

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5<sup>a</sup> de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIV - Nº 889

Bogotá, D. C., jueves, 5 de junio de 2025

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariosenado.gov.co

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

## RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### **PROYECTO DE LEY NÚMERO 467 DE 2025 SENADO**

*por medio del cual se extiende la asignación de competencias transitorias de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación de las personas privadas de la libertad en Estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata.*

Bogotá D.C. 18 de mayo de 2025

Doctor  
**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ**  
Secretario General  
Senado de la República  
Bogotá

Ref.: Radicación de Proyecto de Ley "Por medio del cual se extiende la asignación de competencias transitorias de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación de las personas privadas de la libertad en Estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata".

Atencioñ Señor Secretario.

En mi condición de Senador de la Repùblica, y de conformidad con lo establecido en los artículos 128 y 140 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, me permito presentar a consideración del Congreso de Colombia el Proyecto de Ley "Por medio del cual se extiende la asignación de competencias transitorias de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación de las personas privadas de la libertad en Estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata", para el correspondiente estudio y trámite legislativo, en los términos establecidos en la Constitución y en la ley conforme a lo expresado en la exposición de motivos y articulado.

De la ciudadana Congresista,

**MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ**  
Senadora de la República  
Coalición Pacto Histórico

PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_ de 2025

"Por medio del cual se extiende la asignación de competencias transitorias de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación de las personas privadas de la libertad en Estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata"

El Congreso de Colombia

#### DECRETA

Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene como objeto asignar de manera transitoria competencia a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), para garantizar la alimentación de las personas privadas de la libertad en los centros de detención preventiva donde viene prestando el servicio.

Artículo 2º. Motivación. El parágrafo transitorio del artículo 67 de la Ley 63 de 1992, adicionado por el artículo 2º de la Ley 2046 de 2004, al cual quedan así:

(Parágrafo transitorio). La Unidad de Servicio Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, continuará prestando los servicios de alimentación en los centros de detención preventiva en los que lo hace actualmente cuando proceda la ejecución del principio de unidad territorial de que trata el artículo 7 de la Ley 2345 de 2024 o cuando los entidades territoriales no hayan actualizado las gestiones que garanticen la prestación de este servicio en los centros de detención preventiva de su jurisdicción, hasta el 31 de junio de 2026. Verificada esta pauta, una vez más deberá seguirse el criterio establecido por las entidades territoriales en los términos de la Sentencia TU-122 de 2022 de la Corte Constitucional.

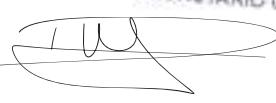
La garantía de un rendimiento de lo que trata el inciso primero del parágrafo transitorio no exige la posibilidad de que las entidades territoriales puedan disponer de recursos presupuestales para este fin.

Con respecto de su alcance, las entidades deberán poseer el Ministerio de Justicia y del Derecho, el plan de implementación del servicio de alimentación en centros de detención transitoria a más tardar el 31 de diciembre de 2025.

Artículo 3º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación.

De la ciudadana Congresista,

**MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ**  
Senadora de la República  
Coalición Pacto Histórico

<p><b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p>Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5 de 1992)</p> <p>El día <u>29</u> del mes <u>Mayo</u> del año <u>2025</u></p> <p>se radicó en este despacho el proyecto de ley Nº. <u>467</u> Acto Legislativo Nº _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales</p> <p><i>H. M. Moreno Pachano Rodríguez</i></p> <p><b>SECRETARIO GENERAL</b></p> 	<p><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b> PROYECTO DE LEY Nº _____ de 2025</p> <p>"Por medio del cual se extiende la autorización de competencias transitorias de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Correccional en materia de alimentación de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria"</p> <p><b>I. OBJETO</b></p> <p>El presente Proyecto de Ley tiene por objeto expandir al territorio panameño en la Ley 2346 de 2024 que las entidades territoriales, obligadas a brindar la alimentación a personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, realicen planes los respectivos presupuestos y contrataciones para asegurar la prestación de este servicio, con el fin de asegurar de manera transitoria competencias a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Correccional (USPEC) como un servicio adicional, para permitir la contratación con la prestación del servicio de alimentación a las personas privadas de la libertad (PPL) que se encuentren sedentarias en centros de detención transitoria con el principio de garantizar la continuidad y calidad en la prestación de dicho servicio.</p> <p><b>II. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN</b></p> <p><b>i. Competencia:</b></p> <p>La H. Corte Constitucional mediante la sentencia SU-122 de 2022 limitó la extensión del estado de cenas incarcernacional de las personas a los centros de detención transitoria, disponiendo al tenor del referido sentido que las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción centros de detención transitoria deben garantizar la alimentación de las personas privadas de la libertad en estos establecimientos.</p> <p>Posteriormente, la Ley 2346 de 2024 estableció que la USPEC podrá continuar prestando el servicio de alimentación de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria hasta el 30 de junio de 2025, momento desde el cual las entidades territoriales deberán asumir la prestación de ese servicio. Adicionalmente, se estableció que las entidades territoriales deberían planear un plan de implementación del servicio de alimentación en el Ministerio de Justicia y del Derecho a más tardar el 31 de diciembre de 2024. Finalmente, se dispuso que "Con base en el principio de solidaridad y vecindad el silencio del año transcurrido transitorio del artículo segundo de la presente ley el Gobierno nacional podrá diseñar recursos para garantizar la alimentación de la población privada de la libertad incluida en centros de detención transitoria en el país".</p> <p>En su marco, la Honorable Corte Constitucional mediante Acta del 15 de diciembre de 2024 ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho rendir "planes de contingencia del Gobierno Nacional, en los cuales que no exista vacancia de las entidades territoriales para garantizar el bienestar y continuidad en el suministro de la alimentación en los centros de detención transitoria, con posterioridad al 30 de junio de 2025, en virtud del artículo 3 de la Ley 2346 de 2024".</p> <p>Mediante Acta del 05 de mayo de 2025 la H. Corte Constitucional resolvió: "REITERAR lo dispuesto en el Acto del 5 de diciembre de 2024, en cuanto a la obligación del Ministerio de Justicia y del Derecho de formular, coordinar e implementar, en articulación con las entidades territoriales, un plan de contingencia que garantice el suministro continuo e interrumpido de alimentación en los centros de detención transitoria, en aquéllos casos en que no se evidencien avances suficientes por parte de dichas entidades para asumir esta responsabilidad a partir del 31 de julio de 2025".</p> <p>Situación actual de la responsabilidad de las entidades territoriales con las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria.</p> <p>De conformidad con el artículo 17 del Código Penitenciario y Correccional les corresponde a las entidades territoriales hacerse cargo de las personas privadas de la libertad en razón de una medida de encarcelamiento temporal.</p> <p>Casi corte el 13 de mayo de 2025, en los Centros de Detención Transitoria se encuentran 19.626 sindicados y, para el 14 de mayo de 2025, en los establecimientos de fiscalización del Orden Nacional a cargo de la DIFPEC se encuentran 19.669 sindicados (personas no vinculadas de investigación), esto es, en el país hay una población sindicada privada de la libertad de 39.295 personas, de las cuales, el INPEC viene asumiendo la atención del 30% de las personas que, como se indica, abordan ya otras las entidades territoriales.</p> <p>Alonso Mora, la USPEC, en cumplimiento de la Ley 2346 de 2024, viene prestando el servicio de alimentación de personas que se encuentran recluidas en centros de detención transitoria ubicados en 125 municipios y distritos, distribuidos en 22 departamentos y Distrito Distrito Capital, para un total de 15.381 personas. Asimismo, en el marco de las disposiciones de la Ley 2346 de 2024, el Ministerio de Justicia y del Derecho, con fecha a mayo de 2025, ha rendido 75 requerimientos previos de estos territorios con plazos de alimentación, lo que permitirá atender a 13.578 personas de los 13.811 que viene atendiendo la USPEC, lo que corresponde al 99% de la población objeto del trámite en la prestación del servicio, quedando pendientes de presentación de la respuesta del plan de 30 entidades territoriales, donde se encuentran 1.815 personas privadas de la libertad, lo que corresponde al 12% de la población objeto del trámite en la prestación del servicio.</p> <p>Desde inicio del mes de mayo de 2025 se han generado múltiples escenarios de diálogo promovidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la H. Corte Constitucional, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las entidades territoriales, en los que se ha descubierto la necesidad de garantizar la continuidad del servicio de alimentación de las personas privadas de la libertad una vez termina la competencia tomada y conferida por la Ley 2346 de 2024 a la USPEC (artículo, hasta el día 30 de junio de 2025). En el marco de dichos escenarios, algunas entidades territoriales han manifestado que, aunque han realizado gestiones para garantizar la alimentación, requiere apoyo de la justicia, con base en el principio de solidaridad, para que se preste dicho servicio en los centros de detención transitoria de sus jurisdicciones y, de cara para, también se ha manifestado que las entidades territoriales que no han desplazado las acciones necesarias para asumir su responsabilidad en el término previsto en la Ley.</p> <p>En consecuencia, como se mencionó proteger el derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria, resulta necesario adoptar medidas para ampliar el término previsto en la Ley 2346 de 2024 para que la USPEC tenga competencia para aplicar el principio de solidaridad cuando proceda a intervenir para lo cual no se asume la responsabilidad por parte de las entidades territoriales, sin perjuicio de la investidura de la Procuraduría General de la Nación para</p> <p>verificar si existe algún tipo de responsabilidad disciplinaria por el no cumplimiento a los mandatos legales en materia de la garantía de la alimentación en cada uno de estos.</p> <p><b>III. IMPACTO FISCAL</b></p> <p>El presente proyecto de ley no genera impacto fiscal adicional, en la medida en que no crea nuevas obligaciones presupuestarias para la Unidad de Servicios Penitenciarios y Correccional – USPEC. Asimismo, dicha entidad cubre el servicio de alimentación para personas privadas de la libertad a través de distintas normas, incluyendo centros de detención transitoria y estaciones de policía en varias municipalidades.</p> <p>De acuerdo con información para los quebrantos por el Ministerio de Justicia y del Derecho en articulación con la Procuraduría General de la Nación y la Corte Constitucional, la USPEC ha rendido prestación de servicio en 125 municipios, atendiendo un promedio estimado de 19.300 personas. Asimismo, se ha señalado que aproximadamente el 88% de estos entes territoriales han establecido su disponibilidad para rendir progresivamente esta responsabilidad. Por tanto, si bien la continuidad del servicio implica un aumento fiscal para la USPEC, este se encuentra contemplado en el principio asignado para el año 2025, y su eventual continuidad para el año 2026 dependerá de la priorización presupuestal que realice el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Las disposiciones consideradas en este iniciativa se enmarcan dentro de las competencias actuales de las autoridades del orden nacional y territoriales, en cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional sobre la materia. Se implementarán no requiere apropiaciones de plata, modificaciones en la actividad institucional ni la creación de nuevas fuentes de financiación.</p> <p>En consecuencia, la aplicación de esta norma se llevará a cabo con los recursos financieros, técnicos y financieros actualmente disponibles en las entidades involucradas. No se comprende si se modifica el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y por ello no se impone concepto de impacto fiscal conforme a lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 818 de 2001.</p> <p><b>IV. DISPOSICIONES LEGALES</b></p> <p>Están a las disposiciones legales, entre otras, establecidas legalmente en la Ley 2 de 1992, Ley 5 de 1992 y la Ley 734 de 2002, que regulan elementos complementarios frente a las funciones legales del Congreso de la República, en su caso.</p> <p>La Ley 8 de 1992, en su capítulo VII señala el procedimiento legislativo de esta norma:</p> <p><b>ARTÍCULO 6. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República</b></p> <p>expide</p> <p>(—)</p> <p>2. Función legislativa, para elaborar, impulsar, reformar y derogar las leyes y acuerdos en materia de:</p> <p>la <u>1980</u> de <u>1980</u> a <u>1980</u> legislatura</p> <p>(—)</p>
--	---

**ARTÍCULO 138. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS.** Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

**ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA.** Pueden presentar proyectos de ley:

- Los Senadores y Representantes a la Cámara.
- El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios del Despacho.
- La Corte Constitucional.
- El Consejo Superior de la Judicatura.
- La Corte Suprema de Justicia.
- El Congreso de Estado.
- El Congreso Nacional.
- El Procurador General de la Nación.
- El Contralor General de la República.
- El fiscal General de la Nación.
- El Defensor del Pueblo.

#### V. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 1003 de 2018, que modifica el artículo 291 de la Ley 3 de 1993, en que se dispone el apartado Tercero, que dice: "Artículo 291. Se adopta que dentro de los cinco días siguientes al ingreso para su discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 288º, el presente proyecto de ley no presente conflictos de interés dado que se establecen disposiciones que generen beneficios particulares, actuales y directos para los congresistas o las personas relacionadas con estos en los grados determinados por la ley".

Este es el caso al congresista que así lo considera deoclinar los conflictos de intereses en los que considera que pueda estar inmerso.

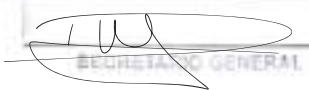
De la insólita Congresista,

  
MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ  
Senadora de la República  
Coalición Pacto Histórico

## SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 136 y ss Ley 27 de 1992)

En el día 24 del mes Mayo del año 2025  
se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 4672, Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por H.D. MÁRCIA TELES PIZARRO RODRÍGUEZ

  
SECRETARIA GENERAL

#### SÉCUNDON DE LEYES

SEÑOR DE LA REPÚBLICA - SECRETARIA GENERAL - TRAMITACIÓN

LEYES

Bogotá D.C., 20 de mayo de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de regular el Proyecto de Ley N° 4672/Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE EXTENDE LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS TRANSITORIAS DE LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS EN MATERIA DE ALIMENTACIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD EN ESTACIONES DE POLICIA Y UNIDADES DE REACCIÓN INMEDIATA" me permito remitir a su despacho el mencionado Proyecto de Ley, presentado el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanentemente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General

#### PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA - MAYO 29 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaria General, dícese por la presente el presentado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CUMPLASE

EL PRESIDENTE (E) DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

  
LORENA ROLDÁN CUELLAR  
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO UNICEF PROYECTO DE LEY NÚMERO 306 DE 2024 SENADO

*por la cual se establecen medidas de salud pública para proteger de manera especial a la niñez y la adolescencia, promover una alimentación saludable, combatir la malnutrición y prevenir las enfermedades no transmisibles.*

<div style="text-align: center;">    <b>Concepto Técnico UNICEF – Proyecto de Ley 306/24S</b> </div> <p>Integrar en el título, el fin de la Ley sobre regular la publicidad de Comestibles y Bebidas Ultra procesados (CUPB) dirigida hacia la población infantil y adolescente.</p> <p>Es fundamental destacar en el objeto la priorización del interés superior de niñas, niños y adolescentes por encima de intereses comerciales u otros. Este principio exige garantizar entornos físicos y sociales que favorezcan su desarrollo integral. En este contexto, el derecho a la salud, incluida la nutrición, debe ser protegido de manera decidida. Por ello, la comercialización de comestibles ultra procesados —ricos en grasas, azúcares o sal, con alto contenido energético y bajo valor nutricional— especialmente cuando se dirige a la infancia, debe ser regulada y su disponibilidad controlada en escuelas y otros espacios frecuentados por la niñez y adolescencia. Las prácticas comerciales de CUPB vulneran múltiples derechos de la niñez y compromete su bienestar presente y futuro.</p> <p>Fuente: Taking action to protect children from the harmful impact of food marketing A child rights-based approach. World Health Organization and the United Nations Children's Fund (UNICEF), 2023</p> <p>Incluir definición de Niño, Niña y Adolescente: Definición explícita de “niño, niña y adolescente” según Ley de Infancia y Adolescencia de Colombia y así, alinearse con estándares internacionales.</p> <p><b>Entornos digitales:</b> Definirlos con más detalle técnico. Ampliar definición para incluir plataformas emergentes, apps, algoritmos de segmentación, etc.</p> <p><b>Incluir entornos no saludables / obesogénicos:</b> Un entorno alimentario insalubre es un entorno con baja disponibilidad, accesibilidad deseabilidad y asequibilidad de alimentos sanos; y alta disponibilidad, asequibilidad y promoción o de alimentos poco saludables. Los entornos de alimentos poco saludables, alimentos y bebidas poco saludables, en tanto que los entornos alimentarios no saludables vulneran múltiples derechos de la niñez.</p> <p>Fuente: Policy Brief. Comercialización de alimentos poco saludables y bebidas no alcohólicas dirigidos a los niños (UNICEF, 2024). <a href="https://www.unicef.org/media/116691/file/Marketing%20restrictions.pdf">https://www.unicef.org/media/116691/file/Marketing%20restrictions.pdf</a></p> <p><b>Incluir definición de comestibles ultraprocesados:</b> Aunque el Proyecto de Ley se encuentra basado en la definición “ultraprocesados” según Ley 2277/2022 de Colombia, se sugiere incluir referencia al modelo técnico de clasificación nutricional publicado por OPS, Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud.</p>	<p><b>Fuente:</b> Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2016). <a href="https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18622/9789275318737_spa.pdf?sequence=9&amp;isAllowed=y">https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18622/9789275318737_spa.pdf?sequence=9&amp;isAllowed=y</a></p> <p><b>Diferenciar terminología relacionada con tipos, técnicas y canales de marketing:</b> dado que el ámbito de la aplicación de la Ley parte de la tipificación y alcance de estos términos, incluyendo toda la comercialización de alimentos no saludables a la que los niños puedan estar expuestos a través de todos los canales de marketing.</p> <p><b>Incluir definición de marcas asociadas:</b> Cualquier marca asociada con un alimento no saludable no puede ser comercializada, independientemente de si la comercialización hace referencia a un producto específico.</p> <p>La evidencia demuestra que, para proteger de manera efectiva a niñas, niños y adolescentes frente a la exposición a la comercialización de alimentos no saludables, las leyes deben abarcar todas las formas de publicidad a las que puedan estar expuestos, sin limitarse únicamente a aquella “dirigida a” o “destinada a” este grupo etario. Esto implica prohibir toda publicidad de comestibles y bebidas ultra procesados en los entornos donde niñas, niños y adolescentes puedan verla, independientemente del canal, técnica o formato utilizado.</p> <p>Si la legislación se limita a restringir únicamente la publicidad directa de productos, existe el riesgo de que la industria redireccione sus estrategias hacia la promoción de marcas o productos relacionados. Por ello, se recomienda que la Ley incluya de manera explícita las siguientes disposiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prohibición total de la comercialización de alimentos y bebidas no saludables, incluidas las marcas asociadas y cualquier producto que las utilice.</li> <li>- Restricción de la promoción cruzada entre productos saludables y no saludables bajo una misma marca.</li> <li>- Inclusión de todos los canales, técnicas y tipos de marketing, sin excepciones.</li> <li>- Aplicación de la Ley tanto a alimentos envasados como no envasados y preparados, incluyendo cadenas de comida rápida.</li> <li>- Establecimiento de obligaciones legales específicas para fabricantes, distribuidores, plataformas digitales y agencias de marketing, a fin de garantizar la implementación y el cumplimiento efectivo de la Ley. Cabe señalar que el proyecto de Ley actual menciona algunos actores, pero omite a fabricantes y distribuidores.</li> <li>- Ampliación del alcance de la Ley más allá de los productos definidos como ultra procesados en el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, incluyendo la restricción del marketing digital de sucedáneos de la leche materna y fórmulas infantiles. Esta recomendación se fundamenta en la resolución adoptada por los Estados Miembros durante la 78.ª Asamblea Mundial de la Salud (2025). <i>Seventy-eighth World Health Assembly – Daily update: 26 May 2025</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asignación de responsabilidades claras como la divulgación de información, el monitoreo y la presentación de reportes periódicos al gobierno.</li> <li>- Asociación de sanciones específicas a cada obligación establecida, asegurando su efectividad y capacidad disuasoria.</li> </ul> <p>Para garantizar una protección efectiva de niñas, niños y adolescentes frente a la exposición a la publicidad de alimentos no saludables, es fundamental que la Ley establezca de forma explícita restricciones sobre tres componentes clave: tipos de marketing, canales de difusión y técnicas de comercialización.</p> <p><b>1. Tipos de marketing:</b> Toda forma de comercialización de alimentos y bebidas no saludables a la que niñas, niños y adolescentes puedan estar expuestos debe ser prohibida. Esta restricción no debe limitarse únicamente al marketing “dirigido a” o “destinado a” menores de edad, sino que debe abarcar cualquier forma de publicidad presente en los entornos que frecuentan, incluidos los digitales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicidad y promoción: Presentación pública, pagada o incentivada, de ideas, bienes o servicios con el objetivo de captar la atención del consumidor sobre un producto o marca, a través de diversos medios de comunicación.</li> <li>- Patrocinio: Contribución monetaria o en especie a eventos, actividades o personas, con el propósito, efecto o posible efecto de promocionar directa o indirectamente un producto o marca.</li> <li>- Promoción cruzada: Estrategia mediante la cual se promociona un producto utilizando elementos visuales, de marca o de empaque similares a los de otro producto, generalmente más aceptado o saludable, bajo la misma marca.</li> </ul> <p><b>2. Canales de difusión:</b> La exposición de niñas, niños y sus cuidadores a la publicidad de alimentos no saludables ocurre a través de múltiples canales. Por tanto, la Ley debe contemplar todos los medios de difusión, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entornos digitales: Publicidad en juegos en línea, redes sociales, sitios web de marca, plataformas de video, aplicaciones móviles y otros espacios digitales segmentados. Dado el creciente uso de internet por parte de niñas, niños y adolescentes, este canal representa una vía prioritaria de intervención.</li> <li>- Televisión: Medio tradicional de alta exposición infantil, donde los fabricantes destinan una parte significativa de sus presupuestos publicitarios.</li> <li>- Otros canales: Radio, vallas publicitarias, puntos de venta, marketing escolar, colocación de productos en medios, patrocinio deportivo, juguetes de marca, transporte público, eventos y empaques.</li> </ul> <p><b>3. Técnicas de comercialización:</b> El Proyecto de Ley menciona una lista de técnicas dirigidas a menores; sin embargo, se sugiere ampliar su alcance para incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Marketing de influencers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promociones cruzadas, debe prohibirse la publicidad indirecta, incluyendo la promoción de marcas asociadas a productos no saludables, incluso cuando no se mencione explícitamente el producto.</li> <li>- Reclamos nutricionales y de salud.</li> <li>- Gamificación y videojuegos.</li> <li>- Publicidad en empaques y productos asociados.</li> </ul> <p>Se recomienda establecer obligaciones específicas para plataformas digitales y proveedores de servicios de internet, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificación de edad.</li> <li>- Monitoreo activo de contenidos.</li> <li>- Eliminación de publicidad dirigida a niñas, niños y adolescentes sobre productos no saludables.</li> </ul> <p>Se sugiere crear una Junta Asesora Multisectorial, con representación de salud, educación, comunicaciones, protección de datos, sociedad civil, organismos de cooperación internacional, entre otros.</p> <p>Así mismo, crear un sistema de monitoreo y evaluación con indicadores de exposición, cumplimiento, impacto en la salud y nutrición, trazabilidad de tácticas y técnicas de la publicidad (semiótica de la publicidad).</p> <p>Se recomienda ampliar las disposiciones relativas a las sanciones, estableciendo que la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) podrá imponer medidas conforme a lo dispuesto en la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor). Estas medidas deben incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incorporar sanciones diferenciadas según el tipo de actor involucrado (grandes empresas, plataformas digitales, pequeños comercios) y la gravedad de la infracción, asegurando proporcionalidad y equidad en su aplicación.</li> <li>- Revocación de licencias o permisos en casos de reincidencia o incumplimientos graves.</li> <li>- Medidas correctivas inmediatas, como el retiro de contenido publicitario infractor.</li> <li>- Mecanismos de apelación que garanticen el debido proceso.</li> </ul> <p>Es fundamental que estas sanciones estén diseñadas para tener un efecto disuasorio real y sean aplicables a una amplia gama de actores, desde grandes corporaciones alimentarias hasta influenciadores individuales en redes sociales.</p> <p>Adicionalmente, se sugiere establecer un mecanismo público de denuncias, que permita a la ciudadanía reportar infracciones y hacer seguimiento al cumplimiento de la Ley.</p> <p>Imponer requisitos adicionales a los actores regulados, tales como: divulgación periódica de información sobre sus prácticas de marketing, supervisión activa de sus canales de difusión y presentación de informes regulares ante las autoridades competentes.</p>

<p>Considerar si este proyecto de Ley debe tener un enfoque progresivo de implementación o un exigir un cumplimiento inmediato luego de que sea sancionada. Consideramos que la única manera de garantizar que los niños estén adecuadamente protegidos es una prohibición completa de toda la comercialización de alimentos poco saludables. También es la más fácil de poner en práctica, sobre todo cuando los recursos del gobierno son limitados, siendo más sencillo de controlar y hacer cumplir, porque no hay una determinación subjetiva sobre a quién va dirigida la comercialización, o si es un permitido para dicha comercialización. Por el contrario, cualquier forma de comercialización de alimentos insalubres, marcas asociadas y otros productos comercializados con esas marcas constituye una infracción.</p> <p>Sin embargo, si el gobierno no está preparado para proceder a una prohibición total, se puede considerar la aplicación progresiva. A diferencia de la prohibición general recomendada sobre toda la comercialización de alimentos poco saludables en todos los canales y en todos los entornos, una ley de aplicación progresiva incluirá una prohibición parcial de la comercialización que se ampliará a lo largo de un plazo establecido hasta que se alcance una prohibición general.</p> <p>Esta prohibición parcial tendría que ser mucho más amplia de lo que se incluye actualmente en este borrador, y se centraría en proteger a los niños del poder y la exposición a la comercialización de alimentos poco saludables, pero limitada a los tipos, canales y técnicas de comercialización que los niños tienen más probabilidades de encontrar. La desventaja de este enfoque es que los niños seguirán estando expuestos a muchos tipos de publicidad de alimentos poco saludables, directa o indirectamente, incluida la publicidad dirigida a otros públicos o al público en general. Una prohibición limitada tampoco protege contra el marketing que influye en las decisiones de compra que toman los padres y otros cuidadores sobre qué ofrecer a los niños. Además de las lagunas en la protección que son inevitables con una prohibición parcial de la comercialización, este enfoque más limitado suele ser más complejo de poner en práctica para los gobiernos y menos rentable.</p>	 <p><b>TEXTO PROUESTO PARA PRIMER DEBATE</b></p> <p>Proyecto de Ley No. 306/2024 Senado "POR LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE SALUD PÚBLICA PARA PROTEGER DE MANERA ESPECIAL A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA, PROMOVER UNA ALIMENTACIÓN SALUDABLE, COMBATIR LA MALNUTRICIÓN Y PREVENIR LAS ENFERMEDADES NO TRANSMISIBLES."</p> <p><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto la adopción de medidas de salud pública necesarias para proteger los derechos humanos a la alimentación y nutrición adecuadas, a la salud, al haberles dato así como a la protección contra toda forma de explotación. Las medidas están dirigidas a restringir la exposición de niñas, niños y adolescentes a la publicidad de productos comestibles y bebibles ultraprocesados, como un factor de riesgo asociados a la epidemia de malnutrición, así como a la aparición de enfermedades no transmisibles.</p> <p><b>Artículo 2. Definiciones.</b> Para los efectos de la presente ley, los siguientes términos tendrán la definición que, a continuación, se refiere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Alimento real:</b> Es aquel producido por la naturaleza, caracterizado por mantener íntegra su matriz alimentaria original y al ser consumido, alimenta, nutre y contribuye a una vida saludable, así como a la satisfacción de necesidades de otro orden.</li> <li>2. <b>Alimentos mínimamente procesados:</b> Alimentos reales sin procesar o combinación de dos o más de estos alimentos, que han sido sometidos a cambios mecánicos (limpieza, remoción de partes no comestibles o no deseadas, fraccionamiento o molienda); cambios de temperatura (tostado, escaldado, pasteurización, enfriamiento y congelación); envasado al vacío; y fermentación no alcohólica. Los alimentos mínimamente procesados pueden ser adicionados con vitaminas y minerales para restablecer el contenido normal de micronutrientes o para fines de salud pública. Estos alimentos no pueden contener, ninguna cantidad de aditivos de edulcorantes, no calóricos, colorantes, saborizantes o aromatizantes. No deben contener exceso de sal/sodio, grasas o azúcares o aditivos que los contenga.</li> <li>3. <b>Cuidadores:</b> Toda persona que, de forma gratuita o remunerada, proporcione asistencia o cuidado, temporal o permanente, para la realización de actividades de la vida diaria a niñas, niños y adolescentes, estén o no unidas por vínculos de parentesco.</li> </ul> <p><small>Ministerio de Salud y Protección Social Carrera 7 de Septiembre 100 - Edificio E.C. - Oficina 101 C.P. 110001 Bogotá D.C. T. (571) 362-4000 F. (571) 362-4001 E. <a href="mailto:correo@minsalud.gov.co">correo@minsalud.gov.co</a></small></p> <p>bien público que incentiven y hagan pedagogía sobre la importancia de la producción, suministro y consumo de alimentos reales.</p> <p>Para difundir los mensajes de bien público, el Gobierno Nacional deberá hacer uso de los espacios institucionales en televisión, radio y otros medios de comunicación. Asimismo, usar espacios en canales institucionales, privados y alternativos, incluidos los entornos digitales. Los mensajes de bien público harán especial énfasis en quiénes producen los alimentos reales, los beneficios en salud de los alimentos reales, las posibilidades para lograr una alimentación saludable basada en alimentos reales, así como la importancia de la creación de ambientes alimentarios saludables.</p> <p><b>Artículo 5. Restricción a la exposición de niñas, niños y adolescentes a la publicidad de productos comestibles y bebibles ultraprocesados.</b> Con el propósito de evitar la exposición de niñas, niños y adolescentes a la publicidad de productos comestibles y bebibles ultraprocesados, en atención a las características nocivas de estos, se prohíbe hacer uso dentro de su publicidad de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Lenguaje infantil, efectos especiales y colores;</li> <li>2. Bandas sonoras de canciones infantiles o cantadas por voces de niñas, niños o adolescentes;</li> <li>3. Representaciones de niñas, niños o adolescentes;</li> <li>4. Personas o celebridades atractivas al público infantil o adolescente;</li> <li>5. Personajes o presentadores del público infantil o adolescente;</li> <li>6. Diseños animados o animaciones;</li> <li>7. Personajes animados o similares, incluida la personificación de alimentos;</li> <li>8. Promoción con entrega de premios, rifas, sorteos o regalos coleccionables o con atractivos para el público infantil o adolescente;</li> <li>9. Promoción de actividades o certámenes deportivos o culturales expuestos al público infantil o adolescente.</li> <li>10. Cualquier otra táctica que resulte atractiva para niñas, niños y adolescentes, o que promueva el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados por parte de esta población.</li> </ul> <p><b>Parágrafo 1.</b> Para todos los efectos, las anteriores medidas aplicarán a cualquier forma de comunicación y por cualquier medio, incluida la de los envases y paquetes de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Dentro de los siguientes seis (06) meses a la promulgación de la presente ley, la Superintendencia de Industria y Comercio definirá qué se entiende por</p>
<p><b>4. Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adequadas:</b> Es el derecho de las personas, individual o colectivamente, a no padecer hambre o ninguna forma de malnutrición, a acceder física y económicamente a una alimentación adecuada en todo momento, en términos de calidad y cantidad, y a contar con los bienes y recursos necesarios para asegurarse su propia alimentación.</p> <p><b>5. Entornos digitales:</b> Servicios que permiten a usuarios postear, intercambiar o consumir información o contenido de manera digital o por medio de internet, así como facilitar la interacción social entre dos o más usuarios. Incluyendo, pero no limitándose a redes sociales, sitios web, videojuegos, servicios de correo electrónico, servicios de mensajería de texto, de voz, de imagen, video, servicios de streaming, motores de búsqueda, plataformas de comercio electrónico, comercio entre pares y aplicaciones para dispositivos móviles.</p> <p><b>6. Malnutrición:</b> Es una condición fisiológica anormal causada por ambientes alimentarios nocivos, que afecta la salud y que se puede manifestar en carencias, excesos, o desequilibrios en la ingesta de macro y micronutrientes; en un peso insuficiente respecto de la talla, en el retraso del crecimiento, en un peso insuficiente para la edad; o en el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades no transmisibles relacionadas con la ingestión.</p> <p><b>7. Mensaje de bien público:</b> Es un contenido específico de comunicación desarrollado por las autoridades competentes, que tiene como finalidad la protección y garantía de los derechos humanos.</p> <p><b>8. Publicidad:</b> Cualquier forma de comunicación comercial, mensaje o acción que se desarrolle para promover o promocionar un producto o servicio, o los signos distintivos con los que se encuentre relacionado, y que esté diseñada para aumentar, o que tenga el efecto de aumentar, el reconocimiento, el atractivo y/o el consumo de productos o servicios.</p> <p><b>Artículo 3. Ámbito de aplicación.</b> Las disposiciones contenidas en esta ley se aplicarán en todo el territorio nacional y serán exigibles a todos los personas naturales y jurídicas, sean nacionales o extranjeras, que participen en las actividades referidas en esta. Para los efectos de la presente ley las medidas de salud pública establecidas aplicarán únicamente a los productos comestibles y bebibles ultraprocesados de acuerdo con la definición establecida en el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022 y demás normas que la modifiquen, teniendo en cuenta la evidencia científica suministrada por la Organización Mundial de la Salud (OMS)."</p> <p><b>Artículo 4. Mensajes de bien público para incentivar el consumo de alimentos reales.</b> A partir del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social deberán crear y difundir masivamente a través de los medios de radiodifusión sonora, televisión, prensa, cine, afiches, vallas, pancartas, plegables folletos, entornos digitales y cualquier otro medio de divulgación pública a la población colombiana mensajes de</p>	

<p>lenguaje infantil, efectos especiales y colores, basados en la mejor evidencia libre de conflicto de interés.</p> <p><b>Artículo 6. Restricciones a la publicidad de productos comestibles y bebibles ultraprocesados en televisión y radio.</b> La publicidad de productos comestibles y bebibles ultraprocesados en el servicio público de televisión y radio solamente se podrá hacer en el horario que corresponde a la franja de audiencia para adultos determinado por la CRC.</p> <p><b>Artículo 7. Contrariedad al interés superior de niñas, niños y adolescentes en el tratamiento de datos personales.</b> Para todos los efectos se entenderá que el tratamiento de datos personales de niñas, niños y adolescentes para el desarrollo de publicidad de productos comestibles y bebibles ultraprocesados, no responde, ni respeta el interés superior de esta población, ni asegura la protección de sus derechos fundamentales. Los productos comestibles y bebibles ultraprocesados son nocivos para la salud y es deber de los corresponsables de los derechos de la infancia y la adolescencia proteger a esta población frente a este riesgo.</p> <p><b>Artículo 8. Restricciones a la publicidad en entornos digitales.</b> Estará prohibida la publicidad de productos comestibles y bebibles ultraprocesados dirigidos, o a la que puedan estar expuestos niñas, niños o adolescentes en los entornos digitales. Esta prohibición incluye la publicidad desarrollada, producida, ofrecida, transmitida, divulgada, intercambiada, o posteada por anunciantes, productores, comercializadores de ultraprocesados, influencers, creadores de contenido o cualquier persona que reciba cualquier tipo de contraprestación por divulgar este contenido.</p> <p>Para efectos de lo anterior, estos actores deberán implementar todas las medidas necesarias para evitar qué niñas, niños y adolescentes, estén en contacto, expuestos o consuman cualquier tipo de publicidad de productos comestibles y bebibles ultraprocesados. Estas medidas comprenderán como mínimo la adopción de mecanismos efectivos de verificación de la edad y/o aseguramiento de edad.</p> <p><b>Artículo 9. Ambientes alimentarios saludables.</b> A partir de la entrada en vigencia de la presente ley no se podrá hacer publicidad de productos comestibles y bebibles ultraprocesados en los siguientes espacios:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Los servicios de atención a la primera infancia, así como en los establecimientos educativos oficiales y no oficiales, de los niveles de preescolar, básica y media;</li><li>2. En los medios en los que se preste el servicio de transporte escolar; y en cualquier espacio deportivo y recreativo de carácter público;</li></ol>	<p>No se podrá hacer publicidad de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados en el marco de las políticas y programas alimentarios públicos y privados dirigidos a poblaciones vulnerables o sujetos de especial protección constitucional.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará lo dispuesto en este artículo, así como los ambientes adicionales en los que se considere necesario restringir la publicidad de productos ultraprocesados.</p> <p><b>Artículo 10. Sanciones en caso de incumplimiento.</b> La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las sanciones previstas en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 por inobservancia de las normas contenidas en esta ley. Para efectos de adelantar las funciones asignadas, la Superintendencia de Industria y Comercio podrá hacer uso de sistemas de inteligencia artificial y demás herramientas tecnológicas necesarias. Las demás autoridades públicas podrán impulsar los procedimientos en el marco de sus competencias contra las personas que incurran en las conductas anteriormente descritas.</p> <p><b>Artículo 11. Vigencia.</b> La presente ley rige dentro del año siguiente a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>
---	--

## Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., al día cuatro (04) del mes de junio del año dos mil veinticinco (2025) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones:

**CONCEPTO:** UNICEF

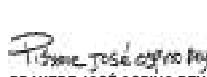
**REFRENDADO POR:** TANYA CHAPUISAT

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** 306/2024 SENADO

**TITULO DEL PROYECTO:** "POR LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE SALUD PÚBLICA PARA PROTEGER DE MANERA ESPECIAL A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA, PROMOVER UNA ALIMENTACIÓN SALUDABLE, COMBATIR LA MALNUTRICIÓN Y PREVENIR LAS ENFERMEDADES NO TRANSMISIBLES"

**NÚMERO DE FOLIOS:** DIEZ (10)

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.  
El secretario

  
PRAXERE JOSÉ OSPINO REY  
Secretario General  
Comisión Séptima  
Senado de la República

**CONCEPTO JURÍDICO FEDERACIÓN DE ASEGURADORES COLOMBIANOS  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 311 DE 2024 SENADO, 166 DE 2023 CÁMARA  
ACUMULADO CON LOS PROYECTOS 192 DE 2023 CÁMARA Y 256 DE 2023 CÁMARA-  
REFORMA LABORAL**



Bogotá D.C., 04 de junio de 2025

Doctor  
**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ**  
Secretario General  
**SENADE DE LA REPÚBLICA**  
La Ciudad

**Asunto: Comentarios Fasecolda al proyecto de ley 311 de 2024s-166 de 2023C ACUMULADO con los proyectos 192 23C y 256 23C-REFORMA LABORAL**

Respetado doctor González:

De manera atenta, nos permitimos remitir desde la Federación de Aseguradores Colombianos – Fasecolda, los comentarios del sector asegurador a la ponencia para cuarto debate del proyecto de ley 311 de 2024s-166 de 2023C ACUMULADO con los proyectos de ley 192 23C y 256 23C-Reforma Laboral.

El sector asegurador celebra esta iniciativa que busca mejorar las condiciones de los trabajadores colombianos, avanzando hacia un marco normativo que promueva el trabajo digno y decente, el respeto a la remuneración justa, el acceso efectivo a la seguridad social y la sostenibilidad del empleo formal en Colombia.

Con el propósito de enriquecer el debate y construir la mejor reforma para el país, nos permitimos presentar los siguientes comentarios:

**1. Artículo 29. Seguridad social y riesgos laborales en plataformas digitales de reparto**

En relación con el tercer inciso del presente artículo que establece:

“...El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la forma de cotización al sistema integral de seguridad social de los trabajadores independientes y autónomos en servicios de reparto que mensualmente generen ingresos inferiores al salario mínimo diario....”

Es importante precisar que la protección de los derechos de los trabajadores, especialmente en materia de pensiones y riesgos laborales, encuentra fundamento en los principios constitucionales de dignidad humana (Artículo 1), solidaridad (Artículo 2) y la especial protección del trabajo (Artículo 25). En este sentido, el artículo 48 de la Constitución establece que la seguridad social es un derecho

irrenunciable y que el Estado tiene la obligación de garantizar su progresividad, incluyendo las prestaciones económicas derivadas de riesgos laborales, resaltando que ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

En ese sentido, no es claro en el texto del proyecto de ley, si el permitir cotizaciones al sistema integral de seguridad social, generará a su vez pensiones por un valor inferior al salario mínimo legal mensual vigente, o existirá algún mecanismo de asunción por parte del Estado, para garantizar el cumplimiento del mandato constitucional referido.

En el caso específico de las pensiones por invalidez derivadas de accidentes o enfermedades laborales, el artículo 13 de la Ley 776 de 2002, establece que ninguna prestación (pensión) puede ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Esta disposición se alinea con el mandato constitucional de garantizar condiciones de vida digna (Art. 53) y con el principio de protección al trabajador en situación de vulnerabilidad, como lo es quien sufre una pérdida de capacidad laboral. Por ello, normas como el artículo 28 de la Ley 2381 de 2024 fijan como Ingreso Base de Cotización (IBC) para el Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL) el SMMLV, incluso para trabajadores con ingresos inferiores, asegurando así que, en caso de invalidez, reciban una pensión que les permita subsistir.

Flexibilizar este piso por debajo del salario mínimo, sin ajustar las prestaciones del SGRL, afectaría no solo la sostenibilidad del sistema sino también el derecho fundamental a la seguridad social (Art. 48 CP), pues dejaría en desprotección a trabajadores que, por su alta exposición a riesgos (como los repartidores de plataformas digitales), dependen de este mecanismo para acceder a una pensión digna.

Por tanto, se recomienda mantener el IBC en el SMMLV para riesgos laborales, en consonancia con los principios constitucionales de justicia social y garantía de derechos mínimos. Cualquier modificación debería asegurar que no se vulneren las prestaciones económicas esenciales, en cumplimiento del bloque de constitucionalidad y de los tratados internacionales de derechos laborales ratificados por Colombia.

**2. Artículo 36. Medidas de formalización y aportes a la Seguridad Social en Micronegocios y hogares**

El artículo en cuestión establece que las microempresas y hogares podrán realizar pagos al Sistema General de Seguridad Social bajo modalidades de tiempo parcial, permitiendo incluso cotizaciones proporcionales cuando los ingresos mensuales sean inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente.

Sin embargo, esta flexibilización genera inquietudes respecto a su compatibilidad con el marco constitucional y legal que protege los derechos de los trabajadores, particularmente en lo concerniente al Sistema General de Riesgos Laborales.

Actualmente, el sistema exige que las cotizaciones se calculen sobre una base mínima equivalente al salario mínimo, garantizando así que las prestaciones económicas, como las pensiones por invalidez, no sean inferiores a este monto. Esta disposición encuentra sustento en principios constitucionales fundamentales como la dignidad humana, la solidaridad y la especial protección del trabajo, consagrados en los artículos 1, 2 y 25 de la Constitución.

Además, el artículo 48 de la Carta establece que la seguridad social es un derecho irrenunciable y que el Estado debe garantizar su progresividad, incluyendo prestaciones que en ningún caso pueden ser inferiores al salario mínimo. Este mandato se refuerza con el artículo 13 de la Ley 776 de 2002, que prohíbe expresamente pensiones por invalidez inferiores al salario mínimo, y con el artículo 28 de la Ley 2381 de 2024, que fija el ingreso base de cotización para riesgos laborales en el salario mínimo, incluso para trabajadores con ingresos menores.

El proyecto de ley al permitir cotizaciones inferiores al salario mínimo sin ajustar las prestaciones del sistema de riesgos laborales podría dejar a estos trabajadores sin acceso a una pensión digna, vulnerando el artículo 53 de la Constitución, que garantiza condiciones de vida digna, y afectando la sostenibilidad misma del sistema al reducir su base contributiva sin mecanismos de compensación.

Por ello, resulta indispensable mantener el ingreso base de cotización en el salario mínimo para el sistema de riesgos laborales, en consonancia con los principios constitucionales de justicia social y garantía de derechos mínimos.

Cualquier modificación en esta materia debe asegurar que no se menoscaben las prestaciones económicas esenciales, cumpliendo así con el bloque de constitucionalidad y los tratados internacionales de derechos laborales ratificados por Colombia.

La protección de los trabajadores, especialmente aquellos en mayor situación de vulnerabilidad, debe ser el eje central de cualquier reforma al sistema de seguridad social.

Lo anterior, también plantea implicaciones importantes en el funcionamiento de la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSS).

**3. Artículo 38. Unidad de Trabajo Especial**

Se entiende con este artículo, que se permite que trabajadores tengan una remuneración inferior a un SMMLV explicado por no trabajar durante todo el mes, sin embargo, no se hace referencia explícita a que el trabajo parcial deba ser remunerado proporcionalmente con base en el SMMLV por los días o semanas trabajados. Se recomienda incorporar esta aclaración para evitar precarización del empleo o que esta reforma valide que en Colombia se puede trabajar con una remuneración inferior al salario mínimo.

En el caso de los riesgos laborales, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 776 de 2002, ninguna pensión en el marco de las prestaciones económicas reconocidas por el Sistema General de Riesgos Laborales puede ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, lo que justifica que las normas actuales, como el artículo 28 de la Ley 2381 de 2024, establezcan que para el Sistema de Riesgos Laborales, el ingreso base de cotización será el salario mínimo legal mensual vigente, aún en casos de trabajadores que laboran por períodos inferiores a un mes y devenguen mensualmente menos de 1 SMMLV.

Lo anterior tiene como objetivo garantizar que, por ejemplo, en caso de invalidez de un trabajador por causas laborales, pueda recibir al menos un salario mínimo legal mensual vigente para su sostenimiento, teniendo en cuenta que no podría trabajar dado su estado de pérdida de capacidad laboral que generó la pensión a cargo del Sistema General de Riesgos Laborales.

En el caso del SGSS, flexibilizar el IBC por debajo del SMMLV sin establecer mecanismos de subsidio o compensación pone en riesgo la suficiencia del recaudo para financiar el plan de beneficios en salud (PBS) del Régimen Contributivo. Esta situación podría deteriorar la calidad y continuidad de la atención, afectar la sostenibilidad del sistema de salud, y generar un traslado de cargas al régimen subsidiado sin respaldo fiscal suficiente. Se recomienda que toda cotización al SGSS preserve al menos un IBC igual al SMMLV, o que se establezcan reglas claras sobre quién asumirá el diferencial entre lo cotizado y el costo completo del aseguramiento en salud.

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda mantener las disposiciones de la Ley 2381 de 2024 frente al Ingreso Base de Cotización para la cotización del Sistema General de Riesgos Laborales, pues flexibilizar el piso para que el IBC pueda ser inferior al salario mínimo, iría en contra del bienestar de los trabajadores afectados y tendría que ir acompañado de una flexibilización en las prestaciones económicas que otorga el SGRL para que puedan calcularse sobre la base del IBC sobre el cual se cotizó, así sea inferior al salario mínimo y de esta forma evitar el deterioro sobre la sostenibilidad del sistema.

Específicamente en cuanto a la creación de la UTE, se desconoce la existencia de un estudio técnico previo que soporte la necesidad y condiciones de operación de esta unidad, por lo que es incierto su propósito, viabilidad, funciones y operación.

<p>De hecho, con lo que se expresa en el Artículo 38 podría entenderse como una unidad que operaría como una presunta intermediaria de aportes, lo cual genera inquietudes e incertidumbre sobre su posible interacción con otros actores del SGRL y el flujo de recursos del sistema.</p> <p>Por otra parte el parágrafo 4 del artículo 38 establece que los aportes realizados a través de la Unidad de Trabajo Especial (UTE) permitirán al aportante contar con un ahorro que eventualmente le facilite el acceso a pensiones de vejez, invalidez o sobrevivencia, de acuerdo con lo definido en el sistema pensional. Si bien esta disposición apunta a ampliar la cobertura del sistema y reconocer trayectorias laborales atípicas o intermitentes, su aplicación sin ajustes podría comprometer la sostenibilidad del sistema y generar inconsistencias estructurales, especialmente por las siguientes razones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. La Constitución Política de Colombia en su artículo 48 garantiza que las pensiones del sistema contributivo no pueden ser inferiores al Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV). Permitir que personas coticen por debajo del salario mínimo, incluso por períodos parciales a través de la UTE, implica una disminución significativa en los ingresos que alimentan el sistema, mientras que las prestaciones seguirían calculándose sobre un mínimo legal que no puede reducirse, por mandato constitucional.</li> </ul> <p>Esto rompe el principio de equilibrio entre contribuciones y beneficios, que es fundamental para garantizar la sostenibilidad actuarial del sistema. Es decir, se reducen los ingresos sin reducir proporcionalmente las obligaciones del sistema, lo cual puede traducirse en un mayor déficit fiscal o requerimientos adicionales de financiación pública a futuro.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>b. Las pensiones de invalidez y sobrevivencia del sistema General de Pensiones no se financian únicamente con los aportes individuales, sino que dependen de un esquema de aseguramiento colectivo, operado por el seguro previsional, que protege a los afiliados ante la ocurrencia de eventos súbitos e imprevisibles. Este seguro se financia con una parte de las cotizaciones al sistema, y su cobertura requiere que el aporte mínimo se calcule sobre un salario mínimo completo.</li> </ul> <p>Permitir aportes inferiores al salario mínimo generaría lagunas en la financiación del seguro previsional, comprometiendo la capacidad de las aseguradoras o del sistema para responder ante eventos de invalidez o fallecimiento del cotizante. Esto afecta el principio de mutualidad, crea inequidad frente a los cotizantes del sistema tradicional y pone en riesgo la viabilidad técnica del esquema asegurador.</p> <p>En conclusión, si bien la creación de la Unidad de Trabajo Especial (UTE) parte de una intención lable de ampliar la cobertura del sistema de seguridad social a</p>	<p>trabajadores con ingresos inferiores al salario mínimo, la forma en que está concebido el parágrafo 4 del artículo 38 plantea serias tensiones con los principios estructurales y financieros del sistema pensional general.</p> <p>En particular, el reconocimiento de prestaciones como vejez, invalidez y sobrevivencia a partir de cotizaciones inferiores al salario mínimo no resulta coherente con la garantía constitucional que exige que las pensiones contributivas no sean inferiores al SMMLV, ni con las condiciones técnicas del seguro previsional, el cual requiere una base mínima de cotización para su viabilidad.</p> <p>Por ello, es importante señalar que los aportes realizados a través de la UTE no pueden generar expectativas equivalentes a las prestaciones del sistema pensional contributivo tradicional. En su lugar, deberán contemplarse mecanismos alternativos de protección social o beneficios proporcionales, con estructuras diferenciadas de aseguramiento, que sean sostenibles y ajustadas al nivel de ingreso y cotización del trabajador.</p> <p><b>4. Artículo 58-Garantías Laborales, Sindicales y de Seguridad Social para los Teletrabajadores</b></p> <p>El segundo numeral del artículo 58, establece que las ARL deben garantizar la cobertura de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales de los trabajadores transnacionales en el país donde se encuentren trabajando y establece la posibilidad de contratar seguros adicionales en el extranjero que correrán por cuenta del empleador.</p> <p>Se recomienda eliminar este numeral ya que su redacción no parece articulada con la definición de "teletrabajo trasnacional" contenida en el artículo 56 del proyecto de ley, en el que es claro que las prestaciones asistenciales de un trabajador en caso de accidente o enfermedad deben cubrirse mediante un seguro contratado por el empleador.</p> <p>Esperamos que los comentarios compartidos sean tenidos en cuenta y ayuden a enriquecer la iniciativa legislativa.</p> <p>El gremio asegurador queda a su disposición.</p> <p>Con un cordial y atento saludo,</p> <p style="text-align: right;"> LUIS EDUARDO CLAVIJO Vicepresidente Jurídico FASECOLDA</p>
---	---

## CONTENIDO

Gaceta número 889 - Jueves, 5 de junio de 2025

### SENADO DE LA REPÚBLICA

#### PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 467 de 2025 Senado, por medio del cual se extiende la asignación de competencias transitorias de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación de las personas privadas de la libertad en Estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata .....	1
--	---

#### CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto Jurídico Unicef Proyecto de Ley número 306 de 2024 Senado, por la cual se establecen medidas de salud pública para proteger de manera especial a la niñez y la adolescencia, promover una alimentación saludable, combatir la malnutrición y prevenir las enfermedades no transmisibles .....	4
--	---

Concepto Jurídico Federación de Aseguradores Colombianos al Proyecto de Ley número 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara acumulado con los Proyectos 192 de 2023 Cámara y 256 de 2023 Cámara-Reforma Laboral .....	7
---	---