ley del PND, es de carácter mixto (Seguridad Digital y Asuntos Espaciales), nos permitimos compartir algunos conceptos relativos al tema de la Seguridad Digital:

Tanto lo espacial como lo ciberespacial están estrechamente interrelacionados. Mucha de la infraestructura espacial, tanto en tierra como en el espacio, está dedicada o es fundamental para la existencia y funcionamiento mismo del internet y el ciberespacio. Son varias las razones que sustentan la lógica de una entidad dedicada a los dos temas, las cuales se exponen más adelante, pero en primer término presentamos la visión que desde nuestra perspectiva justifica la creación de la agencia de seguridad digital.

Como sucede en más de 100 países (se citan ejemplos al final, incluyendo los nombres de las entidades), se cuenta con agencias o centros dedicados a la seguridad digital o la ciberdefensa

por la necesidad y con la función de proteger a los ciudadanos, a las empresas, a las organizaciones políticas y al gobierno mismo de ataques cibernéticos, vulnerabilidades de seguridad, captura de su información y otros riesgos digitales que puedan comprometer su privacidad y seguridad. Una agencia de seguridad digital bien diseñada y bien gestionada no debe ser percibida como una amenaza para los ciudadanos, para el sector privado, ni para las organizaciones políticas, sino más bien como una ayuda, un garante de su protección. Existe una relación directamente proporcional entre seguridad digital y desarrollo económico: la seguridad digital es un requisito fundamental para el desarrollo económico y sostenible de un país en la era digital actual. Los países que invierten en la seguridad digital pueden proteger sus activos de propiedad intelectual, aumentar la confianza en las transacciones en línea, prevenir pérdidas financieras, promover la innovación y cumplir con las regulaciones internacionales, para citar algunos ejemplos. En otras palabras: a mayor seguridad digital, mayor desarrollo socioeconómico.

Algunas razones por las cuales una agencia de seguridad digital no debe ser percibida como una amenaza:

1. Protección contra ciberataques: La principal función de una agencia de seguridad digital es proteger al estado en su conjunto (ciudadanos, sector privado, gobierno) de ciberataques. La agencia trabaja para identificar y remediar las vulnerabilidades de seguridad en los sistemas informáticos, prevenir ataques cibernéticos y responder rápidamente a cualquier incidente de seguridad que ocurra. Esto significa que la agencia está trabajando para proteger a las personas y organizaciones, no para dañarlas o afectarlas.
2. Cumplimiento de la ley y rendición de cuentas: Cualquier entidad oficial (Ministerios, Departamentos Administrativos, Agencias, etc.) está sujeta a leyes y regulaciones, y debe trabajar dentro de los límites legales para cumplir con su mandato. Establecidas las debidas y apropiadas salvaguardas en la ley que cree la Agencia de Seguridad Digital, tales como que su función será la de proteger los derechos de privacidad de los ciudadanos dentro del respeto de los límites de la vigilancia en línea, debidamente sujeto a la supervisión y control gubernamental, de las autoridades jurídicas y de control, además de que también son responsables ante el público (rendición de cuentas), debería ser garantía de que no será empleada con fines lesivos para la seguridad y la tranquilidad ciudadanas, pues si la Agencia, es decir sus funcionarios, violan la ley, pueden ser sancionados o incluso la Agencia puede llegar a ser desmantelada.
3. Transparencia: Una agencia de seguridad digital transparente tiene menos probabilidades de ser vista como una amenaza. Si la agencia pública informes claros y detallados sobre su trabajo, políticas y procedimientos, esto puede ayudar a reducir la desconfianza y la preocupación de los ciudadanos y las organizaciones políticas.
4. Las funciones y tareas de inteligencia en Colombia, incluyendo la inteligencia de señales (recolección y análisis de señales electromagnéticas) y la ciberinteligencia (recolección y análisis de información relacionada con la seguridad cibernética y la tecnología de la información), están en cabeza de la Dirección Nacional de Inteligencia, no tendría sentido crear una agencia de seguridad digital para que realice funciones que ya son competencia de una organización establecida como es la DNI.

Resumen: una agencia de seguridad digital bien diseñada y bien gestionada no debería ser vista como una amenaza para los ciudadanos, el sector privado o las organizaciones políticas. En lugar de eso, su función es trabajar para proteger a las personas y organizaciones públicas y privadas de los riesgos cibernéticos, respetando los derechos de privacidad y operando dentro de los límites legales y regulaciones correspondientes.

II. Hay varias razones por las que la Seguridad Digital y los Asuntos Espaciales pueden fusionarse en una misma entidad:

1. Interdependencia de las tecnologías: Las tecnologías de la información y las comunicaciones son fundamentales tanto para la seguridad digital como para las operaciones espaciales. La fusión de ambas áreas apunta a permitir una mejor coordinación y colaboración en la protección y el uso de estas tecnologías, lo que podría mejorar la seguridad en ambos ámbitos.
2. Amenazas compartidas: Tanto la seguridad digital como las actividades y activos espaciales están expuestos a amenazas que pueden afectar a la seguridad nacional. Los ciberataques y la interferencia en las comunicaciones satelitales, por ejemplo, pueden comprometer la seguridad tanto en el ámbito digital como en el espacial. Una entidad fusionada podría proporcionar una respuesta más rápida y coordinada ante estas amenazas.
3. Ahorro de recursos: La fusión de ambas entidades podría permitir una mejor gestión y optimización de los recursos disponibles para ambas áreas. Esto podría incluir la coordinación y el intercambio de personal y tecnologías, la reducción de duplicidad en los procesos y la mejora de la eficiencia en general.

4. Beneficios a largo plazo: La fusión de la Seguridad Digital y los Asuntos Espaciales podría permitir la creación de una entidad más fuerte y robusta a largo plazo, con capacidades integradas que pueden beneficiar tanto a la seguridad nacional como a la exploración espacial. Esto podría incluir, por ejemplo, la mejora de la defensa contra las amenazas cibernéticas en las misiones espaciales y la mejora de la capacidad de comunicación en situaciones de emergencia.

Resumen: La fusión de la Seguridad Digital y los Asuntos Espaciales en una misma entidad podría ofrecer beneficios significativos en términos de coordinación, eficiencia y capacidad de respuesta a las amenazas comunes. Además, una entidad fusionada podría estar mejor preparada para abordar los desafíos a largo plazo en ambos ámbitos, con un enfoque más integrado y estratégico.

EJEMPLOS DE PAÍSES CON AGENCIAS O CENTROS DE SEGURIDAD DIGITAL O CIBERDEFENSA

- Estados Unidos: Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA).
- Reino Unido: National Cyber Security Centre (NCSC).
- Israel: National Cyber Directorate (NCD).
- Alemania: Federal Office for Information Security (BSI).
- Francia: Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).
- China: Cybersecurity Administration of China (CAC).
- Rusia: Federal Security Service (FSB) y Ministry of Defence (MoD) Cybersecurity Division.
- Suecia: Swedish National Coordination Centre for Cybersecurity.

Bogotá, D. C., 24 de abril, 2023

Análisis de ventajas y desventajas de la creación de una agencia de seguridad digital y asuntos espaciales como dependencia de diferentes entidades del gobierno nacional.

La misionalidad de una Agencia de Seguridad Digital y Asuntos Espaciales sería la de autoridad nacional responsable de proteger y garantizar la seguridad de la información y los sistemas digitales del país (públicos y privados en campos tales como energía, finanzas, transporte y comunicaciones), así como del uso y aprovechamiento de la ciencia y las tecnologías espaciales (Observación de la Tierra para identificación y prevención de actividades ilícitas; prevención de riesgos naturales y atención de desastres, navegación aérea, terrestre y marítima; catastro multipropósito; seguridad y defensa. Telecomunicaciones. Desarrollo de la industria espacial nacional. Ciencias e investigación espacial). Por lo anterior, requeriría del máximo nivel y capacidad de coordinación interinstitucional (Ministerios y otras agencias gubernamentales) en dos frentes que son complementarios, pero que tienen sus particularidades. De igual manera, debería gestionar la acción del estado en su conjunto (no solo del Gobierno) en respuesta a las ciberamenazas y en los diferentes campos de la ciencia y la tecnología espacial, es decir, articular a las entidades públicas con el sector privado, la academia y la sociedad en general. Por último, pero fundamental, sería la responsable por la definición y desarrollo de la Política Nacional Digital y Espacial.

Se presentan, desde la óptica de la Asociación Espacial de Colombia (NSS Colombia), las opciones para ubicar dicha agencia de seguridad digital y asuntos espaciales en cabeza de diferentes entidades gubernamentales. Así como las ventajas y desventajas de cada opción:

OPCIONES DE UBICACIÓN DE UNA AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD DIGITAL Y ASUNTOS ESPACIALES COMO ENTIDAD DEL GOBIERNO COLOMBIANO	VENTAJAS	DESVENTAJAS
Ministerio del Interior. Responsable de fortalecer la gobernabilidad local, la seguridad y convivencia ciudadana. Formular, Coordinar, y Promover Políticas Públicas encaminadas al mejoramiento de los procesos de Gestión Territorial y de Gobierno.	1. Situar la Agencia bajo su jurisdicción podría simplificar los procesos de toma de decisiones y ayudar a coordinar los esfuerzos entre las diferentes agencias. 2. Si el MinInterior tiene acceso a cantidades significativas de datos sobre ciudadanos y amenazas a la seguridad, colocar a la Agencia bajo su jurisdicción podría mejorar sus capacidades de intercambio de datos y ayudarla a identificar y mitigar amenazas potenciales de manera más efectiva. 3. La combinación de recursos y personal puede reducir los costos y aumentar la eficiencia.	1. No alineación con la misionalidad: el MinInterior no está enfocado en los asuntos de seguridad digital y desarrollo espacial, lo que requeriría desarrollar internamente un proceso intensivo de capacitación de los demás funcionarios del Ministerio, iniciando por el Ministro, que deberían interactuar con la Agencia, para que no se presenten obstáculos en el cumplimiento de su misión y funciones, o que sus recursos y capacidades sean redireccionados hacia otras prioridades del Ministerio. 2. Limitada capacidad de interacción, coordinación y articulación con otras entidades gubernamentales (Ministerios, o entidades dependientes de otros Ministerios).

OPCIONES DE UBICACIÓN DE UNA AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD DIGITAL Y ASUNTOS ESPACIALES COMO ENTIDAD DEL GOBIERNO COLOMBIANO	VENTAJAS	DESVENTAJAS
<p>Ministerio de las TIC. Responsable de diseñar, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p> <p>Incrementar y facilitar el acceso de todos los habitantes del territorio nacional a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y a sus beneficios.</p>	<p>1. Misionalidad y experticia del Ministerio más cercana con algunos de los aspectos bajo responsabilidad de la Agencia, tales como políticas de seguridad de la información y las comunicaciones.</p> <p>2. La agencia podría beneficiarse de la colaboración con otras entidades del MinTIC, como la Agencia Nacional del Espectro, para abordar temas relacionados con asuntos espaciales.</p>	<p>1. Muchas otras áreas de responsabilidad de la Agencia no se encuentran dentro de las competencias y experticia del MinTIC.</p> <p>2. Con tantas áreas bajo responsabilidad del MinTIC, la atención y soporte a una entidad naciente como la Agencia Digital y Espacial serían muy limitados, así como su autonomía.</p> <p>3. El alcance de la agencia puede superponerse con el de otras entidades bajo MinTIC, dando lugar a posibles conflictos o ineficiencias.</p>
<p>Ministerio de Defensa Nacional.</p> <p>Responsable de Diseñar, formular, gestionar y dirigir las políticas públicas de seguridad y defensa, así como liderar el direccionamiento estratégico de la Fuerza Pública y proveer los medios para el cumplimiento de los enunciados constitucionales, dentro de un marco de eficacia y transparencia.</p>	<p>1. El Ministerio de Defensa, especialmente las Fuerzas Armadas, cuenta con experiencia y conocimientos en materia de seguridad y defensa, así como en asuntos espaciales como es el caso de la Fuerza Aérea Colombiana, lo que podría ser valioso para establecer y operar una agencia de seguridad digital y asuntos espaciales.</p> <p>2. La agencia podría colaborar estrechamente con las fuerzas armadas y otras entidades relacionadas con la defensa para abordar las amenazas a la seguridad nacional.</p>	<p>1. El Ministerio de Defensa se centra principalmente en la seguridad física y la defensa, lo que podría dificultar la priorización de la seguridad digital y los asuntos espaciales.</p> <p>2. Ubicar la agencia dentro del Ministerio de Defensa podría limitar su capacidad para colaborar con otras entidades, en particular aquellas enfocadas en asuntos civiles. Especialmente el dominio espacial es un asunto altamente civil donde a veces la participación de organizaciones militares genera mucho estrés y dificultad para la colaboración internacional.</p> <p>3. La prioridad y foco de la agencia bajo el Min-Defensa estaría muy centrado en los asuntos de seguridad nacional desde la perspectiva militar, incluyendo los aspectos de inteligencia.</p>
<p>Ministerio de Ciencia y Tecnología.</p> <p>Responsable por formular y articular la política pública para la generación de conocimiento, la innovación, la apropiación social y la competitividad.</p>	<p>1. Beneficiarse de la experiencia del MinCiencias, que podría proporcionar recursos y apoyo para la investigación y el desarrollo de tecnologías avanzadas en los dominios espacial y de seguridad digital.</p> <p>2. Promover la innovación en los sectores digital y espacial, lo que podría conducir a nuevos descubrimientos y avances que podrían beneficiar la economía y la seguridad nacional de Colombia.</p> <p>3. Beneficiarse de una cultura organizacional más abierta y transparente, ya que el Minciencias puede estar más inclinado a priorizar la participación pública y la transparencia que una agencia militar o de defensa.</p>	<p>1. Excesivo foco en los temas de investigación científica y desarrollo de tecnologías, lo cual por sí solo es conveniente, pero no debería ser el propósito principal al crear la agencia.</p> <p>2. Dificultades para coordinarse de manera efectiva con otras agencias gubernamentales involucradas en la seguridad nacional, como el Ministerio de Defensa o los servicios de inteligencia.</p> <p>3. Carecer de la autoridad y los recursos necesarios para participar en ciertos tipos de actividades, como la guerra cibernética, lo que podría limitar su eficacia en caso de una amenaza importante a la seguridad.</p> <p>4. Desafíos para atraer y retener a los mejores talentos, ya que estaría compitiendo con otras organizaciones, en especial del sector privado, por trabajadores calificados.</p>
<p>Departamento Nacional de Planeación.</p> <p>Servir como el centro de pensamiento del Gobierno nacional que coordina, articula y apoya la planificación de corto, mediano y largo plazo del país, y orienta el ciclo de las políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión.</p>	<p>1. Mayor coordinación con otras agencias gubernamentales y coherencia con las políticas de desarrollo nacional.</p> <p>2. Al tener el DNP la responsabilidad de priorizar y asignar recursos para el desarrollo nacional, la agencia podría obtener más recursos y fondos para sus operaciones.</p> <p>3. El DNP tiene expertos en planificación y políticas públicas que podrían asesorar y guiar a la agencia en la formulación de políticas y estrategias.</p>	<p>1. El DNP puede no tener la experiencia necesaria en temas de seguridad digital y asuntos espaciales, limitando su capacidad para tomar decisiones y formular políticas eficaces en estas áreas.</p> <p>2. Diferencias entre las prioridades del DNP y las de la Agencia podría resultar en una falta de recursos o apoyo para las operaciones de la agencia.</p> <p>3. Menor autonomía y flexibilidad de la Agencia en la toma de decisiones y la implementación de políticas y estrategias.</p>

OPCIONES DE UBICACIÓN DE UNA AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD DIGITAL Y ASUNTOS ESPACIALES COMO ENTIDAD DEL GOBIERNO COLOMBIANO	VENTAJAS	DESVENTAJAS
Presidencia de la República. El Presidente de la República, es la máxima autoridad administrativa del país. Entre otras funciones, el Presidente es responsable de la seguridad interna y externa de la nación, así como del funcionamiento y organización del Gobierno nacional.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Máxima capacidad de articulación, coordinación y control con todas las entidades del Gobierno. 2. Situar la Agencia bajo la Presidencia de la República la colocaría en el primer plano de la atención nacional y priorizaría su importancia. 3. Mayor rapidez y empoderamiento para la toma de decisiones sobre la respuesta a amenazas o situaciones críticas de seguridad digital. 4. Al ser directamente responsable ante la Presidencia potencialmente facilitaría mayores niveles de financiación y recursos, así como de atención de la máxima autoridad administrativa del país. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La agencia puede ser percibida como carente de independencia y neutralidad, lo que podría socavar su credibilidad y eficacia. 2. Requeriría fomentar el conocimiento técnico en diferentes niveles del Gobierno para tomar decisiones informadas relacionadas con la seguridad digital y los asuntos espaciales, lo que podría afectar la capacidad de la agencia para proteger los intereses nacionales de manera efectiva. 4. Las prioridades de la agencia pueden desalinearse con las del resto del Gobierno, ya que la atención de la Presidencia puede centrarse en otros temas ante crisis políticas, económicas o de gobernabilidad.

Análisis: Se identifica que no existe una sola entidad que tenga las competencias, experticia, capacidad presupuestal, alcance transversal y capacidad de articulación interinstitucional, sectorial y social que requeriría una Agencia de Seguridad Digital y Asuntos Espaciales para cumplir la misionalidad estipulada en el primer párrafo. Las características propias de tal agencia no encajan apropiada y completamente dentro de la naturaleza y misionalidad de las entidades gubernamentales con excepción de la Presidencia que sería la que, garantizando adecuada autonomía y transparencia, podría dotar a la agencia de la mayor transversalidad, apoyo político y presupuestal.

El objetivo debe ser crear una agencia que sea eficaz y capaz de trabajar en colaboración con otras entidades gubernamentales y no gubernamentales para proteger y avanzar la seguridad digital y los asuntos espaciales del país en un marco de transparencia y garantías en cuanto a su naturaleza. A continuación, se presentan algunas características que debería tener una agencia de seguridad digital y asuntos espaciales para ser efectiva:

1. **Expertise técnico:** Debe contar con expertos altamente capacitados en materia de seguridad digital, con conocimientos sólidos en áreas como criptografía, ciberseguridad, ingeniería de software, redes y sistemas de información, así como en cuanto a ciencias y tecnologías espaciales (desarrollo satelital, observación de la tierra, telecomunicaciones, cooperación y legislación espacial internacional) y su empleo en la solución de múltiples necesidades y retos nacionales.
2. **Autonomía:** La agencia no debe estar sujeta a presiones políticas o económicas. Debe tomar decisiones basadas únicamente en criterios técnicos y en beneficio del interés público.
3. **Transparencia y responsabilidad:** Debe ser transparente en sus operaciones y tomar medidas para garantizar la privacidad y seguridad de los datos personales. Así

mismo, deberá rendir cuentas sobre sus actividades y decisiones, y estar sujeta a supervisión y control por parte de las autoridades nacionales correspondientes.

4. **Protección de los derechos individuales:** La agencia debe garantizar que la protección de la seguridad digital no viole los derechos individuales de los ciudadanos, como la privacidad y la libertad de expresión.
5. **Infraestructura y recursos adecuados:** Debe contar con la infraestructura y los recursos adecuados, incluyendo presupuesto, personal capacitado e idóneo, y tecnología de vanguardia para cumplir con su mandato.
6. **Flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de respuesta:** Debe ser capaz de adelantarse y adaptarse a los cambios en el panorama de la seguridad digital. Contar con planes de contingencia y procedimientos para responder de manera rápida y flexible a las amenazas o emergencias cibernéticas, como ataques masivos o fallas en los sistemas críticos.
7. **Coordinación y colaboración:** Debe tener una fuerte capacidad de coordinarse con otras autoridades nacionales, así como entidades del sector privado, y organismos internacionales para garantizar una respuesta efectiva y coordinada ante cualquier amenaza a la seguridad digital o retos emergentes en asuntos espaciales.
8. **Capacidad de investigación:** La agencia debe contar con la capacidad de investigar y recopilar información sobre amenazas cibernética, así como de seguridad y desarrollo espacial, y analizar esa información para identificar riesgos potenciales o implementar proyectos para generar ventajas competitivas.
9. **Conocimiento del contexto nacional e internacional:** Debe tener conocimiento de las tendencias y amenazas digitales,

y de las nuevas tecnologías espaciales, a nivel nacional e internacional y adaptar sus estrategias y acciones en consecuencia.

10. Educación y concientización pública: La agencia debe llevar a cabo campañas de educación y concientización pública sobre seguridad digital y el desarrollo espacial para aumentar la comprensión y la prevención de amenazas cibernéticas, así como el apoyo de la sociedad para el avance en asuntos espaciales.

* * *

CARTADECOMENTARIOSDELSINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL SECTOR FINANCIERO, ASEGURADOR Y DE LA SEGURIDAD Y LA SALUD EN EL TRABAJO EN COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 338 DE 2023 CÁMARA, 274 DE 2023 SENADO

por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Bogotá, D. C., 2 de mayo de 2023

Respetado(a)

HONORABLE CONGRESISTA

Bogotá

Asunto: **TODOS UNIDOS POR COLOMBIA**

Respetado(a) Honorable Congresista, cordial saludo.

SINTRAPPOSITIVA, organización de industria, a la que están afiliados, entre otros, los trabajadores y trabajadoras de **POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S. A.**, Aseguradora Pública, Industrial y Comercial del Estado, de Orden Nacional, acude a ustedes para que sigamos haciendo sinergia e historia, en defensa del patrimonio público.

Por ello, en esta ocasión muy especial, acudimos a ustedes respetuosamente para que amable y decididamente, acompañen con su voto favorable el **artículo 339 del proyecto de ley del**

Plan de Desarrollo, con el cual se consolidará el sostenimiento financiero de la Aseguradora de todos los colombianos y colombianas.

Honorable y respetado(a) Congresista, el momento es YA y AHORA, el país los convoca a hacer historia, para que se sigan consolidando Entidades Públicas que son pilares fundamentales para la atención de las necesidades presentes y futuras de nuestra PATRIA a la que todos y todas amamos y queremos ver reverdecer.

Con sentimiento de respeto y aprecio,

Junta Directiva Nacional Sintrapositiva,

Milton Oswaldo Hernández Ramos
Presidente

Cesar Augusto Niño Díaz
Videpresidente

Martha Piedad Castañeda Rojas
Tesorera

Sindy Natalia García Cárdenas
Sec. de las TIC's

Claudia Lucia Gómez Álvarez
Sec. SST

Clemencia Macias Benavides
Representantes ante el Comité Estatutario de Reclamos

Dudley Murcia Pinilla
Fiscal

Gloria Mayerli Lagos Carvajal
Secretaria General

Manuel Alberto Gómez Miranda
Sec. Fortalecimiento Sindical

Irma Constanza Ramirez Arroyave
Sec. de la Igualdad

Alfonso Gutierrez Villalobos
Sec. de la Justicia y Dignidad

Sandra Milena Arango Molina
Representantes ante el Comité Estatutario de Reclamos

CONTENIDO

Gaceta número 420 - Jueves, 4 de mayo de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del 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..... 1

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios de CEO y la Asociación Espacial NSS Colombia al Proyecto de ley número 338 de 2023 Cámara, 274 de 2023 Senado, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.... 16

Carta de comentarios del Sindicato Nacional de Trabajadores del Sector Financiero, Asegurador y de la Seguridad y la Salud en el Trabajo en Colombia al Proyecto de ley número 338 de 2023 Cámara, 274 de 2023 Senado, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026..... 22