



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1245

Bogotá, D. C., martes, 24 de diciembre de 2019

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se modifica la jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., diciembre de 2019.

Honorable Representante

NORMA HURTADO

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 258 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica la jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.**

Respetada Presidenta:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y, de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 258 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica la jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.** El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

#### I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El **Proyecto de ley número 258 de 2019** fue radicado por el Honorable Congresista León Freddy Muñoz. El 15 de octubre de 2019, por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la

Cámara de Representantes, fuimos designados como ponentes del proyecto los Honorables Representantes Jorge Benedetti (Coordinador) y Fabián Díaz, acto que fue notificado el 16 de diciembre de la misma anualidad.

Los Representantes ponentes solicitamos una prórroga, con el fin de seguir recogiendo insumos que permitieron recopilar las diferentes opiniones y conceptos de las entidades públicas y sujetos de derecho privado interesados, la cual fue aceptada por la Mesa Directiva, concediendo un término que culmina el 21 de diciembre de 2019.

#### II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY 296 DE 2019 CÁMARA

General:

Implementar una jornada laboral de 36 horas semanales con aplicación gradual, posibilitando incrementar los niveles de productividad de la economía del país.

Específicos:

1. Impactar de manera positiva la economía del país mejorando los indicadores de productividad de las industrias, las empresas y demás sectores.
2. Mejorar los índices de calidad de vida de los trabajadores colombianos.
3. Generar efectos colaterales positivos en los sectores de salud, movilidad, educación y el impacto ambiental con la implementación en la reducción de la jornada laboral.

#### III. ACTUAL ARTÍCULO 161 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO

**Artículo 161. Duración.** <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:> La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de ocho (8) horas al

día y cuarenta y ocho (48) a la semana, salvo las siguientes excepciones:

a) En las labores que sean especialmente insalubres o peligrosas, el Gobierno puede ordenar la reducción de la jornada de trabajo de acuerdo con dictámenes al respecto;

b) <Literal modificado por el artículo 114 de la Ley 1098 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> La duración máxima de la jornada laboral de los adolescentes autorizados para trabajar se sujetará a las siguientes reglas:

1. Los adolescentes mayores de 15 y menores de 17 años sólo podrán trabajar en jornada diurna máxima de seis horas diarias y treinta horas a la semana y hasta las 6:00 de la tarde.

2. Los adolescentes mayores de diecisiete (17) años sólo podrán trabajar en una jornada máxima de ocho horas diarias y 40 horas a la semana y hasta las 8:00 de la noche.

c) <Inciso modificado por el artículo 51 de la Ley 789 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> El empleador y el trabajador pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana;

En este caso no habrá lugar a recargo nocturno ni al previsto para el trabajo dominical o festivo, pero el trabajador devengará el salario correspondiente a la jornada ordinaria de trabajo, respetando siempre el mínimo legal o convencional y tendrá derecho a un día de descanso remunerado.

d) <Literal modificado por el artículo 2 de la Ley 1846 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. Así, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana, teniendo como mínimo cuatro (4) horas continuas y como máximo hasta diez (10) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la Jornada Ordinaria de 6. a. m. a 9 p. m.

**Parágrafo.** El empleador no podrá aún con el consentimiento del trabajador, contratarlo para la ejecución de dos turnos en el mismo día, salvo en labores de supervisión, dirección, confianza o manejo.

#### IV. ARTICULADO PROPUESTO

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar la jornada laboral en Colombia con el propósito de brindar una mejor calidad de vida a los trabajadores colombianos y a sus familias y puedan emprender actividades educativas, de capacitación, lúdicas o compartir tiempo de calidad con las familias y a la vez posibilitar que las empresas y la industria colombiana mejoren sus niveles de producción y competencia.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**Artículo 161. Duración.** La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de seis (6) horas al día y treinta y seis horas (36) a la semana, salvo las siguientes excepciones:

a) En las labores que sean especialmente insalubres o peligrosas, el Gobierno puede ordenar la reducción de la jornada de trabajo de acuerdo con dictámenes al respecto;

b) La duración máxima de la jornada laboral de los adolescentes autorizados para trabajar se sujetará a las siguientes reglas:

1. Los adolescentes mayores de 15 y menores de 17 años sólo podrán trabajar en jornada diurna máxima de seis horas diarias y treinta horas a la semana y hasta las 5:00 de la tarde.

2. Los adolescentes mayores de diecisiete (17) años sólo podrán trabajar en una jornada máxima de cinco (5) horas diarias y treinta (30) horas a la semana y hasta las 7:00 de la tarde.

c) El empleador y el trabajador pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana;

En este caso, no habrá lugar a recargo nocturno ni al previsto para el trabajo dominical o festivo, pero el trabajador devengará el salario correspondiente a la jornada ordinaria de trabajo, respetando siempre el mínimo legal o convencional y tendrá derecho a un día de descanso remunerado.

d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de treinta y seis (36) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. Así, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana, teniendo como mínimo cuatro (4) horas continuas y como máximo hasta seis (6) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de treinta y seis (36) horas semanales dentro de la Jornada Ordinaria de 6. a. m. a 6 p. m.

**Parágrafo.** El empleador no podrá, aún con el consentimiento del trabajador, contratarlo para la ejecución de dos turnos en el mismo día, salvo en labores de supervisión, dirección, confianza o manejo.

**Parágrafo Transitorio.** La aplicación de la presente medida se realizará de manera gradual disminuyendo dos horas de la jornada laboral de 48 horas semanales cada año hasta llegar a las treinta y seis (36) horas semanales, sin que esto afecte los salarios percibidos por los trabajadores colombianos y la negociación que en materia de salario mínimo mensual legal se realiza cada año.

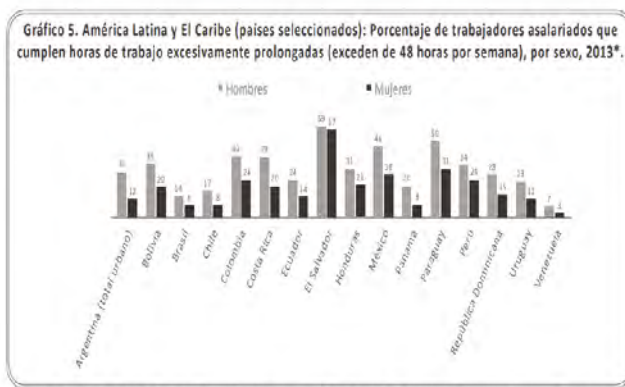
**Artículo 3°. Vigencia y Derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación previa sanción y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

**V. JUSTIFICACIÓN Y MOTIVOS DEL AUTOR DE LA INICIATIVA**

La pretensión creciente de reducir la jornada laboral obedece a (i) cambios sociales y culturales, (ii) a transformaciones que han venido experimentando diferentes áreas de los sectores industriales y de servicios, (iii) así como a avances en tecnología que han modificado las relaciones laborales, haciendo surgir nuevas modalidades de trabajo, como el teletrabajo, y la aplicación de horarios flexibles. Lo anterior en parte se debe a que, tanto empleadores como empleados, han buscado fomentar los espacios laborales como escenarios de buena relación con el medioambiente, la salud pública, la formación, la productividad, profesionalización y que sean familiarmente responsables.

Colombia no escapa a esta realidad, y muchas de las empresas, industrias y entidades oficiales hoy aplican el teletrabajo, los horarios flexibles y diferentes modalidades contractuales laborales que paulatinamente se han venido implementando, permitiendo de esta manera mejorar la calidad de vida de los trabajadores y mejorar la productividad tanto en el sector privado como en el público.

Así mismo, dicha intención de reducción de la jornada obedece a factores como el aumento del desempleo y la adecuada relación que debe existir entre horas efectivamente trabajadas y la remuneración percibida por el empleado. Ello, porque la reducción de la jornada podría implicar la creación de nuevos puestos de trabajo, para suplir las horas liberadas, así como el mantenimiento de la remuneración, pero con un menor número de horas trabajadas al día. En el caso colombiano, según datos del DANE, para el mes de julio de 2019 la tasa de desempleo fue de 10,7%, cifra que ha ido en aumento en los últimos meses; además, de acuerdo con la encuesta de hogares que realiza la misma entidad, los colombianos están trabajando más de 8 horas diarias, escenario que también ha verificado la Cepal:

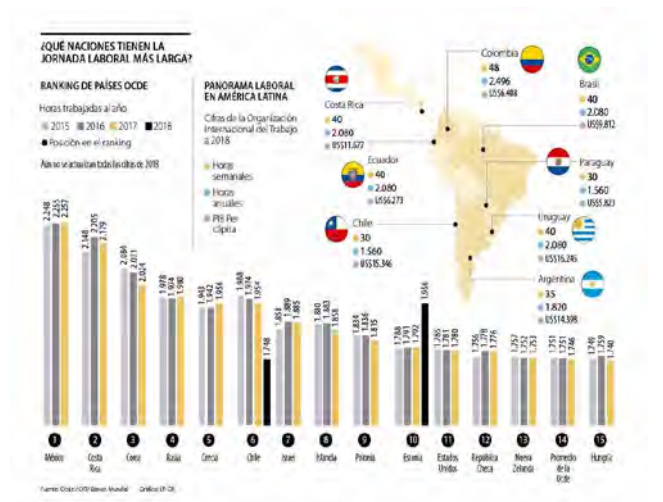


\*Siempre que ha sido posible, se han utilizado datos para 2013; en el caso de Argentina y México se dispone únicamente de datos para 2012; para Bolivia de 2011, y para Honduras de 2010.  
Fuente: CEPAL. Tabulaciones especiales.

También, quienes defienden esta medida argumentan que puede traer efectos positivos para la

productividad. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) realizó un estudio en el que clasifica los países miembros, según el número de horas que en promedio laboran las personas<sup>1</sup>. Dicho estudio concluyó que:

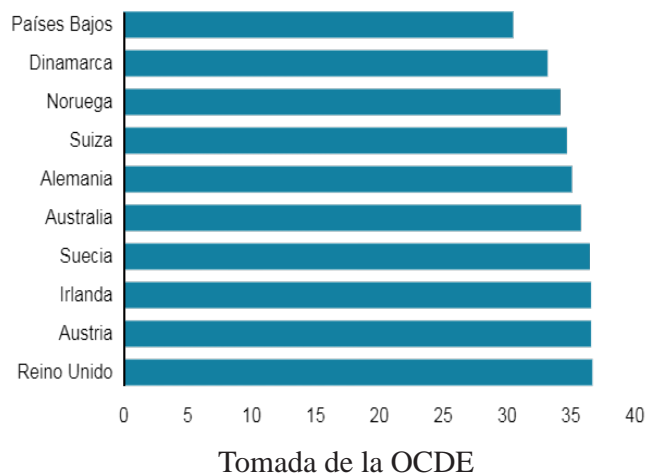
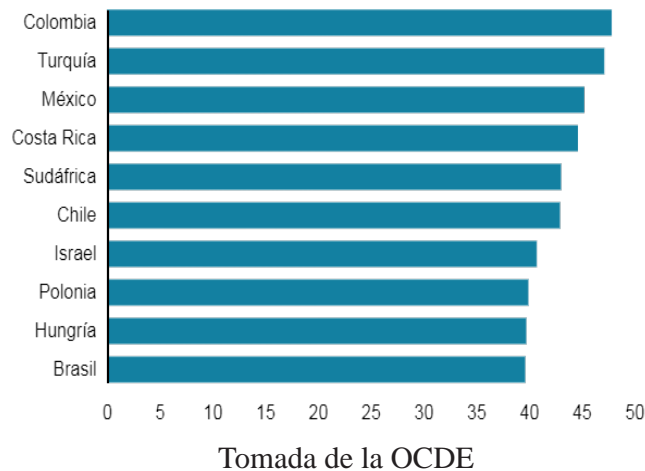
*“Alemania, que es el país más productivo y desarrollado de Europa, es a la vez el país donde la gente trabaja menos: 1.371 horas en promedio. Le siguen los holandeses (1.419 horas), los noruegos (1.424 horas) y los daneses (1.457 horas). Grecia es el país que más horas trabaja: 2.042. La media de la OCDE es de 1.766 horas al año. En Colombia, la productividad laboral, medida en horas trabajadas, es aún menor que en México y Costa Rica, y casi la mitad de la de Alemania. Nuestro país tuvo una media de 2.496 horas, calculadas con base en la jornada laboral legal que es de 48 horas semanales. Aunque empíricamente se tienen mediciones que hablan de 10.1 a 12 horas diarias si se incluyen temas de la economía del cuidado”<sup>2</sup>.*



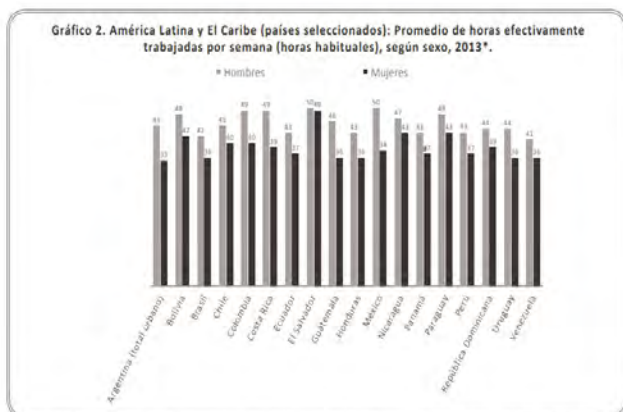
Tomado de: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/mexico-y-colombia-son-los-paises-en-donde-mas-se-trabaja-al-ano-en-la-region-2856796>

Entre los miembros de la OCDE, los países donde se trabaja más horas a la semana son Colombia, Turquía, México, Costa Rica, Sudáfrica y Chile. Pero el promedio de horas trabajadas semanalmente en los países que pertenecen a esta organización internacional, que agrupa a algunas de las economías más avanzadas del mundo, es de 37 horas. Lo que dista mucho de las 48 horas semanales que por ley existen en Colombia. En contraste con lo anterior, las naciones donde los empleados trabajan menos horas semanales son Países Bajos, Dinamarca, Noruega, Suiza, Alemania y Australia<sup>3</sup>, que tienen economías más avanzadas.

1 <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ANHRS>  
 2 <http://ail.ens.org.co/mundo-laboral/america-latina-colombia-pais-donde-mas-horas-se-trabaja/>  
 3 <https://www.dinero.com/internacional/articulo/cuantas-horas-se-trabaja-en-cada-pais/275822>



Así mismo, es posible observar la relación de horas trabajadas por hombres y mujeres en los diferentes países de Latinoamérica, entre los cuales Colombia es de los más altos:



\* Siempre que ha sido posible, se han utilizado datos para 2013; en el caso de Argentina y México se dispone de datos de 2012, de Bolivia de 2011, de Honduras de 2010, de Nicaragua de 2009 y de Guatemala de 2006.  
Fuente: CEPAL. Tabulaciones especiales.

Por su parte, Collewett y Sauermann estudian, por ejemplo, la relación entre productividad y horas de trabajo, tomando como muestra empleados de *call center* en Países Bajos. Para este estudio de caso, encontraron que un aumento en las horas de trabajo conduce a una disminución de la productividad posiblemente asociada a la fatiga generada en la labor. En la misma línea, encontraron que a medida que las horas de trabajo aumentaban lo hacía también el tiempo en llamada, lo cual implica una disminución en la productividad<sup>4</sup>. Otra investigación analizó los efectos de la reducción de la jornada laboral sobre los empleos y los salarios en Portugal posterior a 1996,

4 Collewett, M., & Sauermann, J. (2017). Working hours and productivity. *Labour Economics*, 47, 96-106. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2017.03.006>

año en que se redujo la jornada de 44 horas a 40 horas. La investigación concluyó que la reducción supuso una disminución en los despidos, mientras que las ganancias se mantuvieron constantes. En esta misma senda, Sánchez estudió los efectos de la reducción en el caso chileno de 2005, donde los resultados mostraron que no hubo un efecto significativo sobre la destrucción de empleos<sup>5</sup>. Corea del Sur en 2004 igualmente redujo la jornada de 44 horas a 40 horas y los efectos se vieron reflejados en la disminución del promedio de horas trabajadas, un crecimiento de la tasa de empleo, así como un aumento de trabajos a tiempo parcial<sup>6</sup>.

Otros, han estudiado la relación de la jornada laboral con el buen estado de ánimo, desarrollo personal y dedicación a la vida familiar. Una investigación del docente Jeffrey Pfeffer deja como conclusión que “*el trabajo está matando la gente y a nadie le importa*”; así lo expone en su libro “*Muriendo por un salario*”, un texto que muestra cómo está afectando el exceso de trabajo a las personas. Pfeffer, profesor de la Escuela de Posgrado de Negocios de la Universidad de Stanford y autor o coautor de 15 libros en el campo de la teoría organizacional y el manejo de recursos humanos, argumenta en su último libro que el sistema de trabajo actual enferma e incluso termina con la vida de las personas.

Según la evidencia recopilada por Pfeffer, en Estados Unidos, el 61% de los empleados considera que el estrés los ha enfermado y el 7% asegura haber sido hospitalizado por causas relacionadas con el trabajo. De hecho, sus estimaciones apuntan a que el estrés está relacionado con la muerte anual de 120.000 trabajadores estadounidenses y, desde un punto de vista económico, destaca el académico que el estrés tiene un costo para los empleadores de más de US\$ 300.000 millones al año en ese país.

Lee y Lee encontraron que para el caso coreano el recorte de la jornada laboral redujo significativamente la tasa de lesiones en un 8%<sup>7</sup>. Corredor, por otro lado, expone que un tiempo laboral justo hace suponer “*un alto grado de satisfacción personal que a su vez se refleja en la calidad laboral, obteniendo la empresa mayores índices de productividad*”, en contraste a las jornadas extensas en las que se desarrolla un alto grado de insatisfacción que repercute en la baja productividad y el desarrollo de enfermedades físicas y mentales<sup>8</sup>.

5 Raposo, P. S., & van Ours, J. C. (2010). How working time reduction affects jobs and wages. *Economics Letters*, 106(1), 61-63. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2009.10.001>

6 <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=157729&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

7 Lee, J., & Lee, Y. K. (2016). Can working hour reduction save workers? *Labour Economics*, 40, 25-36. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2016.02.004>

8 Corredor, A. (2016). *Influencia de la jornada laboral (jl) en la calidad de vida (CV) del trabajador y en la calidad de vida laboral (CVL)*. Universidad Santo Tomás. Retrieved from <https://repository.usta.edu>

En Suecia, por ejemplo, se realizó un experimento durante dos años en el cual se disminuyó la jornada a 6 horas sin disminuir los salarios. El experimento se realizó con cerca de 70 enfermeras las cuales manifestaron un aumento en su bienestar y calidad de vida: *“Durante los primeros 18 meses del ensayo, las enfermeras que trabajaron menos horas registraron menos licencia por enfermedad, reportaron mejores condiciones de salud y aumentaron su productividad”*<sup>9</sup>.

De otro lado, el Departamento Nacional de Planeación afirma que la flexibilización de los horarios laborales, supuesto que se adapta al de la disminución de la jornada laboral, favorece la movilidad en el país, a la vez que genera una mayor comodidad y seguridad para los ciudadanos en sus traslados, sin importar si usan transporte público o privado. Lo anterior, toda vez que, en la medida en la que los horarios de entrada y salida de los puestos de trabajo varíen, habrá menos afluencia de personas, bien sea en los artículos públicos o en las vías públicas. Siendo así, esta medida podrá impactar problemas de seguridad ciudadana frecuentes como lo son los hurtos en los diferentes medios públicos que se dan en la modalidad de “cosquilleo” y que se favorecen de escenarios concurridos por pronunciadas multitudes.

Así mismo, se pueden enlistar otros beneficios para empleados, empleadores y el Estado colombiano en general:

1. En materia de movilidad y ambiente, al reducir considerablemente la cantidad de personas que se dirigen al mismo tiempo a sus sitios de trabajo, facilitando la movilidad y disminuyendo la polución, en cumplimiento de fines, principios y derechos constitucionales, como el ambiente sano e interés general.

2. En relación con el Sistema de Seguridad Social, aumentarían los aportes al sistema, porque las empresas generarían más empleos formales, en favor del sistema preceptuado en el artículo 48 de la Constitución Política.

3. Reducen los permisos, con media jornada libre el trabajador deberá programar sus actividades personales en su tiempo libre, solo en situaciones necesarias se le concederán permisos. Así mismo, se podrá reducir el ausentismo laboral.

4. Se desarrollarán estilos de vida saludables que permitirán reducir y combatir el estrés, lo cual repercutirá en la prevención y tratamiento de las enfermedades mentales, en pro de los postulados del derecho fundamental a la salud y de lo dispuesto en los artículos 47 y 49 de la Constitución Política. Ello, porque las personas tendrán más expectativa de vida sana, situación beneficiosa para el sistema de seguridad social que denotará en las mejoras en la salud personal que podrían, incluso, disminuir el número de incapacidades.

5. Las personas tendrán más espacio para atenderse y aplicar el autocuidado, así como de pasar mayor tiempo con sus familias. Los padres de familia contarán con más tiempo para educar a sus hijos, futuros ciudadanos de bien de Colombia. Todo lo anterior, en beneficio de lo establecido por el artículo 42 de la Constitución Política. En consecuencia, habrá tiempo para la familia y las actividades orientadas a la recreación.

6. Las personas podrán practicar su actividad deportiva o iniciar en la misma, mejorando su estilo de vida y su salud, en favor del derecho al libre desarrollo de la personalidad determinado en el artículo 16 de la Constitución Política.

7. Algunas personas tienen otras habilidades o fortalezas que les pueden permitir, con el tiempo libre, crear empresa, en pro de la libre empresa establecida en el artículo 333 de la Constitución Política.

8. Está demostrado que un empleado o servidor con condiciones laborales óptimas produce más que cuando se le tiene en condiciones no tan adecuadas.

9. El tiempo libre generará más oportunidades de capacitación y profesionalización, con lo cual se podrá tener mano de obra más calificada, en desarrollo del derecho a la educación dispuesto por el artículo 67 de la Constitución Política.

## VI. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Para 2005 alrededor de la mitad de los países había reducido su jornada laboral máxima legal a 40 horas. Así, por ejemplo, Ecuador dispone en su Código del Trabajo la jornada máxima semanal legal en 40 horas. Chile en 2005 redujo la jornada de 48 horas a 45 horas, y para cuando se escribe este texto se encuentra en debate parlamentario para reducir la jornada a 40 horas. Del otro lado del Atlántico, países como España y Portugal han reducido efectivamente la jornada al límite de las 40 horas. De hecho, la gran mayoría de países del viejo continente lo han convenido así, sin que esto implique un detrimento de sus economías<sup>10</sup>.

En similar sentido, la OIT estableció un nuevo convenio como medida para combatir el desempleo a partir de una reducción progresiva de la jornada laboral, reduciéndola a 40 horas<sup>11</sup>. De igual modo, en 1962 la OIT decidió adoptar diversas proposiciones orientadas a la reducción progresiva de la jornada laboral, en donde se tengan en cuenta las posibilidades de cada país, como su nivel de desarrollo económico. Lo anterior, en relación con que la reducción de la jornada debe estar orientada a elevar el nivel de vida de la población, sin que esto signifique reducción de los salarios.

Así también, en 1999 el director general de la OIT introduce el concepto de trabajo decente que entrado el nuevo siglo se convierte en uno de los ejes de trabajo de la OIT. Este refiere al trabajo que busca la dignificación humana y social por medio del respeto de los derechos laborales, los ingresos justos y proporcionales sin discriminación de ningún tipo,

co/bitstream/handle/11634/2877/Corredormaira2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

<sup>9</sup> <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38907571>

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SUBDIRECCI%C3%93N%20DE%20RECURSOS%20HUMANOS/Resolucion%20de%20horario%20flexible.pdf>

<sup>10</sup> <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=157729&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

<sup>11</sup> OIT. «Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47)» 1935.

y con protección y diálogo social; se caracteriza por 4 objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y diálogo social, los cuales se encuentran orientados a fines más amplios como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal<sup>12</sup>.

En consecuencia, dos grandes conclusiones se pueden desprender de las experiencias internacionales:

1. La reducción de la jornada debe ser una propuesta estudiada y analizada de conformidad a las condiciones económicas de cada Estado, de manera que obedezca a las particularidades propias de cada economía y de su perspectiva de desarrollo.

2. El trabajo decente requiere de muchos otros elementos diferentes al número de horas trabajadas durante el día o la semana. En tal sentido, la mejora de salarios, prestaciones sociales y oportunidades es clave, así como el diálogo social con el sector trabajador, del cual deben surgir este tipo de iniciativas al ser un asunto que redundaría de forma directa en ellos. Lo contrario podría terminar en efectos no deseados con el proyecto, ya que como se evidencia en la encuesta de hogares que se mostrará en el siguiente acápite con el concepto del DANE, los trabajadores en Colombia suelen exceder las 48 horas de trabajo semanal con el fin de obtener mayores ingresos, lo que es una prioridad para ellos.

En consecuencia, disminuir la jornada laboral podría degenerar en que las personas aprovechen el tiempo libre para buscar otros empleos o trabajar horas extras y no, como el proyecto lo expone, para disponer de mayor tiempo libre con sus familias o con propósitos de recreación.

## VII. CONCEPTOS

El 18 de octubre de 2019 se enviaron solicitudes de conceptos al Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Trabajo, la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), la Confederación Nacional del Trabajo, el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Colegio Colombiano de Psicólogos y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRESS).

De los anteriores, allegaron concepto el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Administradora de los Recursos del

Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRESS) y el Ministerio del Trabajo.

### Función Pública

La ley por modificar pretende regular la jornada laboral en Colombia, al modificar el Código Sustantivo del Trabajo. En criterio de este departamento, las modificaciones planteadas no se aplicarían al sector público, ya que las disposiciones del mencionado Código rigen las relaciones de derecho individual del trabajo de carácter particular y sólo serán aplicables a los servidores públicos cuando así lo establezca la ley.

Por ello, se remite por competencia al Ministerio del Trabajo.

### Ministerio del Trabajo

El Ministerio del Trabajo emitió concepto desfavorable sobre el proyecto de ley bajo estudio discriminando el análisis de cada uno de los artículos que se propone modificar. Así, frente al artículo 1° del proyecto, que se refiere al objeto, encuentra que el proyecto solo propone modificar la jornada laboral en Colombia, pero de ninguna forma evidencia cómo ello permitiría que las industrias y las empresas mejoraran sus niveles de producción y competencia.

Respecto del artículo 2° que contempla la reducción del 48 a 36 horas semanales trabajadas, el Ministerio consideró que son muy pocos los sectores que muestran promedios por debajo de las 39 horas semanales de trabajo; en cambio, la mayoría de los sectores tienen un promedio semanal de por encima de este número y, en consecuencia, estos sectores necesitarían realizar nuevas contrataciones para mantener la productividad.

Asimismo, el concepto se aparta de los ejemplos de productividad relacionados con menos horas de trabajo en países como Alemania, Países Bajos, entre otros de los más desarrollados y productivos de Europa, toda vez que considera que las realidades sociales, políticas y culturales colombianas distan de ser comparables con las de estos países. En esta medida, el concepto invita a que se fomenten estas propuestas, siempre que antes de su implementación se haga un reentrenamiento de fuerza laboral para que la pérdida de productividad no sea una consecuencia de esta. Lo anterior, luego de concluir que la propuesta generaría unos costos de producción elevados asociados a nómina para poder cubrir las horas laborales de quienes empezaran a cumplir con una jornada más reducida, en especial, en una propuesta como esta donde la disminución sería menor al promedio de horas trabajadas por la mayoría de industrias antes mencionado.

Por último, frente a la modificación del numeral 2 del artículo 161 del CST, el Ministerio no encuentra razón alguna que justifique por qué para los mayores de 15 y menores de 17 se propone una jornada máxima de 6 horas diarias, mientras que para los mayores de 17 y menores de 18 una de 5 horas diarias. Tampoco encuentra acertada la intención de modificar el artículo 161 del CST para cambiar

<sup>12</sup> Levaggi, Virgilio. «¿Qué es el trabajo decente?» OIT, 9 de 8 de 2004.

los rangos en los que operan la jornada diurna y la jornada nocturna, toda vez que el artículo que trata lo mismo es el 160 y, en consecuencia, de proceder la modificación se podría observar una contradicción en el Código.

### Departamento Administrativo Nacional de Estadística

El DANE allega la información proveniente de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la cual constituye un instrumento de recolección de información de los hogares colombianos en todo el territorio nacional de manera ininterrumpida con respecto a todos los meses del año. La GEIH tiene como objetivo principal proporcionar información básica sobre el tamaño y la estructura de la fuerza de trabajo (empleo, desempleo e inactividad) de la población del país, así como de las características sociodemográficas de la población, permitiendo caracterizar a la población según su sexo, edad, parentesco, nivel educativo, afiliación al sistema de seguridad social en salud, entre otros.

Tabla 1. Ingreso laboral promedio mensual (miles de pesos) de los asalariados\* formales según nivel de formación\*\*  
23 ciudades y áreas metropolitanas  
Año 2010-2018

Máximo nivel educativo alcanzado	Año								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	1.358	1.405	1.426	1.510	1.596	1.584	1.658	1.729	1.825
Ninguno	735	770	815	850	877	924	950	1.007	1.049
Educación Media	889	918	968	998	1.036	1.059	1.106	1.145	1.193
Educación Superior	2.180	2.238	2.188	2.271	2.374	2.362	2.482	2.560	2.674

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Nota: Resultados en pesos corrientes

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005.

\*Los asalariados son considerados como los ocupados que son obreros o empleados de empresas particulares o del Estado y los jornaleros o peones.

\*\* Se excluyen las personas que no reportaron su nivel de formación educativa.

Tabla 2. Horas semanales normalmente trabajadas promedio de los asalariados\* formales según nivel de formación\*\*  
23 ciudades y áreas metropolitanas  
Año 2010-2018

Máximo nivel educativo alcanzado	Año								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	49,7	49,6	49,6	49,4	49,1	49,1	48,6	48,5	48,5
Ninguno	52,7	52,4	52,3	52,4	51,2	51,4	51,1	50,6	50,8
Educación Media	50,8	51,0	51,0	50,8	50,4	50,2	49,6	49,5	49,5
Educación Superior	46,9	46,7	46,7	46,8	47,0	47,0	46,7	46,7	46,8

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Nota: Resultados en pesos corrientes

Tabla 3. Ingreso laboral promedio mensual (miles de pesos) de los asalariados\* formales según grupos de etarios  
23 ciudades y áreas metropolitanas  
Año 2010-2018

Grupos etarios	Año								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	1.358	1.405	1.426	1.510	1.596	1.584	1.658	1.729	1.825
10 a 24 años	733	755	797	844	886	916	954	1.007	1.068
25 a 54 años	1.452	1.515	1.519	1.618	1.715	1.674	1.760	1.838	1.911
55 y más	2.007	1.961	2.158	2.109	2.233	2.362	2.374	2.273	2.519

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Nota: Resultados en pesos corrientes

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005.

\*Los asalariados son considerados como los ocupados que son obreros o empleados de empresas particulares o del Estado y los jornaleros o peones.

Tabla 4. Horas semanales normalmente trabajadas promedio de los asalariados\* formales según grupos de edad  
23 ciudades y áreas metropolitanas  
Año 2010-2018

Grupos etarios	Año								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	49,7	49,6	49,6	49,4	49,1	49,1	48,6	48,5	48,5
10 a 24 años	48,7	48,2	48,6	48,3	47,6	47,7	47,7	47,2	47,5
25 a 54 años	50,1	50,1	50,0	49,9	49,6	49,5	49,0	48,9	48,9
55 y más	47,0	46,7	46,4	47,0	46,9	47,3	46,9	47,1	46,7

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Nota: Resultados en pesos corrientes

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005.

\*Los asalariados son considerados como los ocupados que son obreros o empleados de empresas particulares o del Estado y los jornaleros o peones.

### Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud

La ADRES comienza por explicar sus principales funciones y el proceso de puesta en operación de la Administradora. Posteriormente, hace unas precisiones acerca del principio de solidaridad, en la que indica que el literal j) del artículo 6° de la Ley 1751 de 2015 establece que «El sistema está basado en el mutuo apoyo entre las personas, generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades», principio que ha sido ratificado por la Corte Constitucional en sentencias como la C-130 de 2002.

En este punto se sugiere, de manera respetuosa, verificar el texto de la exposición de motivos debido a que el apartado dedicado al impacto fiscal que se transcribe no es plenamente congruente con el objeto de la iniciativa: «(...) Finalmente, se debe tener en cuenta que el proyecto de ley no representa esfuerzo fiscal significativo, pues la medida al exaltar el principio de eficiencia también busca un recaudo fácil y expedito de la cartera adeudada, en este caso del impuesto debido y de los intereses y sanciones restantes a pagar. De tal modo, al contrario de causar un impacto fiscal negativo, la promoción y aplicación de esta ley provoca mayores beneficios para el Estado y la sociedad, los cuales se representan en un recaudo ágil y el retorno a la normalidad de múltiples contribuyentes en estado de mora, quienes de otra manera difícilmente o jamás podrían regularizar su situación y a los cuales se les deberá asistir y capacitar técnicamente para lograr la finalidad propuesta (...)).»

De otra parte, es preciso manifestar que esta Entidad no advierte la existencia de un impacto fiscal evidente, ello porque de acuerdo con el Parágrafo transitorio del artículo 161 del proyecto Ley de la Cámara: “La aplicación de la presente medida se realizará de manera gradual disminuyendo dos horas de la jornada laboral de 48 horas semanales cada año hasta llegar a las treinta y seis (36) horas semanales, sin que esto afecte los salarios percibidos por los trabajadores colombianos y la negociación que en materia de salario mínimo mensual legal se realiza cada año”.

Lo anterior por cuanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 204 de la Ley 100 “La cotización al Régimen Contributivo de Salud será, a partir del primero (19) de enero del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización (...)”, es decir, los aportes en salud tienen lugar en el porcentaje definido en la ley para tal efecto sobre el IBC, el cual no se está modificando a través del **Proyecto de ley número 258 de 2019** que se analiza.

Sea del caso advertir que el análisis adelantado por esta Entidad tiene lugar sobre lo dispuesto en la Resolución 2388 de 2016 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, relativo a que la liquidación de la planilla integral de liquidación de aportes - PILA se realiza de acuerdo con el IBC reportado por cada empleado por días y no por horas,

es decir, los aportes no pueden realizarse en ningún caso por valores inferiores a un (01) salario mínimo mensual legal vigente.

Finalmente, se sugiere, con el fin de elevar a rango legal la disposición de los aportes en días y así evitar una posible afectación del recaudo y desfinanciamiento del SGSSS en caso de que producto la expedición de esta norma, reglamentariamente los aportes se circunscriben a las horas laboradas, se adicione otro párrafo al artículo 2 del proyecto por el cual se modifica el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo en los siguientes términos:

“Párrafo. En todo caso, los aportes al Sistema Integral de Seguridad Social se realizarán por días”.

#### **Asociación Nacional de Industriales**

La ANDI desde el inicio de su concepto concluye que “los proyectos de ley sobre reducción de la jornada laboral son inconvenientes”, incluyendo el actual, así como el Proyecto de ley 212 de 2019 Senado, de autoría del Senador Álvaro Uribe Vélez.

Para llegar a dicha conclusión, la Asociación toma como referencia los siguientes datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, para 2018:

- En Colombia hay más de 22 millones de ocupados; sin embargo, solo cerca de la mitad son empleados asalariados, es decir, tienen un empleador y no son independientes. Ahora, de estos, 7.575.333 son, además, formales, es decir, que cumplen con los requisitos laborales de ley.

- Entre estos 7,5 millones de personas, hay 7.071.960 que trabajan actualmente más de 36 horas a la semana, es decir, el 93%.

- En promedio, cada hora trabajada a la semana por los 7,5 millones de asalariados formales, es remunerada con 9.061 pesos.

Con base en estos datos, arroja el siguiente análisis de la estructura de las jornadas de los empleados colombianos: “Asumimos, para este cálculo, que las empresas elegirían contratar más trabajo (al mismo costo) para suplir esas horas. Sin embargo, es probable que muchas empresas suplieran parte de la labor con horas extras y otras también recargaran el trabajo sobre sus empleados. En promedio, para cubrir las 12 horas no trabajadas en la semana, las empresas cargarían con un costo semanal promedio de \$105.336 por cada trabajador. Esto, escalado a los 7 millones de empleados que trabajan más de 36 horas, significaría un costo anual de 35,6 billones de pesos para la economía, es decir, un impacto de cerca del 3,7% del PIB”.

Asimismo, la ANDI hace un análisis diferenciado dependiendo del sector económico y concluye que: “Por ejemplo, tratándose del sector industrial cuyas jornadas laborales son con frecuencia sin solución de continuidad por el tipo de actividades productivas que realizan, y, además, suele tener labores especializadas que requieren de estudios y capacitaciones costosos, el costo será mayor, porque deberán pagar horas extra, con su correspondiente

recargo, para mantener empleados trabajando durante los 7 días/24 horas a la semana”. Frente a sectores como el comercio u otros afirma que: “requieren de atención al público durante unos horarios específicos, no tendrán la facilidad administrativa y, por lo tanto, el incentivo, de contratar a personas por 3 horas semanales. Estas empresas también optarían muy seguramente por el pago de horas extras”.

En conclusión, y poniendo de presente que solamente el sector educativo trabaja menos de 36 horas, lo cual implica que la medida impacte la mayoría de los sectores, la ANDI considera que: “La reducción de la jornada laboral hasta 36 horas solo implicaría un sobrecosto muy grande para los generadores de empleo y, pese a que sí sería necesario incrementar la nómina, solo serían más personas produciendo lo mismo, incrementando los costos, los precios, generando así inflación y terminando por disminuir el ingreso real de las personas”.

Por último, la ANDI cita autores que se han pronunciado en sentido contrario a la iniciativa de la reducción de la jornada laboral, en los siguientes términos:

1. Para Alemania, Hunt (1999) no encuentran efectos positivos en el empleo de una reducción gradual del tiempo de la jornada laboral, ocurrido en los 80 y 90.

2. Crépon and Kramarz (2002) estudiaron la reducción de la jornada laboral desde 40 a 39 horas el año 1982 en Francia, encontrando que no se crearon nuevos trabajos, sino que incrementó el desempleo. Específicamente, reportan que los trabajadores directamente afectados por estos cambios, es decir aquellos que trabajaban 40 horas previo a la implementación de la política (marzo de 1981), tenían más probabilidades de perder su trabajo que aquellos trabajadores que en igual fecha trabajaban menos de 40 horas.

3. Igualmente, para Francia, Estevao and Sá (2008) estudiaron la reducción gradual de la jornada laboral desde 39 a 35 horas entre 2000 y 2002, encontrando un aumento en la rotación laboral, pero sin efecto sobre el empleo agregado

4. Skuterud (2007) presentó un análisis de la provincia canadiense de Quebec, donde entre el año 1997 y 2000, la semana laboral estándar se redujo gradualmente de 44 a 40 horas, concluyendo que la política no logró aumentar el empleo e implicó una pequeña disminución en el salario por hora de los trabajadores. Según el autor, los resultados observados se deben a que la reforma no sugirió que los salarios se mantuvieran constantes después de la reforma.

#### **Federación Nacional de Comerciantes**

Desde Fenalco consideran que “es imperativo implementar medidas de flexibilización laboral como la contratación por horas que permitan generar nuevos puestos de trabajo con la consecuente productividad que ella genera”. Así mismo, proponen que “se pueden impulsar incentivos laborales para ciudades que adopten el modelo comercio 24 horas,



que les daría un gran auge a las empresas de turismo, entretenimiento y a las distintas expresiones de la economía naranja”.

En relación con el proyecto de ley, precisan que “solo sería viable si se interviene el costo sobre las horas extras, ya que, de no ser así, se pueden generar cargas excesivas a las nóminas de las empresas”. En ese sentido, concluyen que “no va a generar unos mayores índices de productividad y competencia de las empresas y las industrias del país. Todo lo contrario, podría llegar a agravar las cifras de desempleo”.

### VIII. IMPACTOS DE LA INICIATIVA

De los conceptos allegados por las diferentes entidades, es factible concluir que, en términos generales, el proyecto de ley bajo estudio presenta ciertas dificultades para su acogimiento entre las cuales se destacan: la falta de evidencia empírica que lo soporte, los sobrecostos asociados a nómina, la posibilidad de generar mayores cargas de trabajo al empleado, la posible generación de mayor desempleo y el aumento de la inflación relacionado con el aumento de precios en el proceso de producción.

De acuerdo con el Ministerio del Trabajo, el proyecto de ley no demuestra argumentos suficientes asociados a la productividad, toda vez que las evidencias empíricas sobre las cuales se apoya son descontextualizadas en la medida en que utilizan como referencia, en su mayoría, países como Alemania, con realidades políticas, culturales y sociales que no se compadecen con las realidades propias de países latinoamericanos. De ahí, que antes de proponer modificaciones en la jornada laboral que tengan como presupuesto la productividad, se sugiere promover un reentrenamiento de la fuerza laboral que permita alcanzar en efecto los niveles de eficiencia a los que se espera llegar.

La anterior anotación parecer ser presupuesto de implementación de la reducción de la jornada laboral, pues en la misma línea se pronunció la ANDI refiriendo que, de lo contrario, la reducción de la jornada laboral solo implicaría un sobrecosto muy grande para los generadores de empleo porque sería necesario incrementar la nómina, pero al final solo serían más personas produciendo lo mismo. Para concluir lo anterior, la ANDI estudió la información proveniente de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la cual tiene como objetivo principal proporcionar información básica sobre el tamaño y la estructura de la fuerza de trabajo (empleo, desempleo e inactividad) de la población del país. Con base en esta, encontró que para suplir las 12 horas semanales que los empleados dejarían de trabajar, tendrían que cubrir un costo adicional semanal de \$105.336 por cada trabajador. Adicionalmente, dicho sobrecosto habría que multiplicarlo por los 7.071.760 empleados que trabajan más de 36 horas semanales, suma que ascendería anualmente a 35.6 billones de pesos, lo cual tendría un impacto de cerca del 3.7 en el PIB.

Dadas las anteriores cifras, la ANDI concluyó que, para mantener la producción, las industrias y empresas colombianas intentarían lograr igual producción, con igual cantidad de trabajo, a un mismo costo y en menor tiempo (6 horas), es decir, una recarga de trabajo sobre los mismos empleados. De ser así, consideramos que lejos de garantizar una mejor calidad de vida, la medida en realidad intensificará los niveles de estrés de los trabajadores que ahora tendrían que cumplir con las metas esperadas de un horario laboral diario de 8 horas en 6 horas. Ahora, si la disposición abarcara como tal la permanencia en los lugares de trabajo por más 6 horas, lo otro que podría suceder es que las personas terminaran llevándose su trabajo a casa y, por tanto, su vida laboral terminaría permeando su vida privada y familiar. Por último, también podría suceder que quienes antes se encontraban en la capacidad de cumplir con un horario laboral de 8 horas, aprovechen la medida para emplearse en dos trabajos por 6 horas diarias donde la flexibilidad del horario lo permitiera y, de ser así, ello solo representaría una sobrecarga laboral exagerada para los trabajadores que podría tener efectos en su salud y que, contrario a brindar una mejor calidad de vida y aumentar el tiempo en familia, produciría el efecto contrario.

Sin embargo, la ANDI también consideró un escenario en el que realmente se llevara a cabo una contratación separada por las horas necesarias para evitar que se afecte la producción. Por ejemplo, para el sector comercial que requeriría de la prestación del servicio al público por 3 horas más diarias, encontró que la medida no generaría más empleo, sino que generaría un recargo adicional para los comerciantes por concepto de horas extras y que, en consecuencia, ello podría conducir a que se aumentara el desempleo y, en su lugar, aumentara el pago de horas extras hacia un mismo trabajador. Lo mismo sucedería con empresas o industrias que exijan el cumplimiento de labores especializadas, pues muy seguramente los empleadores preferirán pagar horas extras que cubrirles costosos estudios y capacitaciones a nuevos trabajadores. En la misma línea se pronunció Fenalco que apoyaría la iniciativa, siempre que la misma acompañara la intervención del costo sobre las horas extras, ya que, de no ser así, se pueden generar cargas excesivas a las nóminas de las empresas, lo cual podría llegar a agravar las cifras de desempleo.

Ahora, aun cuando las empresas e industrias colombianas asumieran la carga de los sobrecostos en nómina, aunado a ello iría un incremento en los costos de producción que se verían reflejados en los precios de los productos y servicios, fenómenos propios de la inflación que en realidad terminarían disminuyendo el valor de los ingresos reales de las personas.

Así mismo, de otras fuentes diferentes a las destacados por el autor, se pueden obtener argumentos a favor y en contra de la medida:

Fuentes	Pros	Contras
<p>Reducir las horas laborales: ¿qué beneficios tiene?: <a href="https://mba.americaeconomia.com/articulos/reportajes/reducir-las-horas-laborales-que-beneficios-tiene">https://mba.americaeconomia.com/articulos/reportajes/reducir-las-horas-laborales-que-beneficios-tiene</a></p> <p>Jason Fried: ¿por qué no se trabaja en el trabajo?: <a href="https://www.youtube.com/watch?time_continue=787&amp;v=ewigKS4mK64&amp;feature=emb_logo">https://www.youtube.com/watch?time_continue=787&amp;v=ewigKS4mK64&amp;feature=emb_logo</a></p>	<p>El conferencista Jason Fried, en la charla de TED <i>¿por qué no se trabaja en el trabajo?</i>, explica que el alargamiento de las jornadas laborales no parecen ser la solución a la escasa productividad de los empleados en su trabajo, sino que más bien, parece ser un problema de mala gestión del tiempo en el trabajo y sobre todo del tipo de tareas que se asignan. El conferencista hace especial énfasis en el impacto negativo que representan las reuniones de escasa productividad que lo que terminan haciendo es distraendo a los trabajadores de tareas de mayor relevancia; pues las reuniones interrumpen al trabajador de la tarea que se encuentran haciendo en el momento, no para ir a trabajar, sino para ir a hablar sobre lo que se debe hacer después. Lo anterior quiere decir que las reuniones en realidad no son espacios donde se trabaja.</p> <p>Jason Fried lleva un tiempo preguntándoles a diferentes personas a dónde van cuando realmente necesitan terminar un trabajo, y ninguna de esas personas le ha respondido que a la oficina. Su teoría es que esto sucede porque empresarios y entidades alquilan un edificio y lo dotan con todo tipo de artefactos que terminan siendo potenciales distractores, cuando en realidad la respuesta sobre esta pregunta normalmente refiere a un lugar (la terraza), a un objeto en movimiento (un avión), o a un momento del día (cualquier lugar, mientras sea en horas tempranas o muy tarde). De ahí que el experimento de Fried no permite establecer que la productividad necesariamente se relaciona con una mayor permanencia en el trabajo.</p> <p>Asimismo, hace una distinción entre las distracciones que se pueden dar desde la casa u otro lugar diferente a la oficina y desde la última; básicamente, indica que las primeras son voluntarias (se toma la decisión de prender el televisor) y las segundas involuntarias.</p>	<p>En Chile, durante la evaluación sobre la posibilidad de acortar la jornada laboral a 40 horas, en busca de una mejor calidad de vida, el profesional Eduardo Durán, que integra la Comisión de Trabajo de la Cámara Baja, explicó que es positivo que se discuta sobre materias que dicen relación con otorgar mayor flexibilidad laboral; pero, “se generan muchas interrogantes en materia laboral, como es, por ejemplo: ¿la reducción de jornada implicaría unos aumentos en el costo de mano de obra? ¿Qué pasará con los contratos de trabajo a tiempo parcial? ¿Qué ocurre con las jornadas excepcionales y las bisemanales? ¿Cómo se mantendrían las remuneraciones variables de los trabajadores?, entre otras. El costo de la mano de obra podría elevarse, perjudicando la contratación y la generación de empleos formales”.</p>
<p>¿Es factible reducir la jornada laboral en Colombia? <a href="https://www.elpais.com.co/colombia/es-factible-reducir-la-jornada-laboral-en.html">https://www.elpais.com.co/colombia/es-factible-reducir-la-jornada-laboral-en.html</a></p> <p>El Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario</p> <p>¿Trabajar menos días? Los pros y contras: <a href="https://superheroes.sesametime.com/trabajar-menos-dias/">https://superheroes.sesametime.com/trabajar-menos-dias/</a></p>	<p>Iván Daniel Jaramillo Jassir, miembro del observatorio, señala que la dificultad en Colombia está en negociar sectorialmente, es decir, por rama o industria. Pues, si bien no está prohibido, los sindicatos negocian por empresa y eso podría dificultar mucho el paquete de reivindicaciones laborales, salariales y prestacionales que sería deseable incorporar.</p>	<p>A pesar de la posibilidad de negociación que plantea Iván Daniel Jaramillo, hay posturas que contrario a su parecer, consideran que disminuir la jornada laboral puede tener un impacto negativo en ciertas industrias. Tal es el caso de la industria de salud, de la seguridad o la de la prensa, las consecuencias negativas serían producto de las demandas de la propia industria. A modo de ejemplo, señalan que, en el mundo de la salud, los trabajadores tienen que estar disponibles para atender casos repentinos; en el caso de la industria de las noticias, los acontecimientos suceden a todo momento y la cobertura debe ser a tiempo real. Por eso, es necesario considerar con detenimiento si reducir la jornada sería beneficioso para la empresa o no, de acuerdo a la industria en la que se desenvuelva.</p>

Fuentes	Pros	Contras
	<p>Asegura que la reducción de horas laborales generaría nuevas oportunidades de trabajo y le permitirían al trabajador acompañar la vida personal, familiar y de atención en actividades personales del trabajador. Para llegar a esta conclusión, el experto desarrolla un concepto humanista del trabajador e indica que: “El trabajador no es solo trabajador, también es un ser humano que tiene distintas actividades que vale la pena estimular para que pueda tener un rol social suficientemente deseable”.</p> <p>Asimismo, manifestó que “las empresas empezarán a tomar conciencia de la importancia de negociar, para lo cual los habilita el Código Laboral, sectorialmente para que no haya lo que denominamos dumping, es decir, que en un mismo sector se reduzcan sus horarios sin reglamentación, la idea sería que esto fuera a partir de la habilitación legal”.</p> <p>Aclaró que en Colombia el número de horas laborales está ligado al salario para desarrollar las labores que se le encomiendan; sin embargo, las empresas podrán negociar los ingresos del trabajador sin necesidad de reducir el salario.</p>	<p>Otro factor por considerar es la cultura organizacional. En ocasiones, los trabajadores preferirán trabajar una hora más y poder tomar algún descanso corto en su jornada, que tener jornadas más cortas, que exijan una productividad tal que, contrario a lo que se esperaría, aumente los niveles de estrés.</p>
<p>Pros y contras de la jornada laboral de 4 días: <a href="http://empresas.infoempleo.com/hrtrends/jornada-laboral-4-dias">http://empresas.infoempleo.com/hrtrends/jornada-laboral-4-dias</a></p>	<p>Esta forma de trabajo consiste en <b>trabajar únicamente 4 días a la semana</b>, es decir, se trabajaría por ejemplo de <b>lunes a jueves</b>.</p> <p>Esta propuesta, además de contemplar beneficios reiterados como: el bienestar de los empleados en su vida personal, sus niveles de productividad y su satisfacción con su empleo, incluye también los impactos positivos que ello podría tener para el medio ambiente. Lo anterior, toda vez que se restaría un día de la semana en la que todo empleado debe necesariamente transportarse de un lugar a otro y en el que, su puesto de trabajo, le exige un consumo determinado de energía generalmente (8 horas aproximadamente).</p> <p>Este modelo ya ha sido implementado en diferentes lugares del mundo. Un ejemplo de ello es la empresa neozelandesa Perpetual Guardian, con 250 trabajadores dedicada a testamentos y la administración de fideicomisos, que hizo la prueba en 2018 durante los meses de marzo y abril y que asegura haber mejorado la conciliación de los trabajadores y, sobre todo, aumentado su eficacia.</p> <p>También hay claros ejemplos en Estados Unidos como Treehouse, que ya lleva con esta jornada 4 años, y Basecamp, que la pone en marcha parcialmente de mayo a octubre, como si se tratara de una jornada intensiva de trabajo durante determinados meses del año.</p>	<p>Algunas de las complicaciones que presenta esta propuesta dependerán del tipo de empresa de la que se esté hablando; pues, finalmente, el mercado es competitivo y ninguna empresa tomará la determinación de los 4 días cuando su competencia sigue operando 5. De ahí que surja además el problema del salario, ya que lo más probable, es que si los empleadores están dispuestos a negociar las jornadas laborales, esperarán que los empleados también estén dispuestos a hacer lo mismo con el monto del salario.</p>

También, es importante agregar que actualmente se están dando tres debates en el país que son fundamentales para el presente asunto:

1. Los reclamos de diferentes sectores sociales y sindicatos en relación con propuestas de reforma a la ley laboral que hoy son abordados a través del diálogo social que ha abierto el Gobierno nacional con los principales exponentes de las movilizaciones que arrancaron el 21 de noviembre.

2. La discusión sobre el porcentaje de aumento del salario mínimo legal mensual vigente que es pertinente para el presente asunto, en la medida en que la principal queja de los trabajadores recae en sus ingresos y en cómo la falta de estos hace que deban trabajar más tiempo o tener más fuentes de ingreso.

3. La discusión que actualmente da Senado sobre el **Proyecto de ley número 212 de Senado** que ya se encuentra en segundo debate (pendiente de rendir ponencia para dicha instancia) y que tiene un objeto muy similar al presente proyecto de ley, especialmente una vez se eliminaron las disposiciones sobre trabajo parcial que dicho proyecto contemplaba.

Finalmente, se debe realizar un análisis económico y financiero de las medidas que se proponen a través de disposiciones legislativas y políticas públicas. En ese sentido, es conveniente mirar que lo dispuesto en el proyecto de ley, que genera una disminución de la jornada laboral, debe tener como referencia el impacto económico que podría causar conforme a la densidad de personas que hoy cuentan con un contrato laboral, el valor promedio de la hora de trabajo en Colombia y los puestos de trabajo, industrias y sectores que, en particular, tal medida impactaría. Estos análisis no se evidencian en el proyecto, ni se identifican cuáles son los impactos económicos que tendría para el sector privado, tal como lo evidencia la ANDI en su concepto.

Así tampoco, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, se aborda la discusión sobre el impacto en las finanzas del Estado ni se prevé con claridad lo relacionado con el mantenimiento de las contribuciones al Sistema de Seguridad Social, como lo expone la ADRES al sugerir la inclusión de un párrafo que despeje dicha duda. También, es importante observar que, si bien la medida no cubre a los servidores públicos y, por tanto, no implica mayor impacto fiscal para el Estado, la no inclusión de estos en este tipo de medida no encuentra una justificación adecuada, como pasará a observarse en el siguiente acápite.

#### **IX. DIFERENCIACIÓN INJUSTIFICADA ENTRE TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO Y SERVIDORES PÚBLICOS**

Las modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo rigen las relaciones de derecho individual de trabajo de carácter particular, de forma que estas solo serían aplicables a los servidores públicos cuando así lo estableciera la ley expresamente o se propusiera modificar las normas atinentes a la materia, como

lo establece el concepto de Función Pública. En este contexto, resulta al menos conveniente hacer un *test de igualdad* de cara a la reforma que se plantea, toda vez que este busca evitar la toma de decisiones arbitrarias y caprichosas del legislador, que carezcan de un mínimo de racionalidad de la cual pueda derivarse, como es debido, el principio democrático, el principio de igualdad de trato ante la ley y la presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas. Para ello, sea lo primero decir que este análisis comprende tres objetos, a saber: (i) el fin buscado por la medida; (ii) el medio empleado; y (iii) la relación entre el medio y el fin (C. Const., Sala Plena, Sentencia C-015, 2014). Asimismo, en términos de intensidad, lo que procede es hacer un *test estricto* de igualdad, entendiendo que la medida podría significar una discriminación no taxativa hacia los servidores públicos respecto del goce del beneficio de una reducción de la jornada laboral.

Dicho lo anterior, (i) tenemos que el fin buscado por la medida es *“brindar una mejor calidad de vida a los trabajadores colombianos y a sus familias y (para que) puedan emprender actividades educativas, de capacitación, lúdicas o compartir tiempo de calidad con las familias y a la vez posibilitar que las empresas y la industria colombiana mejoren sus niveles de producción y competencia”*.

A su vez, (ii) la medida empleada para la consecución del fin consistiría en reducir la jornada laboral legal de 48 horas semanales y 8 horas diarias a un máximo de 36 horas semanales, es decir, 6 horas diarias para mayores de edad. También, reducirla de 8 horas diarias y 40 semanales a un máximo de 5 horas diarias y 30 semanales, para mayores de 17 años y menores de 18 años. Por último, la medida dispone que su aplicación sería gradual, de forma que se disminuirían 2 horas de las 48 semanales cada año, sin que ello afectara los salarios percibidos por los trabajadores ni la negociación del salario mínimo legal mensual vigente que se hace cada año.

Así, en relación al (i) y (ii) punto de análisis, encontramos que del fin buscado por la medida y el medio empleado para la misma no se anticipa ninguna razón adecuada por la cual los trabajadores que tengan la calidad de servidores públicos no estén contemplados dentro del proyecto de ley. Pues, a pesar de la relación de especial sujeción que se deriva del impacto que tienen sus labores en el interés general y la consecución de los fines estatales, y que por ende justifica que tengan una libertad restringida al momento de desempeñar sus funciones, la calidad en sí misma no es razón suficiente por la cual deban ser privados de las prerrogativas y beneficios citados en el punto (i). Por el contrario, encontramos que en el objeto del proyecto se habla en general de ciudadanos colombianos, entre los cuales también deberían estar comprendidos los servidores públicos de forma expresa como lo exige la ley, por los siguientes motivos:

Primero, de ninguna forma puede justificarse un trato diferenciado a los servidores públicos en atención al objeto del proyecto, toda vez que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y su fortalecimiento como institución, por medio de medidas que promuevan mayor tiempo de calidad entre sus miembros, también debería cubrir a quienes desempeñan funciones públicas. Segundo, es todavía menos claro frente a la finalidad de capacitación y educación, toda vez que para el cumplimiento de finalidades estatales también se requiere tiempo para actualizar conocimientos y recibir capacitaciones. Tercero, del proyecto de ley tampoco se encuentra sustento alguno del cual pueda inferirse por qué la disminución en la jornada laboral favorecería únicamente a las empresas y a la industria colombiana en términos de productividad y no al funcionamiento de las instituciones donde operan tanto trabajadores oficiales como servidores públicos. Por último, tampoco se entiende por qué debería adoptarse una medida encaminada a mejorar la calidad de vida de unos trabajadores y no de todos; si en su mayoría los argumentos sobre este punto que constan en la propuesta legislativa están relacionados con problemas de salud, asociados al estrés, y, por tanto, debería ser esta una medida de importancia para todos los sectores, sin discriminar cuando se trate de servidores públicos.

Atendiendo a las anteriores consideraciones, se concluye que el proyecto de ley no soporta un test estricto de igualdad que justifique un tratamiento desigual frente a trabajadores públicos y, en esa medida, parece ser que los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales, como la igualdad, la familia y la vida digna asociada al trabajo.

Igualmente, es importante anotar que no es posible cambiar en el texto propuesto tal diferenciación porque se excedería el objeto fijado por el autor, así como el título mismo de la iniciativa, que se circunscribe únicamente en el Código Sustantivo. Aún si se hiciera, también tendría que incluirse un estudio sobre el impacto fiscal de la medida y se debería contar con un concepto del Ministerio de Hacienda y demás entidades competentes.

## X. CONCLUSIONES

1. Las experiencias internacionales sobre la materia son diversas y la OIT dispone de una serie de recomendaciones que buscan que en cada país el análisis se haga bajo las particularidades de cada Estado y en consonancia con las necesidades y requerimientos de los trabajadores, en atención al diálogo social que se mantenga con estos.

2. Existen tanto motivos a favor como en contra de la propuesta de disminución de la jornada. En el caso particular son preocupantes aspectos como:

a) El costo económico de las horas que se dejen de trabajar y lo que eso puede representar en términos de impacto económico para el sector

privado o algunos sectores específicos de orden comercial o industrial.

b) Las necesidades de ingresos de los trabajadores que podrían repercutir en que el tiempo libre se disponga en otro trabajo o en hacer más horas de trabajo, lo que afectaría el propósito de generar tiempo libre que es el principal objetivo del proyecto.

c) La ausencia de diálogo sobre la medida con los directamente vinculados y beneficiados de la misma, especialmente en el marco de los reclamos sociales actuales.

d) El avance desde Senado de otro proyecto de ley con objeto y disposiciones similares.

3. La diferenciación no justificada entre trabajadores del sector privado y del sector público, para efectos de ser beneficiarios de la disminución de la jornada, puede constituir un trato discriminatorio que no tendría la vocación de aprobar un test de igualdad implementado por la Corte Constitucional.

## XI. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia negativa y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes archivar el **Proyecto de ley número 258 de 2019 Cámara**, por medio del cual se modifica la jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



**JORGE BENEDETTI MARTELO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

\*\*\*

## PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

### AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías.*

Bogotá, D. C., diciembre de 2019

Doctor

**JOHN JAIRO ROLDÁN**

Presidente

COMISIÓN TERCERA

Ciudad.

**Referencia: Ponencia segundo debate al Proyecto de ley número 117 de 2019 Cámara.**

Apreciado Roldán:

Cumpliendo con las instrucciones dispuestas por la mesa directiva de la Comisión III Constitucional Permanente y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos a continuación ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 117 de 2019 Cámara**, por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías.

Atentamente,

CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE  
Representante a la Cámara  
Valle del Cauca  
Coordinador Ponente

NIDIA OSORIO SALGADO  
Representante a la Cámara  
Antioquia  
Coordinador Ponente

BAYARDO BENTACOURT PÉREZ  
Representante a la Cámara  
Nariño  
Ponente

GUSTAVO PUENTES DÍAZ  
Representante a la Cámara  
Boyacá  
Ponente

CARLOS ALBERTO CARREÑO  
Representante a la Cámara  
Bogotá  
Ponente

COMISIÓN TERCERA  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2019 CÁMARA**

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión III de Cámara de Representantes presentamos ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 117 de 2019 Cámara**, por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías.

**I. COMPETENCIA**

La **Comisión III** Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: “hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro”.

**II. SÍNTESIS DEL PROYECTO**

El objetivo del proyecto de ley es otorgar una exención sobre Gravamen de Movimientos Financieros a los traslados, retiros y rendimientos financieros de los afiliados a los fondos de cesantías.

**III. EL PROYECTO**

NATURALEZA	Proyecto de ley
CONSECUTIVO	Número 117 de 2019 Cámara
TÍTULO	Por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías.

MATERIA	Exención tributaria al Gravamen de Movimientos Financieros sobre las cesantías.
AUTORES	H. S. Gustavo Bolívar Moreno
PONENTES	<u>COORDINADOR PONENTE</u> Honorable Representante <i>Christian Munir Garcés Aljure</i> Honorable Representante <i>Nidia Marcela Osorio Salgado</i> <u>PONENTES</u> Honorable Representante <i>Bayardo Betancourt Pérez</i> Honorable Representante <i>Gustavo Puentes Díaz</i> Honorable Representante <i>Carlos Alberto Carreño</i>
ORIGEN	Cámara de Representantes
RADICACIÓN	Julio de 2019
TIPO	Ordinaria
PUBLICACIÓN	Texto original 701 de 2019
ESTADO	Pendiente dar 2º debate

**IV. ANTECEDENTES**

El proyecto de ley que exonera del Gravamen a los Movimientos Financieros a los movimientos de traslados y retiro de las cesantías no había sido presentado anteriormente como iniciativa parlamentaria.

El **Proyecto de ley número 117 de 2019 Cámara**, por medio del cual se exime del Gravamen a los Movimientos Financieros los traslados y retiros de cesantías, fue radicado el 31 de julio de 2019 ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 701 de 2019 y surgió como fundamento en la iniciativa legislativa.

El proyecto de ley surtió trámite en la honorable Comisión Tercera Constitucional de Cámara de Representantes en el día 5 de noviembre de 2019 sin cambios adicionales a los propuestos por el texto de primer debate.

**V. SUSTENTACIÓN JURÍDICA**

La naturaleza jurídica del auxilio de cesantías se encuentra descrita en el Código Sustantivo del Trabajo, que en su artículo 249 lo define como una obligación a cargo del empleador consistente en el pago de un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracción de año<sup>1</sup>. De esta manera, se entiende que las cesantías son un derecho del trabajador colombiano, cuya protección quiso consagrar el constituyente de manera especial, designándolo como uno de los pilares fundamentales

<sup>1</sup> Todo {empleador} está obligado a pagar a sus trabajadores, y a las demás personas que se indican en este Capítulo, al terminar el contrato de trabajo, como auxilio de cesantía, un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracción de año.

del Estado en el artículo 1° superior, de la siguiente manera:

*Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

Es justamente en consecuencia de ello, que la Honorable Corte Constitucional en su Sentencia T-260 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero ha reconocido las cesantías y las demás prestaciones sociales como

*“Derechos subjetivos, patrimoniales, no solo porque son derechos adquiridos sino porque la Nueva Constitución se expidió precisamente con el fin de asegurar el trabajo dentro de un marco económico y social justo (Preámbulo de la Carta), caracterizándose al Estado como Social de Derecho, fundado entre otras cosas en el respeto al trabajo (art. 1°), teniendo como uno de sus fines esenciales la efectividad de los derechos dentro de los cuales está la remuneración y el pago oportuno (art. 53 C. P.)”.*

Se trata pues, de una prestación (en tanto que obligación de pago) que forma parte de las remuneraciones *protegidas constitucionalmente*. Es más, el constitucionalismo del 91 no se limita a promulgar los derechos, a dejarlos escritos, sino a protegerlos realmente (art. 2° C. P.)<sup>2</sup>.

En ese sentido, la protección estatal ordenada por la Carta Magna, en favor del trabajador y sus prestaciones sociales, faculta al legislador para promulgar leyes como la presentada en este proyecto, que establezcan una protección a las remuneraciones, con el fin de que estas cumplan su vocación legal. En este caso, vale la pena recordar que el sentido de las cesantías es auxiliar al trabajador en momentos de desempleo o cuando queda cesante convirtiéndose en una compensación que opera como un ahorro/seguro.

Además, la ley también permite que este ahorro de las Cesantías pueda emplearse para la adquisición y mejoramiento de vivienda, así como para el pago de estudios en educación superior del trabajador, su cónyuge e hijos. Por lo tanto, este tipo de prestación contribuye a mejorar la calidad de vida y las dotaciones de capital de los trabajadores, especialmente de aquellos de menores ingresos, que no cuentan con una capacidad alta de ahorro para emprender inversiones en finca raíz o en estudios universitarios.

Ahora bien, desde 2001 el Estatuto Tributario estableció el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) como un nuevo impuesto cuyo contenido se consignó detallando sus elementos esenciales: hecho generador, tarifa, causación, sujetos pasivos, agentes de retención, declaración y

administración (artículo 870 y ss.). Así, en el artículo 879 de ese mismo ET, especifica taxativamente treinta (30) tipos de movimientos financieros exentos del referido gravamen (GMF), dentro de los cuales se contemplan algunas protecciones a las cuentas de los trabajadores, como las cuentas de nómina, pero no así los traslados y retiros de provenientes del auxilio de cesantías.

Al respecto, vale la pena recordar que el trabajo como derecho humano, está revestido de las características irrenunciables de dignidad y justicia (artículo 25 C. P.), según las cuales debe entenderse que se trata de un contrato de especial contenido, diferente de los contratos de naturaleza comercial, que por su mismo contenido lucrativo dan origen a un gravamen sobre movimientos financieros. No debería ocurrir así con el movimiento de las remuneraciones provenientes del auxilio de cesantías, por los motivos previamente expuestos.

Por este motivo, se hace necesario y tiene viabilidad constitucional y legal adicionar un numeral a las exenciones del artículo 878 del Estatuto Tributario, armonizando el ordenamiento jurídico de manera tal que se exima del gravamen (GMF) este tipo de movimientos financieros que están concebidos para apoyar el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores, quienes hacen uso de ellos en momentos de necesidad (cesación del empleo o inversión en vivienda y educación) y que por ende, gravarlos solo genera un detrimento adicional a las necesidades que los trabajadores buscan aligerar haciendo uso de sus prestaciones sociales.

## VI. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA

Las cesantías son un auxilio otorgado por el empleador con el propósito de servir como un seguro de desempleo cesante. Sin embargo, hoy la ley también establece que el ahorro de las Cesantías puede emplearse para adquisición y mejoramiento de vivienda, y pago de estudio de educación superior tanto para el beneficiario como sus familiares de primer grado. Así, se entiende las cesantías son prestaciones sociales que contribuyen a mejorar la calidad de vida e incrementar las dotaciones de capital de los trabajadores, especialmente para la fuerza laboral más vulnerable o menores ingresos que no cuentan con una alta capacidad de ahorro, acumulación de capital humano y están más expuestos al desempleo.

De acuerdo con Asofondos (2018)<sup>3</sup>, al menos el 65% de los ahorros en fondos de cesantías se han destinado para apalancar compra de vivienda o financiar estudios de educación superior. Si bien, aunque solo el 35% de esos ahorros cumple con su función original de servir como seguro a la población cesante, su uso en patrimonio y capital

<sup>2</sup> Ob. cit. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>3</sup> Comunicado de prensa de Asofondos 2018, tomado de <https://www.asofondos.org.co/wp-content/uploads/2019/03/Cesant%C3%ADAs-para-vivienda.pdf>.

humano significa para el trabajador una inversión con retorno incluso en el largo plazo.

Adicional, el 83%<sup>4</sup> de los trabajadores ganan menos de dos salarios mínimos, por ende, es una prestación que beneficia a los colombianos de menores ingresos. Por lo tanto, los obstáculos para retirar las cesantías en los casos aprobados por la ley y los costos asociados a su uso implican gravar la situación socio económica en la cual se encuentran inmersos la mayoría de los trabajadores. En especial, cuando el panorama actual de desempleo en el país genera preocupaciones y golpea a esta población se hace necesario garantizar su protección durante ese periodo. Según Asofondos, en el año anterior se retiraron cerca de 5.4 billones de pesos, y la principal causa del retiro fue la terminación de contrato.

Por su parte, es conveniente reconocer que es un tributo inequitativo, en la medida que la tarifa es un valor fijo. Marginalmente, los usuarios de la banca con menor capacidad de ahorro e ingreso son a quienes les cuesta más pagar el impuesto en comparación con los usuarios con mayor capacidad de ahorro e ingreso.

El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), más conocido como 4 por mil, es un impuesto a la mayoría de las operaciones financieras y, por esa razón, es recaudada por la banca. Sobre su funcionamiento, se ha discutido el costo que supone para el uso del efectivo y acceso de los usuarios al sistema financiero. No obstante, a su vez, es considerado un impuesto eficiente en la medida que el recaudo a través de bancos no supone un costo

significativo para el Estado, y su fiscalización es en tiempo real. De acuerdo con datos de la DIAN, el recaudo tributario por el GMF por los diferentes conceptos del gravamen superó los 7 billones de pesos para el 2018.

Una de las críticas a este impuesto es que su naturaleza rompe con el principio de equidad por desconocer la capacidad de ahorro y consumo de los hogares beneficiarios. Para solventar en alguna medida esa inequidad, se ha acotado el monto y población por el cual empieza aplicar. Actualmente, los ciudadanos tienen derecho a tener exenta una cuenta bancaria del Gravamen a los Movimientos Financieros siempre que las operaciones en ella no superen los 350 UVT (11.994.550). También están exentas del gravamen las mesadas pensionales. Sin embargo, las operaciones por cesantías no se encuentran exentas a pesar de ser un seguro para el desempleo cesante. Es muy importante recalcar que el tope mínimo para aplicar el gravamen (350 UVT) podría ser muy bajo para el concepto de cesantías toda vez que es un ahorro laboral acumulado con fines de inversión o gasto de mayores valores.

Exonerar las cesantías del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros obedece a un criterio social debido al rol que cumplen para el hogar del beneficiario, pues no solo sirve para suavizar el consumo del trabajador formal, sino que además el consumo de sus dependientes (hijos y/o cónyuge).

Según la Superintendencia Financiera, en los fondos de cesantías existen 8'357.873 afiliados a junio del presente año.

<sup>4</sup> GEIH 2018.

**Tabla 1. Afiliados a fondos de cesantías en lo corrido del 2019**

FONDOS	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO
PORVENIR	4.183.294	4.882.721	4.810.318	4.738.283	4.676.701	4.629.986
PROTECCIÓN	2.506.272	2.996.165	2.950.799	2.899.840	2.857.703	2.823.586
COLFONDOS	765.294	892.163	879.670	868.310	859.542	853.461
SKANDIA	46.380	51.377	51.614	51.417	51.074	50.840
TOTAL	7.501.240	8.822.426	8.692.401	8.557.850	8.445.020	8.357.873

Fuente: Informes presentados por las AFP.

**A partir de abril, Old Mutual cambia de razón social a Skandia S. A.**

Por lo cual, es una población susceptible a la protección ante choques en sus ingresos, para garantizar mantener su bienestar. Por todo lo anterior, se considera conveniente proteger estos ingresos del trabajador.

En cuanto a la preocupación de las implicaciones fiscales se ha solicitado concepto al Ministerio de Hacienda y DIAN. La primera institución contestó que durante el trámite del proyecto rendirán su concepto fiscal. Aún esperamos respuesta de la DIAN.

**VII. DERECHO COMPARADO**

En otros países encontramos regulaciones similares que protegen el auxilio de cesantías de

manera especial. Entre otras, encontramos los siguientes ejemplos:

PAÍS	LEY QUE PROTEGE LAS CESANTÍAS
MÉXICO	“Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal” Publicada en la <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> el 8 de octubre de 2008. Artículos 1º y 21
CHILE	Ley 19728, fecha de promulgación 30 de abril de 2001. Artículo 1º



PAÍS	LEY QUE PROTEGE LAS CESANTÍAS	PAÍS	LEY QUE PROTEGE LAS CESANTÍAS
URUGUAY	“Ley número 18.395. Beneficios Jubilatorios Flexibilización de las Condiciones de Acceso” Publicada <i>Diario Oficial</i> 6 de noviembre de 2008 - número 27606.  Artículo 11.  Ley número 13.728, de 17 de diciembre de 1968.	ESPAÑA	“Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 31 de 1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo (Real Decreto 625/1985, de 2 de abril)”.  La Ley 31 de 1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo, por la que se modifica el Título II de la Ley 51 de 1980.

### VIII. NORMAS MODIFICADAS

Se adiciona un numeral al artículo 879 del Estatuto Tributario.

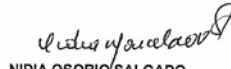
### IX. MODIFICACIONES AL ARTICULADO

PROYECTO DE LEY ORIGINAL	MODIFICACIÓN SUGERIDA	EXPLICACIÓN
<b>Proyecto de ley número _____ de 2019</b>  <i>“por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías”.</i>	Sin modificaciones	
<b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto realizar unas exenciones sobre el Gravamen a los Movimientos Financieros.	<b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto <del>realizar</del> <b>adicionar</b> unas exenciones <del>sobre e</del> al Gravamen a los Movimientos Financieros, <b><u>establecidos en el artículo 879 del Estatuto Tributario.</u></b>	Se modifica con la intención de hacer más preciso el objeto del proyecto de ley.
<del><b>Artículo 3.</b> Los traslados de cesantías acumulados en las cuentas individuales de los empleados afiliados a los fondos de cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.</del>	<b><u>Artículo 2. Adiciónense los numerales 31 y 32 al artículo 879 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</u></b>  <i>Artículo 3—“31. Los traslados de cesantías <b>y sus rendimientos</b> acumulados en las cuentas individuales de los <b>empleados afiliados</b> a los fondos de cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.</i>  <i>Artículo 4—32. Los retiros parciales y totales de cesantías acumulados <b>y sus rendimientos</b> en las cuentas individuales de los <b>empleados afiliados</b> a los fondos de cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros”.</i>	Se corrige el número del artículo 2 porque en el proyecto de ley original aparece un tres (3) seguido del artículo uno (1). También, se consolida la exención en uno según como está el Estatuto Tributario hoy para que sea armónico. Se exoneran también los rendimientos financieros de quienes poseen cesantías.  C a m b i a m o s empleados por afiliados para aumentar la cobertura de aplicación para no excluir a los contratistas que laboran y están expuestos a un eventual desempleo cesante.
<b>Artículo 3. Vigencia:</b> La presente ley tendrá vigencia a partir de su promulgación.	Sin modificaciones	

**X. PROPOSICIÓN**

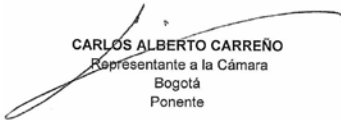
Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir ponencia de primer debate **POSITIVA** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, seguir con el trámite del segundo debate al **Proyecto de ley número 117 de 2019 Cámara, por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías.**

  
**CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE**  
 Representante a la Cámara  
 Valle del Cauca  
 Coordinador Ponente

  
**NIDIA OSORIO SALGADO**  
 Representante a la Cámara  
 Antioquia  
 Coordinador Ponente

  
**BAYARDO BENTACOURT PÉREZ**  
 Representante a la Cámara  
 Nariño  
 Ponente

  
**GUSTAVO PUENTES DÍAZ**  
 Representante a la Cámara  
 Boyacá  
 Ponente

  
**CARLOS ALBERTO CARREÑO**  
 Representante a la Cámara  
 Bogotá  
 Ponente

**TEXTO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY 117 DE 2019, CÁMARA**

*por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías.*

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto adicionar unas exenciones al Gravamen a los Movimientos Financieros, establecidos en el artículo 879 del Estatuto Tributario.

Artículo 2°. Adiciónense los numerales 31 y 32 al artículo 879 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:


31. Los traslados de cesantías y sus rendimientos acumulados en las cuentas individuales de los afiliados a los fondos de cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.

32. Los retiros parciales y totales de cesantías acumuladas y sus rendimientos en las cuentas individuales de los afiliados a los fondos de cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley tendrá vigencia a partir de su promulgación.

Atentamente,

  
**CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE**  
 Representante a la Cámara  
 Valle del Cauca  
 Coordinador Ponente

  
**NIDIA OSORIO SALGADO**  
 Representante a la Cámara  
 Antioquia  
 Coordinador Ponente

  
**BAYARDO BENTACOURT PÉREZ**  
 Representante a la Cámara  
 Nariño  
 Ponente

  
**GUSTAVO PUENTES DÍAZ**  
 Representante a la Cámara  
 Boyacá  
 Ponente

  
**CARLOS ALBERTO CARREÑO**  
 Representante a la Cámara  
 Bogotá  
 Ponente

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

Bogotá, D. C., 10 de diciembre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría ponencia positiva para segundo debate del **Proyecto de ley número 117 de 2019 Cámara, por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías**, suscrita por los honorables Representantes *Christian Munir Garcés Aljure, Nidia Marcela Osorio Salgado, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Carlos Alberto Carreño Marín* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

Bogotá, D. C., 10 de diciembre de 2019.

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

**JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO  
 PRESIDENTE**



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA  
 SECRETARIA GENERAL**

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MARTES CINCO (5) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE (2019) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto adicionar unas exenciones al Gravamen a los Movimientos Financieros, establecidos en el artículo 879 del Estatuto Tributario.

Artículo 2°. Adiciónense los numerales 31 y 32 al artículo 879 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

31. Los traslados de cesantías y sus rendimientos acumulados en las cuentas individuales de los afiliados a los fondos de cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.

32. Los retiros parciales y totales de cesantías acumulados y sus rendimientos en las cuentas individuales de los afiliados a los fondos de cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley tendrá vigencia a partir de su promulgación.

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

Noviembre cinco (5) de dos mil diecinueve (2019).

En Sesión de la fecha fue aprobado en Primer Debate en los términos anteriores y sin modificaciones, el **Proyecto de ley número 117 de 2019 Cámara**, *por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías*, previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria el día 30 de octubre de 2019, en cumplimiento al artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
Secretaria General

\* \* \*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE  
DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 168  
DE 2019 CÁMARA**

*por la cual se adopta una estrategia para propiciar entornos alimentarios saludables en las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media.*

Bogotá, D. C., 16 de diciembre de 2019.

Presidente

EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO  
Comisión Sexta - Cámara de Representantes.  
Congreso de la República  
Ciudad.

**Referencia: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 168 de 2019 Cámara**, *por la cual se adopta una estrategia para propiciar entornos alimentarios saludables en las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media.*

Respetado Presidente cordial saludo.

En cumplimiento de la honrosa designación recibida de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y en conforme de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, atentamente nos permitimos rendir ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 168 de 2019 Cámara**, *por la cual se adopta una estrategia para propiciar entornos alimentarios saludables en las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media.*

Para efectos de la presente ponencia, se indican a continuación:

- I. Introducción
- II. Objeto
- III. Exposición de motivos
- IV. Marco jurídico
- V. Impacto fiscal
- VI. Pliego de modificaciones
- VII. Proposición
- VIII. Texto propuesto

**I. INTRODUCCIÓN**

El presente informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 168 de 2019 Cámara**, *por la cual se adopta una estrategia para propiciar entornos alimentarios saludables en las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media*, fue elaborado en cumplimiento de la honrosa designación recibida de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El 5 de septiembre de 2019 se notificó por parte de la Secretaría General de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes la designación como ponentes de los Honorables Representantes León Fredy Muñoz (coordinador), María José Pizarro, Oswaldo Arcos, Alfredo Ape Cuello, y Diego Patiño, en tal sentido se procedió a elaborar el documento legislativo solicitado.

Posteriormente, el 20 de noviembre la Secretaria General de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes designó como ponentes para el segundo debate a los Honorables Representantes León Fredy Muñoz (coordinador), María José Pizarro, Oswaldo Arcos, Alfredo Ape Cuello, Diego Patiño, Martha Patricia Villalba y Rodrigo

Arturo Rojas, de tal modo, se procedió a reunirse los puentes, escuchar las distintas opiniones de los congresistas y concertar el mejor texto de la presente iniciativa.

Vale la pena resaltar que el presente proyecto de ley fue apoyado y presentado por diferentes Congresistas de Partidos Políticos en Cámara y Senado como el Partido Conservador, Partido de la U, Partido Liberal, Cambio Radical, Partido Alianza Verde, Coalición Decentes, Polo Democrático, ASI, FARC y MAIS, entre otros, los cuales con el fin de combatir este tipo de enfermedades crónicas asociadas con una mala nutrición y por el bienestar de nuestras niñas, niños y adolescentes aunaron esfuerzos para la lucha contra un mal común.

Teniendo en cuenta lo anterior y conforme a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, atentamente me permito rendir ponencia para segundo debate al proyecto de ley en mención, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones.

## II. OBJETO

La presente ley tiene por objeto fijar parámetros para que las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media, implementen estrategias que aseguren entornos alimentarios saludables y garanticen a los niños, niñas y adolescentes, que acceden al servicio público de educación, una oferta de alimentación balanceada y saludable.

## III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

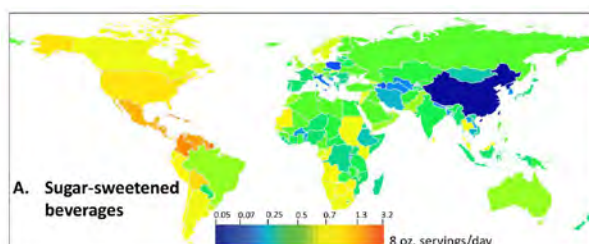
### 1. Problemática actual

En Colombia, las cifras de obesidad y sobrepeso en niñas y niños en edad escolar (5-12 años) vienen aumentando de manera vertiginosa. Mientras la Encuesta Nacional de Situación Nutricional de 2010 (ENSIN 2010) registraba que uno (1) de cada seis (6) escolares se encontraban en situación de obesidad o sobrepeso, para 2015 esta cifra había aumentado a uno (1) de cada cuatro (4).

Además, la Encuesta Nacional de Situación Escolar (ENSE) demuestra que ocho (8) de cada diez

(10) escolares consumen productos de paquete, y por el contrario solo 1 de cada 10 consumen la cantidad recomendada de frutas y verduras recomendadas y cuatro (4) de cada diez (10) consumen la cantidad de lácteos que se sugieren.

A nivel global, Colombia se destaca como uno de los lugares donde se consumen mayor cantidad de bebidas azucaradas, incluso supera a los Estados Unidos de América, como se indica en la siguiente gráfica:



1

<sup>1</sup> Singh G. M., Micha R., Khatibzadeh S., Shi P., Lim S., Andrews K. G., et al. Global, Regional, and National

**Fuente:** Singh, G. M., Micha, R., Khatibzadeh, S., Shi, P., Lim, S., Andrews, K. G., (NutriCoDE), G. B. of D. N. and C. D. E. G. (2015). Global, Regional, and National Consumption of Sugar-Sweetened Beverages, Fruit Juices, and Milk: A Systematic Assessment of Beverage Intake in 187 Countries. PLOS ONE, 10(8), e0124845. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0124845>.

Estas cifras ponen de presente un gravísimo problema de salud pública frente al que se evidencia un déficit regulatorio y de protección que amerita una urgente atención por parte de todos los órganos correspondientes del Estado. El Congreso de la República debe actuar con prontitud para enfrentar esta crítica problemática. Se deben abordar de manera decidida los factores de riesgo que contribuyen a la obesidad y a otras enfermedades crónicas no transmisibles. De lo contrario el problema se agravará y conllevará aun mayor al deterioro de las condiciones de salud de niños, niñas y adolescentes.

El principal factor de riesgo en la aparición y determinante de estas enfermedades es la alimentación. Por ello, resulta primordial limitar en el entorno escolar la disponibilidad de productos que contribuyen de manera decisiva en la aparición de estas enfermedades. Así mismo, resulta indispensable controlar la publicidad, a fin de evitar la difusión de mensajes que induzcan a engaño, confusión o desinformación sobre las calidades de los productos, de manera que las decisiones de consumo no estén viciadas.

Al respecto, es importante anotar que del noventa y tres por ciento (93%) de los productos publicitados para niños, niñas y adolescentes, setenta y tres por ciento (73%) fueron identificados por la Organización Mundial de la Salud como “*no permitidos*”, de acuerdo con el perfil de nutrientes para Europa<sup>2</sup>.

Así mismo, los productos dirigidos a niños, niñas y adolescentes son más altos en azúcar, sodio y grasas saturadas (nutrientes críticos) que los productos dirigidos al resto de la población<sup>3</sup>. De otra parte, hay evidencia que demuestra que los niños y niñas de preescolar son aún más vulnerables a consumir productos no saludables si los consumen sus compañeros, si son anunciados como productos aptos para niñas y niños, o vienen acompañados, en la publicidad y los avisos en los paquetes, de personajes reconocidos<sup>4</sup>.

En consecuencia, resulta urgente y de la mayor importancia adoptar medidas legales efectivas para proteger a los niños, niñas y adolescentes. **Uno de**

al Consumption of Sugar-Sweetened Beverages, Fruit Juices, and Milk: A Systematic Assessment of Beverage Intake in 187 Countries. Müller M., editor. PLOS ONE. 2015 Aug. 5; 10(8):e0124845.

<sup>2</sup> Ver: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6566923/>

<sup>3</sup> Ver: [www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23639698](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23639698).

<sup>4</sup> Ver: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3261590/>.

**los ámbitos en donde resulta más apremiante esta protección es en el entorno escolar**, en el que niñas, niños y adolescentes permanecen parte considerable de su tiempo, donde se deben formar hábitos de vida saludables y se deben procurar alimentos saludables.

## **2. La alimentación en el entorno escolar**

Antes de referir las particularidades de la alimentación escolar, resulta conveniente analizar su relevancia dentro del marco constitucional colombiano. En consecuencia, se examinará primeramente el derecho a la educación. Luego se revisarán los cuatros componentes del núcleo esencial del derecho a la educación, y se hará énfasis en la accesibilidad material al servicio educativo.

Efectuado el anterior análisis, se estudiará la alimentación escolar como estrategia para procurar la accesibilidad al servicio público educativo. En este punto se aludirá el precedente constitucional, según el cual, la alimentación escolar, además de procurar el acceso a este servicio público esencial, debe asegurar la continuidad en su prestación, atendiendo al postulado de no-regresividad.

### **2.1. Sobre el derecho a la educación**

La Constitución Política de Colombia le ha atribuido una doble connotación a la educación: como servicio público, y como derecho humano<sup>5</sup>.

En su calidad de servicio público, la educación exige unas actuaciones concretas de parte de la familia y del Estado, relacionadas con su prestación eficiente “en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable”<sup>6</sup>.

En su condición de derecho, es preciso recalcar el carácter fundamental que puede ostentar, comoquiera que constituye condición “*sine qua non*” para el ejercicio de otras garantías fundamentales como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio, la participación política, entre otras<sup>7</sup>. Por este motivo, y a pesar de las variaciones de la jurisprudencia constitucional en torno a la justificación de la “justiciabilidad” de las prestaciones asociadas al servicio público educativo<sup>8</sup>, es claro que la educación se erige como pilar fundamental dentro del Estado social de derecho en la medida en que sirve como instrumento para la garantía de los derechos de los asociados.

La educación, concebida como el proceso de formación permanente, personal, cultural y social

de la persona humana<sup>9</sup>, cumple un papel cardinal dentro de la organización política, toda vez que permite el pleno desarrollo de la personalidad de los individuos sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico<sup>10</sup>. Por este motivo la Corte Constitucional, ha establecido que en el Estado social de derecho, “la educación deja de ser un privilegio y se consagra como un derecho de los individuos, en cuanto se predica como una necesidad inherente a la condición de dignidad que los distingue”<sup>11</sup>.

En relación con el núcleo fundamental del derecho a la educación, en una primera época la Corte Constitucional estableció que comprendía el acceso y la permanencia en el sistema educativo<sup>12</sup>. Sin embargo, con posterioridad al informe presentado por la relatora de la Organización de las Naciones Unidas, Katarina Tomasevski, el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional adoptó los criterios establecidos por el Comité del Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en su Observación General número 13. De acuerdo con el Comité del PIDESC, el núcleo fundamental del derecho a la educación lo comprenden cuatro componentes esenciales, a saber: (i) asequibilidad, (ii) accesibilidad, (iii) adaptabilidad, y (iv) aceptabilidad<sup>13</sup>. Estos componentes han sido descritos por la Corte Constitucional con fundamento en lo establecido en la Observación número 13 del PIDESC de la siguiente manera:

*“La educación vista como derecho fundamental y como servicio público, ha sido reconocida por la doctrina nacional e internacional como un derecho de contenido prestacional que comprende cuatro dimensiones: a) disponibilidad del servicio, que consiste en la obligación del Estado de proporcionar el número de instituciones educativas suficientes para todos los que soliciten el servicio; b) la accesibilidad, que consiste en la obligación que tiene que el Estado de garantizar que en condiciones de igualdad, todas las personas puedan acceder al sistema educativo, lo cual está correlacionado con la facilidad, desde el punto de vista económico y geográfico para acceder al servicio, y con la eliminación de toda discriminación al respecto; c) adaptabilidad, que consiste en el hecho de que la educación debe adecuarse a las necesidades de los demandantes del servicio, y, que se garantice la continuidad en su prestación, y, d) aceptabilidad, que hace referencia a la calidad de la educación que debe brindarse”<sup>14</sup>.*

<sup>9</sup> Artículo 1° de la Ley 115 de 1994.

<sup>10</sup> Numeral 1° del artículo 5 de la Ley 115 de 1994.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 743 de 2013 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-612 de 1992 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-533 de 2009 M. P. Humberto Sierra Porto.

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 743 de 2013 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>5</sup> Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-743 de 2013 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> *La justiciabilidad de los derechos sociales fundamentales*, Rodolfo Arango, *Revista de Derecho Público* número 12, Universidad de los Andes, 2001.

De esta forma y siguiendo lo establecido por la jurisprudencia constitucional, cada uno de estos componentes apareja obligaciones de parte del Estado y también de la familia, a fin de que el derecho a la educación sea real y efectivo. En lo que respecta a la asequibilidad, no solo debe el Estado garantizar la oferta pública educativa requerida para satisfacer de manera adecuada la demanda, sino que además debe asegurar que los particulares puedan fundar establecimientos educativos siempre que cumplan con los requisitos legales y reglamentarios que al efecto se establezcan. Por su parte, los padres o acudientes deben adelantar las gestiones necesarias para asegurar que sus hijos accedan al servicio educativo oficial o privado, de acuerdo con las preferencias y posibilidades de estos<sup>15</sup>.

Ahora bien, en lo que hace a la accesibilidad, el Estado no solo debe prohibir cualquier tipo de discriminación en el acceso al servicio público educativo, sino que debe adoptar las medidas conducentes para que la geografía y el ingreso no se conviertan en obstáculos para que los estudiantes accedan al sistema educativo. Por este motivo, el Estado se ha visto obligado en repetidas oportunidades a ofrecer servicio de transporte a estudiantes que se les dificulta llegar al establecimiento educativo<sup>16</sup>, o ha ordenado la reapertura de sedes educativas en lugares apartados para asegurar que los estudiantes puedan acceder al servicio educativo. Con fundamento en lo anterior, el máximo órgano de la jurisdicción constitucional ha dispuesto que la gratuidad sea garantizada en los establecimientos educativos oficiales<sup>17</sup>. También, dentro de esta misma línea, ha reconocido el derecho a que los estudiantes reciban el servicio de alimentación escolar, como mecanismo para asegurar que el servicio educativo sea prestado en condiciones de dignidad<sup>18</sup>.

Frente a la adaptabilidad, la Corte Constitucional ha advertido que un aspecto connatural del sistema educativo es que debe adaptarse a las necesidades del estudiante y no viceversa. Por ello, debe concederse especial atención a las personas que padezcan cualquier tipo de discapacidad, así como a aquellas que demuestren capacidades excepcionales<sup>19</sup>.

Finalmente, en lo que toca a la aceptabilidad, el alto tribunal ha señalado que la educación debe reunir unas condiciones específicas de calidad, esto implica, que sea “impartida en las mejores condiciones, garantizando unos parámetros mínimos

que permitan otorgar las herramientas necesarias para el desarrollo formativo de la comunidad”<sup>20</sup>.

## **2.2. La alimentación escolar como estrategia de accesibilidad a la educación**

Hechas las anteriores precisiones sobre las cuatro dimensiones que comprende el núcleo esencial del derecho a la educación, es pertinente pasar a analizar la alimentación escolar como una de las estrategias mediante las cuales se garantiza la accesibilidad a la educación.

La prestación del servicio de alimentación escolar facilita el acceso y la permanencia al sistema educativo de las personas, particularmente cuando estas se encuentran en situación de pobreza<sup>21</sup>. Las raciones suministradas a los estudiantes contribuyen positivamente al proceso de formación y aligeran una carga prestacional que corresponde primeramente a los padres, quienes deben procurar alimentos congruos a sus hijos, dentro de los parámetros establecidos por la ley y la jurisprudencia constitucional.

En atención a la relevancia de esta prestación en el marco del acceso y permanencia al servicio público educativo, la Corte Constitucional ha referido que el Estado debe propender por su implementación progresiva. Así mismo, debe evitar medidas regresivas que menoscaben los derechos de quienes se encuentran gozando de esta prestación.

En una sentencia hito proferida en 2014, el alto tribunal concluyó que la interrupción del servicio de alimentación escolar en varios municipios del departamento de Casanare menoscababa el derecho fundamental a la educación de los estudiantes que venían recibiendo esta prestación. A pesar de que la interrupción se había originado por una reducción de los recursos de regalías que recibía el departamento como consecuencia de un cambio normativo en el esquema de distribución de estos recursos, la Corte observó que no había una razón válida para interrumpir la prestación de este servicio<sup>22</sup>.

Además, hizo énfasis en el carácter progresivo de su implementación y se refirió a su precedente en relación con las limitaciones a las medidas regresivas. De esta manera, la sentencia amparó el derecho a la educación, y dictó lo que la propia Corte Constitucional ha dado en llamar una “orden compleja” para que las autoridades administrativas del departamento adelantaran las gestiones pertinentes con el apoyo y la orientación del Gobierno nacional para remediar la situación y garantizar la continuidad del servicio de alimentación escolar entre otros<sup>23</sup>.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-533 de 2009 M. P. Humberto Sierra Porto.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1259 de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-376 de 2010 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 273 de 2014 M. P. María Victoria Calle Correa.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-592 de 2015 M. P. Gloria Stella Díaz Delgado.

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 743 de 2013 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 641 de 2016 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 273 de 2014 M. P. María Victoria Calle Correa.

<sup>23</sup> *Ibíd.*

La anterior sentencia recoge el precedente de la Corte Constitucional en esta materia. Además reafirma la importancia de esta prestación como estrategia para asegurar la accesibilidad al servicio educativo, así como la procedencia de la tutela para amparar el derecho fundamental a la educación cuando quiera que esta prestación se interrumpa<sup>24</sup>.

Con fundamento en lo anterior, a continuación se revisarán las siguientes modalidades en que se ofrece la alimentación escolar, a saber: (a) el Programa de Alimentación Escolar (PAE), (b) el servicio de alimentación escolar como cobro periódico, (c) la tienda escolar, y (d) la lonchera.

### **2.2.1. El Programa de Alimentación Escolar (PAE)**

Considerando la importancia del servicio de alimentación escolar como estrategia para garantizar el acceso al servicio público educativo, es preciso analizar el funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE). En orden a entender cabalmente el actual modelo de funcionamiento del PAE se deben revisar los antecedentes de este programa.

#### **2.2.1.1. Antecedentes**

A continuación se referirán los antecedentes del actual esquema de operación del PAE. Se mencionarán los órganos competentes, las fuentes presupuestales y las determinaciones que motivaron los diferentes cambios.

##### **2.2.1.1.1. Orígenes**

Luego de que el Decreto 219 de 1936 estableciera que habría una asignación presupuestal permanente para restaurantes escolares, el Decreto 319 de 1941 introdujo el primer esquema de carácter nacional de administración del servicio de alimentación a estudiantes.

De acuerdo con el modelo establecido en la citada norma, el Ministerio de Educación Nacional debía girar un aporte de manera proporcional entre los departamentos, intendencias y comisarías los recursos para los restaurantes escolares. El valor del aporte variaba, tratándose de departamentos, este equivalía a treinta y tres por ciento (33%) del costo; en el caso de las intendencias era del sesenta y seis por ciento (66%), y para las comisarías este aporte equivalía al cien por ciento (100%) del costo de sostenimiento. Los giros se efectuaban por trimestre anticipado y tenían como fundamento una serie de informes que presentaban los directores de educación de las entidades territoriales de manera periódica. En el evento en que sobraran recursos, el Ministerio de Educación Nacional podía

<sup>24</sup> Conforme lo señaló la Corte Constitucional en la aludida Sentencia T-641 de 2016 “Una vez se amplía el nivel de satisfacción de uno de estos derechos, la libertad de desarrollo del mismo por parte del legislador y de las demás autoridades públicas -incluyendo las autoridades de las entidades territoriales- se ve mermada, pues todo retroceso respecto de ese nivel se presume inconstitucional”.

reasignarlos a las entidades que hubieran reportado mayor movimiento<sup>25</sup>.

Adicionalmente, la norma establecía que el Ministerio de Educación Nacional debía adelantar la inspección y funcionamiento para asegurar el adecuado manejo de los recursos. En el evento en el cual se registrara cualquier tipo de irregularidad el Ministerio podía suspender el servicio<sup>26</sup>.

#### **2.2.1.1.2. Administración por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)**

Posteriormente, en 1968 se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el cual asumió las funciones del Instituto Nacional de Nutrición que había sido creado mediante la Ley 44 de 1947, y que cumplía funciones de “investigación de los problemas de alimentación y nutrición del país; preparación y capacitación de personal técnico en estos campos, planeación, desarrollo y evaluación de programas de nutrición aplicada a escala nacional, en coordinación con otras entidades gubernamentales y privadas; y supervisión del programa de yodización de la sal”<sup>27</sup>. En el ejercicio de estas funciones estaba previsto que el ICBF continuara dando preferencia al mejoramiento de la nutrición de los niños y de las mujeres en período de gestación y lactancia.

Luego de ser creado, el ICBF dio especial atención al desarrollo de proyectos de alimentación, los cuales, para todos los efectos vino a reemplazar el esquema de administración de la alimentación de escolares establecido en las normas anteriormente referidas. Incluso el nombre del PAE vino a ser acuñado durante este período. Considerando el monto de los recursos que administraba el ICBF, su esquema desconcentrado y la posibilidad de contratación especial que le permitió el artículo 127 del Decreto 2388 de 1979<sup>28</sup>, esta entidad adelantó directamente la contratación de la alimentación que fue provista a establecimientos educativos focalizados por el propio ICBF.

Luego en 2006, el PAE vino a ser considerado como una herramienta para hacer frente a la deserción escolar y a mejorar el desempeño cognitivo de los estudiantes mediante la provisión de raciones alimentarias, ya fueran de tipo complemento o almuerzo<sup>29</sup>.

#### **2.2.1.1.3. Traslado de competencias al Ministerio de Educación**

Atendiendo a la importancia del PAE dentro del sistema educativo, la Ley 1450 de 2011 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-

<sup>25</sup> Ver Decreto 319 de 1941.

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> Ley 75 de 1968.

<sup>28</sup> Hoy incorporado en el artículo 2.4.3.2.9 del Decreto 1084 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Inclusión Social y Reconciliación). Trata sobre el contrato de aporte.

<sup>29</sup> Ministerio de Educación Nacional en: <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-349950.html>.

2014 “Prosperidad para Todos” ordenó el traslado de la ejecución del PAE del ICBF al Ministerio de Educación Nacional. De acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 4 del artículo 136 de la citada norma:

*Con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar (PAE), el Gobierno Nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN) la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales.*

*Para el efecto, el MEN realizará la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnicos-administrativos, de los estándares, y de las condiciones para la prestación del servicio para la ejecución del Programa, que serán aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores del programa. El PAE se financiará con recursos de diferentes fuentes. El MEN cofinanciará sobre la base de los estándares mínimos definidos para su prestación, para lo cual podrá celebrar contratos de aporte en los términos del artículo 127 del Decreto 2388 de 1979 y promoverá esquemas de bolsa común con los recursos de las diferentes fuentes que concurran en el financiamiento del Programa.*

*Las entidades territoriales podrán ampliar cupos y/o cualificar la complementación con recursos diferentes a las asignaciones del SGP. En ningún caso podrá haber ampliación de coberturas y/o cualificación del programa, mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación y/o cualificación<sup>30</sup>.*

En cumplimiento de lo dispuesto en la norma recién aludida, y dada la complejidad de la operación del PAE, el ICBF y el Ministerio de Educación Nacional conformaron una Mesa Técnica desde la cual se orientó el proceso de transición que tardó un poco más de dos años. Concluida la Mesa Técnica, el Ministerio de Educación Nacional inició la operación del programa el 9 de septiembre de 2013 mediante un esquema de convenio con el ICBF<sup>31</sup>.

Posteriormente, en 2014, el Ministerio administró el PAE de manera directa y sin mediación del ICBF. En el nuevo esquema de operación, el Ministerio de Educación Nacional buscó que las entidades territoriales aportaran recursos adicionales para así aumentar la cobertura del PAE. De esta forma, celebró convenios de asociación con aquellas entidades que estaban comprometidas a aportar recursos al PAE y les transfirió el aporte de la Nación a fin de que estas adelantaran la contratación del servicio de alimentación escolar. En el caso de las entidades territoriales que no manifestaron su voluntad para aportar recursos al PAE, el Ministerio de Educación Nacional adelantó la contratación del servicio de alimentación escolar como se

describirá más adelante. Lo anterior atendiendo al propósito de mantener la continuidad del servicio de alimentación, dada su importancia, como lo ha reconocido la propia Corte Constitucional.

#### **2.2.1.1.4. Marco normativo vigente**

A pesar de los esfuerzos adelantados por el Ministerio de Educación Nacional para que las entidades territoriales certificadas en educación cofinanciaran el PAE, la multiplicidad de fuentes que pueden ser utilizadas para la financiación del PAE y la dispersión normativa en materia de alimentación y restaurantes escolares parecía imposibilitar la consolidación de un esquema de operación articulado que aprovechara eficientemente los recursos. Por este motivo resultó necesaria la expedición de una nueva reglamentación sobre la materia.

#### **2.2.1.2. La dispersión de fuentes presupuestales para la financiación del Programa de Alimentación Escolar (PAE)**

Uno de los principales desafíos que enfrenta el PAE -si no el más complejo-, tiene que ver con la variedad de fuentes que pueden ser utilizadas para la financiación de este programa. Así mismo, existe un complejo entramado de entidades que detentan diferentes competencias en la gestión y administración de estos recursos, lo que hace sobremanera complicado el funcionamiento del PAE. A continuación se referencian las fuentes públicas que pueden utilizarse para financiar el PAE con indicación de las entidades que intervienen en su gestión:

##### **2.2.1.2.1. Presupuesto General de la Nación (PGN)**

Uno de los principales aportes que recibe el PAE -si no el más cuantioso-, corresponde a los recursos de inversión que se asignan en el Presupuesto General de la Nación al Ministerio de Educación Nacional con destinación específica a alimentación escolar. Estos recursos los puede ejecutar el Ministerio de Educación Nacional, mediante suscripción de convenios, o transferencias directas a las entidades territoriales certificadas en educación para que sean utilizados por estas últimas en la contratación del servicio de alimentación escolar. Sin embargo, también pueden ser ejecutados en la suscripción de contratos de aporte para atender desde el nivel central la prestación del servicio de alimentación escolar<sup>32</sup>.

Durante los últimos dos años se ha observado una tendencia relevante, en la medida en que los recursos de inversión del PGN han disminuido ostensiblemente, y se han redirigido fundamentalmente para atender la demanda de raciones tipo almuerzo que demanda la implementación de la jornada única escolar.

##### **2.2.1.2.2. Sistema General de Participaciones (SGP)**

<sup>30</sup> Parágrafo 4º artículo 136 de la Ley 1450 de 2011.

<sup>31</sup> Ministerio de Educación Nacional en: <https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-349950.html>.

<sup>32</sup> Ver Ministerio de Educación Nacional En: [https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-357704\\_foto\\_portada.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-357704_foto_portada.pdf).



De acuerdo con lo establecido en la Ley 715 de 2001, los recursos del Sistema General de Participaciones se pueden invertir en el PAE. A continuación se refieren las reglas aplicables a recursos específicos<sup>33</sup> de esta fuente que admiten este uso.

#### **2.2.1.2.3. Recursos prestación del servicio**

En primer lugar deben referirse los recursos correspondientes a la participación de educación que por disposición expresa de la norma deben invertirse en la prestación del servicio educativo. Aun cuando estos recursos se invierten mayoritariamente en el pago de la nómina docente, existe una porción denominada recursos adicionales mediante los cuales se puede atender el servicio de alimentación escolar. La gestión y administración de estos recursos corresponde directamente a las entidades territoriales certificadas en educación<sup>34</sup>.

#### **2.2.1.2.4. Recursos de calidad**

Adicionalmente, dentro de la partida de educación del SGP se encuentran los denominados recursos de calidad que son girados directamente por el Ministerio de Educación Nacional a los municipios para pago de otros conceptos distintos a los de nómina, dentro de los cuales se encuentra la alimentación escolar. El manejo de estos recursos por parte de los municipios no certificados impone retos considerables en la medida en que exige una articulación del accionar administrativo con los departamentos en lo que se encuentran<sup>35</sup>.

#### **2.2.1.2.5. 0,5% de los recursos del SGP**

Por último, se encuentran los recursos correspondientes al 0,5% del SGP, que por disposición expresa del parágrafo 2 del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 deben invertirse en alimentación escolar. Estos recursos, como lo establece la citada norma y el artículo 76 numeral 17, serán asignados a los distritos y municipios. La administración de estos recursos de acuerdo con lo establecido en la citada norma debe involucrar a los rectores y directores de las instituciones educativas<sup>36</sup>.

#### **2.2.1.2.6. Sistema General de Regalías (SGR)**

Los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR) también pueden ser utilizados para financiar el PAE. En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012:

Los programas y proyectos de alimentación escolar y régimen subsidiado que en virtud de las normas sobre regalías vigentes antes de la expedición de la presente ley, sean financiados con recursos de regalías directas por las entidades territoriales a que se refiere el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política, serán cofinanciados por la

Nación en el monto necesario para alcanzar la media nacional, y los que sean financiados con recursos de regalías por las entidades territoriales que al entrar en vigencia de la presente ley tengan cobertura por encima del promedio nacional recibirán el monto necesario para mantener la media nacional más un cinco por ciento (5%) adicional, por un periodo de diez (10) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley<sup>37</sup>.

#### **2.2.1.2.7. Recursos propios de las entidades territoriales**

Por último, pero no menos importantes, son los recursos provenientes de los ingresos de las entidades territoriales. Aunque en algunos casos el aporte de estos recursos puede ser porcentualmente menor que las demás fuentes, algunas entidades territoriales certificadas en educación invierten ingentes recursos que incluso superan los que reciben por otras fuentes. Ese ha sido el caso del Distrito Capital de Bogotá<sup>38</sup>. Ahora bien, como se aludió anteriormente, existen importantes desafíos para asegurar que los recursos que aportan los municipios no certificados sean utilizados de manera unificada y eficiente junto con los del departamento.

#### **2.2.1.3. La dispersión normativa en el Programa de Alimentación Escolar (PAE)**

Además de la multiplicidad de fuentes que pueden ser utilizadas para financiar el PAE, la variedad de normas sobre quiénes detentan efectivamente las competencias dentro del programa generaban enorme confusión entre las entidades territoriales y la Nación. Efectivamente, mientras que la Ley 1450 de 2011 le asigna al Ministerio de Educación Nacional “la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales”<sup>39</sup>, otras normas parecían conferirle el manejo de los restaurantes escolares de manera exclusiva a los Distritos y Municipios. A manera de ejemplo, el numeral 17 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001 establece de manera expresa que corresponde a los distritos y municipios garantizar, directa o indirectamente, el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción, y que en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar con los recursos descontados para tal fin, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 2° de la misma ley. Adicionalmente, dispuso que la ejecución de los recursos para restaurantes escolares se debe programar con el concurso de los rectores y directores de las instituciones educativas y que estos recursos se distribuirán conforme a la fórmula para la distribución de recursos de la participación de propósito general.

Por otro lado, la Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y

<sup>33</sup> Ibíd.

<sup>34</sup> Ibíd. (Artículo 15 de la Ley 715 de 2001)

<sup>35</sup> Ibíd. (Artículo 17 de la Ley 715 de 2001)

<sup>36</sup> Artículos 2 y 76 de la Ley 715.

<sup>37</sup> Artículo 145 de la Ley 1530 de 2012.

<sup>38</sup> Ver

<sup>39</sup> Parágrafo 4° artículo 136 de la Ley 1450 de 2011.

el funcionamiento de los municipios” prescribe en el numeral 20 del artículo 6° que es función de cada municipio ejecutar el PAE con sus propios recursos y los provenientes del Departamento y la Nación, los cuales podrán brindar acompañamiento técnico de acuerdo con sus competencias. La expedición de esta norma suscitó interrogantes sobre la supuesta derogatoria de la norma del Plan de Desarrollo 2010-2014. Sin embargo, la interpretación del Gobierno nacional era que ambas normas estaban vigentes y debía brindarse claridad en el reglamento sobre cómo coexistían y se articulaban las competencias de las entidades territoriales y la Nación.

#### **2.2.1.3.1. El Decreto 1852 de 2015 y la descentralización de la administración del Programa de Alimentación Escolar (PAE)**

Una de las consecuencias que trajo consigo la dispersión de fuentes de financiamiento y normas sobre las competencias de las entidades en el PAE, fue el manejo desarticulado e ineficiente de los recursos de la alimentación escolar. En efecto, varias de las veintisiete entidades territoriales certificadas en educación que manifestaron su negativa a suscribir convenios de asociación con el Ministerio de Educación Nacional para cofinanciar el PAE mediante un esquema de operación unificado, utilizaron los recursos a su disposición para contratar sus propios operadores del servicio de alimentación escolar. Por este motivo, en lugar de contratarse un único operador para una zona definida, se contrataban dos o más operadores que algunas oportunidades se encontraban en la cocina de un mismo establecimiento educativo.

Frente a esta situación y otras anomalías que fueron ampliamente divulgadas, el Ministerio de Educación Nacional impulsó la expedición del Decreto 1852 de 2015 que entró en vigencia el 16 de septiembre de ese año. Por medio de esta norma se brindó claridad sobre el esquema de funcionamiento de la alimentación escolar. Para lograr el adecuado manejo de una bolsa común de recursos, la norma dispuso que el Ministerio de Educación Nacional debe girar directamente los recursos de inversión del PGN a las entidades territoriales certificadas en educación para que estas los incorporen en sus presupuestos y los aúnen a los recursos de lo que dispongan, para luego adelantar la contratación del servicio de alimentación escolar de forma unificada y eficiente<sup>40</sup>.

Así mismo, en este esquema, las entidades territoriales certificadas en educación deben determinar, según los recursos disponibles y el valor unitario de la ración, la cobertura, el número de cupos que alcanzará el programa en su jurisdicción, teniendo en cuenta que es quien conoce las necesidades más apremiantes. De otra parte deben cumplir con los lineamientos técnico-administrativos del PAE que fueron actualizados mediante la Resolución 16.432 de octubre 2 de 2015.

#### **2.2.1.4.2. El esfuerzo normativo por asegurar el funcionamiento de una bolsa común de recursos en el Programa de Alimentación Escolar (PAE)**

El pasado 25 de mayo, el Presidente de la República sancionó la Ley 1955 de 2019 que dispone en su artículo 189 la creación de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar. Esta nueva tiene dentro de sus funciones: (i) fortalecer los esquemas de financiación del Programa de Alimentación Escolar, (ii) definir esquemas para promover la transparencia en la contratación del Programa de Alimentación Escolar, (iii) ampliar la cobertura y garantizar la continuidad con criterios técnicos de focalización, (iv) proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia.

La nueva entidad debe entrar en funcionamiento en el año 2020. Sin embargo, para el momento resulta incierto cuál será el esquema de operación propuesto. Si será uno que promueva la descentralización, o si por el contrario promoverá la centralización del programa dentro de un único esquema de contratación.

Adicionalmente, es incierto cuáles serán los mecanismos para lograr la concentración de recursos, en la medida en que cada fuente se gobierna por sus propias normas y estas no han sido modificadas por la citada Ley 1955 de 2019.

Sin embargo, en orden a garantizar la adecuada protección del derecho de los estudiantes, resulta esencial que se provean alimentos sanos y no productos ultraprocesados como ocurre actualmente en virtud de los Lineamientos Técnicos Administrativos actualmente vigentes.

#### **2.2.1.5. Servicio de alimentación en las instituciones educativas no oficiales**

Mientras que el PAE se ofrece en un número significativo de instituciones educativas oficiales previamente focalizadas de acuerdo con otros criterios técnicos, las instituciones educativas privadas proveen comúnmente servicios de alimentación escolar a los estudiantes. Este servicio debe ser contratado por los propios estudiantes, y es por regla general voluntario. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.3.2.2.1.4 del Decreto 1075 de 2015, se considera un cobro periódico adicional a la pensión, y se define de la siguiente manera:

*Cobros Periódicos: son las sumas que pagan periódicamente los padres de familia o acudientes que voluntariamente lo hayan aceptado, por concepto de servicios de transporte escolar, alojamiento escolar y alimentación, prestados por el establecimiento educativo privado. Estos cobros no constituyen elemento propio de la prestación del servicio educativo, pero se originan como consecuencia del mismo.*

La prestación de este servicio debe estar alineada con las regulaciones sanitarias aplicables a la preparación de alimentos. En ese orden de ideas, quien los prepare, ya sea la propia institución

<sup>40</sup> Ver Decreto 1852 de 2015.

educativa o un tercero designado, deben cumplir con las condiciones de infraestructura y de higiene en la preparación de alimentos para asegurar su inocuidad.

No obstante, resulta preciso anotar que no existe ninguna regulación específica aplicable a los alimentos que se deben ofrecer a los estudiantes. De ahí que cualquier producto (salvo que se encuentre restringido por norma a los menores de 18 años, como es el caso de las bebidas alcohólicas) siempre que cumpla las condiciones sanitarias de inocuidad puede ser ofrecido a los estudiantes. En consecuencia no existe ninguna disposición que obligue a los establecimientos educativos a proveer alimentos reales a los estudiantes.

Con todo es preciso anotar que los establecimientos educativos pueden asegurar a través de sus Proyectos Educativos Institucionales (PEI) que los alimentos provistos a través de esta modalidad sean alimentos reales y saludables.

#### **2.2.1.6. Tienda escolar**

Las tiendas escolares son otro de los espacios en los cuales los estudiantes acceden a los alimentos. Sobre esto, vale anotar que no existen normas nacionales que les obliguen a los establecimientos educativos a cumplir con estándares específicos. Por norma general deben ofrecer alimentos vigentes con registro sanitario, o preparados de acuerdo con las normas sanitarias aplicables.

El Distrito de Bogotá es la única entidad territorial certificada en educación que a la fecha ha impartido una regulación específica aplicable a las tiendas escolares de las instituciones educativas oficiales. Esta regulación contenida en la Resolución Distrital 2092 de 2015 busca eliminar de manera gradual la oferta de productos fritos, empaquetados, comidas rápidas, y bebidas azucaradas. El año en que se espera que las tiendas escolares de las instituciones educativas oficiales hayan eliminado por completo estos productos, es 2023. Por lo que solo organizaciones de la sociedad civil han hecho solicitudes para agilizar este proceso.

De otra parte, se registran algunas iniciativas tendientes a procurar alimentos sanos a los estudiantes en las tiendas escolares de los establecimientos educativos de las siguientes entidades territoriales:

(i) Cali, (ii) Valle del Cauca, (iii) Cundinamarca, (iv) Medellín.

Adicionalmente, es preciso observar que los establecimientos educativos pueden asegurar a través de sus PEI que los alimentos provistos a través de esta modalidad sean alimentos reales y saludables.

### **3. Medidas que se pretenden implementar para hacer frente a la problemática**

La alimentación de niñas, niños y adolescentes debe ser equilibrada y nutritiva a fin de procurar el mejor nivel de salud y de prevenir la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles. Considerando que uno de los ámbitos en los que

niños, niñas y adolescentes se alimentan es en el entorno escolar, se debe asegurar que este sea el más adecuado para procurar los mejores alimentos posibles que contribuyan de la mejor forma a la adecuada alimentación de estos sujetos de especial protección constitucional.

#### **3.1. Idoneidad del proyecto de ley**

En ese orden de ideas y atendiendo a la estructura administrativa relacionada con la provisión de alimentos en el entorno escolar, específicamente en las instituciones educativas oficiales y no oficiales de preescolar, básica y media, el proyecto de ley introduce una serie de medidas orientadas a restringir la provisión de productos ultraprocesados y otros que estén fuertemente correlacionados con la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles, y dar paso a la oferta de alimentos saludables que en lo posible correspondan a la producción local de alimentos y que sean respetuosos de las tradiciones gastronómicas de la población.

Para lograr este objetivo, el proyecto establece un período de transición para que los alimentos que son provistos por las instituciones educativas como por terceros (como es el caso del PAE) cumplan las calidades que la propuesta normativa define y que tienen como objetivo asegurar la alimentación saludable de los estudiantes. El proceso establece unas condiciones uniformes para efectos de que las autoridades competentes puedan adelantar el control correspondiente.

Así mismo, el proyecto normativo busca hacer frente a la publicidad de estos productos ultraprocesados para efectos de prevenir el consumo por otras vías y en otros escenarios. De igual forma brinda coherencia a la acción que adelantan las instituciones educativas, logrando que el diagnóstico mencionado en los títulos anteriores, sea efectivamente combatido a través de una herramienta como es la alimentación que reciben y/o es ofrecida a los niños, niñas y adolescentes en sus respectivas instituciones educativas.

#### **3.2. Contenido del Proyecto de Ley**

El primer artículo del proyecto de ley contiene el objetivo, el cual es: “fijar parámetros para que las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media implementen entornos alimentarios saludables y garanticen a los niños, niñas y adolescentes, que acceden al servicio público de educación, una oferta de alimentación balanceada y saludable”. (Resaltado fuera de texto).

En el segundo artículo se establece que el campo de aplicación indicado de la ley le será a: (1) Ministerio de Educación Nacional, (2) la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, (3) los departamentos, (4) distritos y (5) municipios certificados en educación, y (6) todas las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media.

El tercer artículo contiene alrededor de 20 definiciones, necesarias para entender y aplicar el proyecto de ley, que definen conceptos como

alimentación saludable, los diferentes tipos de azúcares, bebidas azucaradas, preparaciones típicas, productos ultraprocesados, y tienda escolar, entre otras.

En el cuarto artículo se establecen las estrategias de promoción para una alimentación saludable, crear conciencia sobre el riesgo que trae el consumo habitual de productos de paquete, bebidas azucaradas, y comidas rápidas, las cuales tienen relación con enfermedades crónicas no transmisibles.

Las estrategias versarán sobre cómo aplicar un contenido transversal sobre la importancia de llevar una dieta equilibrada, las actividades en las que debe participar la comunidad educativa y se divulgue la importancia de tener en cuenta de los factores de riesgo asociados con estos consumos, y las ventajas en la calidad de vida de acceder a una oferta de alimentos naturales y nutritivos en la tienda escolar y en el PAE.

En el artículo quinto se establece que las estrategias en comento deben ser incorporadas en los Planes Educativos Institucionales (PEI), con el propósito de que la comunidad educativa los conozca y participe activamente en su mejoramiento. Por otro lado, estos PEI deberán contener prohibiciones a la publicidad de los productos ultraprocesados y no saludables en comento dentro de las instituciones y de las actividades que promuevan.

El artículo sexto contiene la oferta de alimentos balanceados y saludables que deben estar en las tiendas escolares, el servicio de restaurante escolar y el programa de alimentación escolar. Estos alimentos son: (1) Agua potable, (2) Frutas enteras, picadas o en jugo, (3) Barras de cereal, frutos secos, y derivados de cereales no ultraprocesados, (4) Lácteos y sus derivados que no contengan azúcares libres, siempre que la tienda garantice las condiciones de refrigeración apropiadas, y (5) Preparaciones típicas saludables.

El artículo séptimo señala una transitoriedad en el PAE con el propósito que paulatinamente se dejen de ofrecer productos ultraprocesados y no saludables dentro de este programa de alimentación.

Posteriormente, el artículo octavo señala que las Secretarías de Educación de los departamentos, distritos y municipios ofrecerán la asistencia técnica que requieran las instituciones educativas públicas y privadas en la puesta en marcha de las estrategias de que trata la presente ley, y en el artículo noveno se plasma la vigencia de la ley, la cual será inmediata.

Por último, el artículo octavo señala: Las Secretarías de Educación de los departamentos, distritos y municipios ofrecerán la asistencia técnica que requieran las instituciones educativas públicas y privadas en la puesta en marcha de las estrategias de que trata la presente ley, y en el artículo noveno se plasma la vigencia de la ley, la cual será inmediata.

#### IV. MARCO JURÍDICO

El presente proyecto de ley se fundamenta en:

### 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Los derechos constitucionales consagrados en la Constitución Política en armonía con los instrumentos internacionales que fijan las obligaciones del Estado y los deberes de los distintos actores económicos, políticos y sociales en materia de seguridad alimentaria y nutricional, hace que se prioricen acciones orientadas a la implementación de esquemas intersectoriales de coordinación, para asegurar su integridad y una mayor efectividad de las acciones a desarrollar en las instituciones educativas públicas y privadas del país.

**Artículo 44.** *Derechos fundamentales de los niños.* La vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada (...), que gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia (...), que La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos (...), y que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

**Artículo 46.** El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

**Artículo 65.** *La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado.* Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

**Artículo 93.** Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de excepción, prevalecen en el orden interno y que los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (...).

### 2. LEGISLACIÓN NACIONAL

Ofrecer alimentación escolar sana y balanceada ha sido objeto de referencia legal en algunas normas, sin embargo, el desarrollo de la estrategia ha sido precaria en las instituciones educativas, a continuación, se enuncia la normatividad que antecede el proyecto de ley el cual busca complementar y hacer eficaz las medidas adoptadas:

- **Ley 1098 de 2006** “Código de la Infancia y la Adolescencia” Consigna en el artículo 24 que “*los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social (...)*”. Así mismo, dispone en el numeral 4 del artículo 44 que es obligación complementaria de las instituciones educativas “*garantizar a los niños, niñas y adolescentes el pleno respeto a su dignidad, vida, integridad física y moral dentro de la convivencia escolar*”.

- **Ley 115 de 1994** “Por la cual se expide la Ley General de Educación” consagra en el numeral 12 del artículo 5, que uno de los fines de la educación es la “*formación para la promoción y preservación de la salud y la higiene, la prevención integral de problemas socialmente relevantes, la educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre*”.

- **Ley 1355 de 2009** “Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención” obliga a los diferentes sectores de la sociedad a impulsar una alimentación balanceada y saludable y en particular el artículo 4º determina que “*los establecimientos educativos públicos y privados del país en donde se ofrezcan alimentos para el consumo de los estudiantes deberán garantizar la disponibilidad de frutas y verduras*” y que además “*deberán adoptar un Programa de Educación Alimentaria siguiendo los lineamientos y guías que desarrollen el Ministerio de la Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para promover una alimentación balanceada y saludable, de acuerdo con las características culturales de las diferentes regiones de Colombia*”.

La aludida Ley 1355 de 2009 establece en el artículo 11 que las “*(...) instituciones educativas públicas y privadas deberán implementar estrategias tendientes a propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable que permitan a los estudiantes tomar decisiones adecuadas en sus hábitos de vida donde se resalte la actividad física, recreación y el deporte, y se adviertan los riesgos del sedentarismo y las adicciones (...)*”.

Lo dispuesto en la Ley 1355 de 2009, en 2014 el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos, las cuales señalan de manera precisa que se debe restringir la ingesta de comidas rápidas, productos de paquete, gaseosas, bebidas azucaradas y energizantes.

- **Resolución 3803 de 2016.** El Ministerio de Salud y Protección Social estableció las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) para la población colombiana.

### 3. NORMAS INTERNACIONALES

- **El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado en**

**la Asamblea General de las Naciones Unidas** el 16 de diciembre de 1966, e incorporado mediante la Ley 74 de 1968, establece, entre otras cosas el compromiso de los Estados de “*adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos*”, y de manera particular “*el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*”.

- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, también denominado **el Protocolo de San Salvador** incorporado al ordenamiento mediante la Ley 319 de 1996 prescribe que “[t]oda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social” y que “[t]oda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”.

- **La Convención sobre los Derechos del Niño incorporada al ordenamiento mediante Ley 12 de 1991** dispone que los Estados “*reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud*” y para tal efecto deberán, entre otras, “[c]ombatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”.

- **La Observación número 15 del Comité de los Derechos del Niño** establece en sus numerales 46 y 47 que “[e]s deseable la alimentación escolar para garantizar a todos los alumnos acceso a una comida completa al día, algo que, además, puede elevar la atención de los niños en aras del aprendizaje y aumentar la matrícula escolar” y que “[l]os Estados también deberán hacer frente a la obesidad infantil, que se vincula con la hipertensión, indicios tempranos de enfermedades cardiovasculares, la resistencia a la insulina, efectos psicológicos, una mayor probabilidad de obesidad en la edad adulta y fallecimientos prematuros. Debe limitarse la exposición de los niños a la “comida rápida” de alto contenido en grasas, azúcar o sal, que es muy energética pero carece de suficientes micronutrientes, y a bebidas de alto contenido en cafeína u otras sustancias de posibles efectos nocivos. Debe controlarse la comercialización de estas sustancias, especialmente cuando sus destinatarios son niños, así como su disponibilidad en las escuelas y otros lugares”.

**La Organización Panamericana de la Salud (OPS)** ha sugerido adoptar medidas tendientes a

ofrecer alimentos balanceados y saludables en los entornos escolares, lo que además es congruente con las observaciones formuladas por el Comité de los Derechos del Niño, la Ley 1355 de 2009 y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

## V. IMPACTO FISCAL

Para determinar la importancia en el estudio de impacto fiscal del proyecto de ley que decreta gasto público, es menester resaltar el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios se debe explicar cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo.

En tal sentido, se considera que el presente proyecto de ley no tiene una ordenanza de gasto pública concreta y se puede llevar a cabo el mismo sin ninguna erogación adicional de recursos, no obstante, si en alguna instancia del trámite legislativo se pensara en lo contrario, es imperativo señalar que de acuerdo a las Sentencias C-315 de 2008 y C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas.

**El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.** Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. **Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.** Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 **no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo**”. (Resaltado fuera del texto.)

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado a destinar los recursos necesarios para promover la educación, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 **constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República**, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, **el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda**”. (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho en Sentencia C-315 de 2008:

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Por lo anteriormente señalado, se concluye que el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los recursos requeridos para lograr el objetivo del presente proyecto de ley, sin que ello implique que la justificación del mismo y la planeación de tipo presupuestal y económica, se convierta en una traba dentro del trámite legislativo para la aprobación de la presente ley.

En todo caso, se reitera que la presente iniciativa legislativa no involucra ningún gasto público adicional, y por el contrario, puede derivar en menores gastos de tratamientos por enfermedades asociadas a los problemas que produce la mala nutrición.

## VI. CAMBIOS INTRODUCIDOS EN PRIMER DEBATE

Ponencia para primer debate	Cambios introducidos a la ponencia para primer debate	Justificación
<p><b>Artículo 4. Estrategias de promoción de una alimentación balanceada y saludable.</b> Las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media deberán adoptar estrategias específicamente encaminadas a promover el consumo de alimentos saludables, así como a generar conciencia sobre la relación entre el consumo habitual de <del>productos de paquete</del>, bebidas azucaradas y comidas rápidas con la aparición de enfermedades no transmisibles.</p> <p>Dichas estrategias deberán comprender cuando menos los siguientes componentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contenido transversal sobre la importancia de una dieta equilibrada.</li> <li>2. Actividades en las que participe la comunidad educativa y se promueva el entendimiento acerca de factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles;</li> <li>3. Oferta de alimentos naturales en la tienda escolar y en los servicios de cafetería o restaurante escolar conforme se encuentran definidos en el Decreto 1075 de 2015 o el que haga sus veces;</li> <li>4. Oferta de alimentos saludables en el Programa de Alimentación Escolar (PAE).</li> </ol>	<p><b>Artículo 4. Estrategias de promoción de una alimentación balanceada y saludable.</b> Las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media deberán adoptar estrategias específicamente encaminadas a promover el consumo de alimentos saludables, así como a generar conciencia sobre la relación entre el consumo habitual de <u>productos comestibles ultraprocesados con contenidos mayor a los límites para los nutrientes de interés en salud pública</u>, bebidas azucaradas y comidas rápidas con la aparición de enfermedades no transmisibles.</p> <p>Dichas estrategias deberán comprender cuando menos los siguientes componentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contenido transversal sobre la importancia de una dieta equilibrada.</li> <li>2. Actividades en las que participe la comunidad educativa y se promueva el entendimiento acerca de factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles;</li> <li>3. Oferta de alimentos naturales en la tienda escolar y en los servicios de cafetería o restaurante escolar conforme se encuentran definidos en el Decreto 1075 de 2015 o el que haga sus veces;</li> <li>4. Oferta de alimentos saludables en el Programa de Alimentación Escolar (PAE).</li> <li><u>5. Inclusión progresiva dentro del personal que hace parte de las instituciones, de nutricionistas especializados en entornos escolares saludables, que orienten y supervisen los estándares de alimentación escolar en cada institución.</u></li> </ol>	<p>Proposición presentada por el Honorable Representante Rodrigo Rojas.</p> <p>Se cambia el término “productos de paquete” por “productos comestibles ultraprocesados”, y adicionalmente se incluye una estrategia concerniente en introducir progresivamente profesionales especializados en nutrición en las diferentes instituciones educativas.</p>

## VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA SEGUNDO DEBATE

A continuación, se presentan las modificaciones realizadas al texto para segundo debate. Los artículos que no se encuentren en el siguiente cuadro comparativo no tienen ninguna modificación.

Texto aprobado en Comisión Sexta	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>Por la cual se adopta una estrategia para propiciar entornos alimentarios saludables en las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media.</p>	<p>Por la cual se adopta una estrategia para propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable en instituciones educativas públicas y privadas.</p>	<p>Se ajusta la redacción del título.</p>
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente tiene por objeto lograr que las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media, implementen estrategias que aseguren entornos alimentarios saludables <del>en donde se ofrezca una alimentación balanceada y saludable a los niños, niñas y adolescentes que acceden al servicio público educativo.</del></p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto <u> fijar parámetros para que las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media, implementen estrategias que aseguren entornos alimentarios saludables y garanticen a los niños, niñas y adolescentes, que acceden al servicio público de educación, una oferta de alimentación balanceada y saludable.</u></p>	<p>Se mejora la redacción del artículo 1° respecto del objeto del proyecto de ley.</p>

Texto aprobado en Comisión Sexta	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p><b>Artículo 3°. Definiciones.</b> Para todos los efectos los siguientes términos tendrán la definición que a continuación se refiere:</p> <p>- No se encontraba la definición de los numerales 1 y 2-</p> <p>(...)</p> <p><b>5. Ambiente obesogénico:</b> Es el conjunto de factores externos al individuo que incentivan la apropiación de malos hábitos alimentarios favoreciendo comportamientos que conducen al exceso de peso. Los ambientes obesogénicos, se caracterizan por la disponibilidad, accesibilidad y promoción de comestibles y bebidas además de incentivar la mala alimentación incitan al sedentarismo.</p> <p>(...)</p> <p><b>6. Bebidas azucaradas:</b> son todas aquellas bebidas que contienen azúcar artificial o natural que exceden el promedio de la cantidad establecida en el perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para la ingesta de niños, niñas y adolescentes. Las bebidas endulzadas con azúcar o edulcorantes naturales, artificiales o ambos abarcan las bebidas carbonatadas o gaseosas; las bebidas con sabor a frutas, al igual que las bebidas energizantes. La definición excluye a los jugos puros o naturales, de solo fruta.</p> <p><b>7. Bebida gaseosa o carbonatada:</b> es toda bebida alcohólica, no fermentada, elaborada por disolución de gas carbónico (CO<sub>2</sub>) en agua tratada, lista para el consumo humano directo; con adición o no de: edulcorantes naturales, artificiales o ambos, jugos de frutas, concentrados de frutas y aditivos permitidos por la normativa vigente.</p> <p><b>9. Comidas rápidas:</b> se definen como cualquier comida que se cocina fácilmente y debe ser consumida rápidamente. Estos productos son hechos particularmente con grasas saturadas, llamativas por el alto contenido de componentes como salsas, sal, aditivos, colorantes, entre otros.</p> <p>(...)</p>	<p><b>Artículo 3°. Definiciones.</b> Para todos los efectos los siguientes términos tendrán la definición que a continuación se refiere:</p> <p><b>1. Entornos alimentarios saludables:</b> es el conjunto de relaciones sociales y culturales, de prácticas, hábitos y costumbres que se dan en los entornos físicos escolares relacionadas con el consumo y la oferta de alimentos saludables que propenden por una adecuada, completa e integral nutrición.</p> <p><b>2. Entorno obesogénico:</b> el escenario que se caracteriza por la disponibilidad, accesibilidad y promoción de comestibles y bebidas no saludables, que además de incentivar la mala alimentación incitan al sedentarismo.</p> <p>(...)</p> <p><del><b>5. Ambiente obesogénico:</b> Es el conjunto de factores externos al individuo que incentivan la apropiación de malos hábitos alimentarios favoreciendo comportamientos que conducen al exceso de peso. Los ambientes obesogénicos, se caracterizan por la disponibilidad, accesibilidad y promoción de comestibles y bebidas además de incentivar la mala alimentación incitan al sedentarismo.</del></p> <p>(...)</p> <p><b>7. Bebidas azucaradas:</b> cualquier bebida líquida con adición de azúcares libres y/o edulcorantes, envasada o para ser utilizada en equipos dispensadores, y/o los productos comercializados que sean reconstituidos a partir de polvo, concentrados, jarabes o similares.</p> <p><b>8. Bebida gaseosa o carbonatada:</b> es toda bebida <u>no</u> alcohólica, no fermentada, elaborada por disolución de gas carbónico (CO<sub>2</sub>) en agua tratada, lista para el consumo humano directo; con adición o no de: edulcorantes naturales, artificiales o ambos, jugos de frutas, concentrados de frutas y aditivos permitidos por la normativa vigente.</p> <p>(...)</p>	<p>Se adiciona el numeral 1 sobre la definición de entorno obesogénico y entornos alimentarios saludables, tomando como referencia algunas proposiciones presentadas y dejadas como constancias en primer debate.</p> <p>Por la razón anterior se reenumera el orden de las definiciones del artículo 2 desde el punto 1 (ahora 3) en adelante.</p> <p>Se elimina la definición de “ambiente obesogénico”, toda vez que la definición de “entorno obesogénico” la remplazaría.</p> <p>Por la razón anterior se reenumera el orden de las definiciones del artículo 2 desde el punto 5 (ahora 6) en adelante.</p> <p>Se ha modificado la definición del numeral 6 (ahora 7) tomando como referencia algunas proposiciones presentadas y dejadas como constancias en primer debate, pero se ha hecho la claridad que se trata de azúcares libres y de edulcorantes.</p> <p>Se corrige la redacción y asuntos de forma del numeral 7 (ahora 8) del artículo 2 sobre definiciones.</p>







Texto aprobado en Comisión Sexta	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p><b>11. Enfermedades no transmisibles:</b> relacionadas con la dieta no saludable, la nutrición y otras características del estilo de vida, como el sedentarismo, el tabaquismo y el consumo de alcohol; representan una carga importante para la salud pública, tanto en términos de costo directo para la sociedad como en términos de años de vida ajustados por discapacidad. Estas enfermedades incluyen, entre otras, la enfermedad cardiovascular, enfermedades respiratorias crónicas, obesidad, diabetes y cáncer.</p> <p>(...)</p> <p><b>18. Productos ultraprocesados:</b> Son formulaciones industriales fabricadas con varios ingredientes. Contienen algunos ingredientes culinarios como grasas, aceites, sal y azúcar. No obstante, se distinguen de los productos procesados por la presencia de otras sustancias extraídas de alimentos que no tienen ningún uso común como la caseína, el suero de leche, los aceite hidrogenado, lo almidone modificado y otra sustancia que no están presentes naturalmente en lo alimentos.</p> <p><b>19. Programa de Alimentación Escolar (PAE):</b> programa que busca suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso con permanencia en la jornada académica, de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables.</p>	<p><b>10. Comidas rápidas:</b> estos productos también conocidos como “comidas listas” incluyen platos elaborados o reconstituidos, y que incluyen dentro de sus ingredientes, carne, pescados y mariscos, vegetales o queso; pizzas; hamburguesas y perros calientes; papas fritas; nuggets (patitas o trozos) o palitos (barras) de ave o pescado; y sopas pastas, y postres en polvo o envasados. A menudo parecen ser más o menos lo mismo que las comidas o platos preparados en casa, pero las listas de ingredientes que contienen demuestran que no lo son.</p> <p><b>12. Enfermedades no transmisibles:</b> relacionadas con la dieta no saludable, la <u>mal</u>nutrición y otras características del estilo de vida, como el sedentarismo, el tabaquismo y el consumo de alcohol; <u>las cuales</u> representan una carga importante para la salud pública, tanto en términos de costo directo para la sociedad como en términos de años de vida ajustados por discapacidad. Estas enfermedades incluyen, entre otras, la enfermedad cardiovascular, enfermedades respiratorias crónicas, obesidad, diabetes y cáncer.</p> <p>(...)</p> <p><b>20. Productos ultraprocesados:</b> Son formulaciones industriales fabricadas con varios ingredientes. Contienen algunos ingredientes culinarios como grasas, aceites, sal y azúcar. No obstante, se distinguen de los productos procesados por la presencia de otras sustancias extraídas de alimentos que no tienen ningún uso común como la caseína, el suero de leche, los aceites hidrogenado, los almidones modificados y otras sustancias que no están presentes naturalmente en los alimentos.</p> <p><b>20. Programa de Alimentación Escolar (PAE):</b> es una estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas y adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo.</p>	<p>Se ha modificado la definición del numeral 9 (ahora 10) tomando como referencia algunas proposiciones presentadas y dejadas como constancias en primer debate.</p> <p>Se corrige la redacción y asuntos de forma del numeral 11 (ahora 12) del artículo 2 sobre definiciones.</p> <p>Se corrige la redacción y asuntos de forma del numeral 18 (ahora 19) del artículo 2 sobre definiciones.</p> <p>Por último, se ha modificado la definición del numeral 19 (ahora 20) tomando como referencia algunas proposiciones presentadas y dejadas como constancias en primer debate. Esta definición contenida en la proposición corresponde a una elaborada por el Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>Consideramos apropiado incluirla.</p>

Texto aprobado en Comisión Sexta	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p><b>Artículo 6°. Oferta de alimentos balanceados y saludables.</b> Con el propósito de procurar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a alimentos balanceados y saludables, las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media deberán asegurar que las tiendas escolares, así como el servicio de restaurante escolar se ofrezcan en lo posible los siguientes productos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agua potable.</li> <li>2. Frutas, enteras, picadas o en jugo.</li> <li>3. Barras de cereal, frutos secos, derivados de cereales no ultraprocesados.</li> <li>4. Lácteos y sus derivados que no contengan azúcares libres, siempre que la tienda garantice las condiciones de refrigeración apropiadas.</li> <li>5. Preparaciones típicas.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> <del>Idéntica disposición</del> aplicará al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, a los departamentos, distritos y municipios certificados en educación, respecto del Programa de Alimentación Escolar.</p>	<p><b>Artículo 6°. Oferta de alimentos balanceados y saludables.</b> Con el propósito de procurar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a alimentos balanceados y saludables, las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media deberán asegurar que <u>en</u> las tiendas escolares, así como <u>en</u> el servicio de restaurante escolar se ofrezcan en lo posible los siguientes productos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agua potable.</li> <li>2. Frutas enteras, picadas o en jugo.</li> <li>3. Barras de cereal, frutos secos, <u>y</u> derivados de cereales no ultraprocesados.</li> <li>4. Lácteos y sus derivados que no contengan azúcares libres, siempre que la tienda garantice las condiciones de refrigeración apropiadas.</li> <li>5. Preparaciones típicas <u>saludables</u>.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> <u>Lo dispuesto en este artículo</u> aplicará al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, a los departamentos, distritos y municipios certificados en educación, respecto del Programa de Alimentación Escolar.</p> <p><b>Parágrafo 2°. Las instituciones educativas a las que se refiere este artículo, priorizarán los productos naturales tanto en las tiendas escolares, como en el servicio de restaurante escolar, teniendo en cuenta las necesidades y circunstancias de cada región y caso particular.</b></p>	<p>Se adiciona el término “saludable” al numeral 5, con el fin hacer explícito que las preparaciones típicas deben cumplir con el objetivo del proyecto de ley.</p> <p>Lo anterior se llevó a cabo teniendo en cuenta las constancias radicadas por diferentes Representantes a la Cámara de la Comisión Sexta como son Esteban Quintero, Mónica Raigozo, Milton Angulo y Mónica Valencia, entre otros.</p> <p>Se realiza una modificación de forma en el parágrafo 1.</p> <p>Se adiciona un parágrafo 2, en vista de lo solicitado por el Honorable Representante Rodrigo Rojas con el fin de hacer explícito la obligación de priorizar productos naturales en las tiendas escolares y el servicio de restaurante escolar.</p> <p>De otra parte, se adiciona en el parágrafo anterior una suerte de enfoque diferencial para que se consideren las necesidades y circunstancias de cada región para cumplir con esta disposición.</p>
<p><b>Artículo 7°. Transición.</b> A partir de la entrada en vigencia de la presente ley no se podrán ofrecer bebidas azucaradas, <del>productos de paquete</del> y comidas rápidas en el PAE, en las tiendas escolares y en el servicio de restaurante escolar los días, lunes, martes y miércoles.</p> <p>Cumplido un año de vigencia de la presente ley no se podrán ofrecer <del>en las tiendas escolares</del> bebidas azucaradas, <del>productos de paquete</del> y comidas rápidas los días, lunes, martes, miércoles y jueves.</p> <p>Cumplidos dos años de vigencia de la presente ley no se podrán ofrecer <del>en las tiendas escolares</del> bebidas azucaradas, <del>productos de paquete</del> y comidas rápidas ningún día de la semana.</p>	<p><b>Artículo 7°. Transición.</b> A partir de la entrada en vigencia de la presente ley no se podrán ofrecer bebidas azucaradas, <u>productos ultraprocesados</u> y comidas rápidas en el PAE, en las tiendas escolares y en el servicio de restaurante escolar los días, lunes, martes y miércoles.</p> <p>Cumplido un año de vigencia de la presente ley no se podrán ofrecer bebidas azucaradas, <u>productos ultraprocesados</u> y comidas rápidas <u>en el PAE, en las tiendas escolares y en el servicio de restaurante escolar</u> los días, lunes, martes, miércoles y jueves.</p> <p>Cumplidos dos años de vigencia de la presente ley no se podrán ofrecer bebidas azucaradas, <u>productos ultraprocesados</u> y comidas rápidas <u>en el PAE, en las tiendas escolares y en el servicio de restaurante escolar</u> ningún día de la semana.</p>	<p>Se cambia el término “productos de paquete” por productos ultraprocesados.</p> <p>Adicionalmente se hacen modificaciones de forma para ordenar los párrafos y darle mayor claridad a los mismos.</p>

## VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a la **Plenaria de la Cámara de Representantes** dar segundo debate, al **Proyecto de ley número 168 de 2019 Cámara**, por la cual se adopta una estrategia para propiciar entornos alimentarios saludables en las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media.

De los congresistas,

 H.R. León Fredy Muñoz Lopera Coordinador Ponente	 H.R. María José Pizarro Ponente
 H.R. Diego Patiño Amariles Ponente	 H.R. Oswaldo Arcos Benavides Ponente
 H.R. Alfredo Ape Cuello Ponente	 H.R. Martha Patricia Villalba Ponente
 H.R. Rodrigo Rojas Lara Ponente	

## IX. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 168 DE 2019 CÁMARA

por la cual se adopta una estrategia para propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable en instituciones educativas públicas y privadas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto fijar parámetros para que las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media, implementen estrategias que aseguren entornos alimentarios saludables y garanticen a los niños, niñas y adolescentes, que acceden al servicio público de educación, una oferta de alimentación balanceada y saludable.

**Artículo 2°. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones contenidas en esta ley están dirigidas al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, a los departamentos, distritos y municipios certificados en educación, y a todas las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media.

**Artículo 3°. Definiciones.** Para todos los efectos los siguientes términos tendrán la definición que a continuación se refiere:

**1. Entornos alimentarios saludables:** es el conjunto de relaciones sociales y culturales, de prácticas, hábitos y costumbres que se dan en los entornos físicos escolares relacionadas con el

consumo y la oferta de alimentos saludables que propenden por una adecuada, completa e integral nutrición.

**2. Entorno obesogénico:** el escenario que se caracteriza por la disponibilidad, accesibilidad y promoción de comestibles y bebidas no saludables, que además de incentivar la mala alimentación incitan al sedentarismo.

**3. Alimentación saludable:** es aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento. Promueve el suministro de nutrientes de la madre al feto, la práctica de la lactancia materna, incluye alimentos ricos en nutrientes en la alimentación complementaria y se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.

**4. Alimentos naturales:** Son aquellos que pertenecen a los siguientes grupos de alimentos y que no contienen edulcorantes, azúcar, sal ni grasa agregada: Cereales, raíces, tubérculos y plátanos, frutas (entera, en jugo o zumo), verduras, productos lácteos y derivados sin ningún tipo de adición de sal o azúcar, carnes, huevos y leguminosas secas, nueces y semillas sin ningún tipo de aditivo alimentario.

**5. Azúcares intrínsecos:** son los que se encuentran presentes en las células de las paredes de las plantas, principalmente en frutas (fructosa) o como la lactosa en la leche.

**6. Azúcares libres:** incluyen los monosacáridos y los disacáridos añadidos intencionalmente a los alimentos y a las bebidas por el fabricante, el cocinero o el consumidor (sacarosa, jarabe de maíz alto en fructosa, jarabe de malta, miel y melaza) más los azúcares naturalmente presentes en la miel, los jarabes, los jugos de frutas y los concentrados de jugos de frutas.

**7. Bebidas azucaradas:** cualquier bebida líquida con adición de azúcares libres y/o edulcorantes, envasada o para ser utilizada en equipos dispensadores, y/o los productos comercializados que sean reconstituidos a partir de polvo, concentrados, jarabes o similares.

**8. Bebida gaseosa o carbonatada:** es toda bebida no alcohólica, no fermentada, elaborada por disolución de gas carbónico (CO<sub>2</sub>) en agua tratada, lista para el consumo humano directo; con adición o no de: edulcorantes naturales, artificiales o ambos, jugos de frutas, concentrados de frutas y aditivos permitidos por la normativa vigente.

**9. Calidad proteica:** es una expresión de su capacidad para cubrir el requerimiento de nitrógeno y aminoácidos necesarios para el crecimiento, mantenimiento y reparación de tejidos, y comprende dos factores como son la digestibilidad y la composición de aminoácidos esenciales de la proteína.

**10. Comidas rápidas:** estos productos también conocidos como “comidas listas” incluyen platos elaborados o reconstituidos, y que incluyen dentro de sus ingredientes, carne, pescados y mariscos, vegetales o queso; pizzas; hamburguesas y perros calientes; papas fritas; nuggets (patitas o trozos) o palitos (barras) de ave o pescado; y sopas pastas, y postres en polvo o envasados. A menudo parecen ser más o menos lo mismo que las comidas o platos preparados en casa, pero las listas de ingredientes que contienen demuestran que no lo son.

**11. Digestibilidad:** índice que cuantifica el proceso de transformación que sufren los alimentos en el tracto gastrointestinal desde su ingestión hasta la excreción de los residuos de alimentos no aprovechados.

**12. Enfermedades no transmisibles:** relacionadas con la dieta no saludable, la malnutrición y otras características del estilo de vida, como el sedentarismo, el tabaquismo y el consumo de alcohol; las cuales representan una carga importante para la salud pública, tanto en términos de costo directo para la sociedad como en términos de años de vida ajustados por discapacidad. Estas enfermedades incluyen, entre otras, la enfermedad cardiovascular, enfermedades respiratorias crónicas, obesidad, diabetes y cáncer.

**13. Fibra dietaria:** son carbohidratos, análogos de carbohidratos y lignina, que no son hidrolizados por las enzimas endógenas del tracto gastrointestinal de los humanos.

**14. Grupo de alimentos:** conjunto de alimentos con características nutricionales similares. Bajo este criterio, el “Plato saludable de la familia colombiana” agrupa los alimentos, así: a) cereales, tubérculos, raíces, plátanos y derivados, b) frutas y verduras, c) leche y productos lácteos, d) carnes, huevos, leguminosas secas, frutos secos y semillas, e) grasas, y f) azúcares.

**15. Ingredientes culinarios:** Son sustancias extraídas directamente de alimentos naturales que por lo general se consumen (o pueden consumirse) como ingredientes de preparaciones culinarias. El proceso de extracción puede incluir prensado, molienda, trituración, pulverización y secado. Estas sustancias se usan para sazonar y cocinar alimentos naturales y crear platos recién preparados.

**16. Preparaciones típicas:** Se entienden como aquellos productos elaborados a partir del aprovechamiento de los recursos naturales comestibles que, a la par que preservan el patrimonio intangible e inmaterial se distinguen por su capacidad de aportar valores, sabores, modos, estilos y sazones que se materializan en un platillo o una manufactura para el paladar y la nutrición.

**17. Productos de paquete:** son los que se conocen como “productos empaquetados”, altos en sodio, grasa y azúcares, porque tienen exceso de aditivo, preservantes, y de nutrientes como el sodio, las grasas y los carbohidratos, los cuales

pueden no ser benéficos para la salud si se consumen frecuentemente.

**18. Productos procesados:** Son todos aquellos productos de elaboración industrial, en la cual se añade sal, azúcar u otros ingredientes culinarios a alimentos naturales a fin de preservarlos o darles un sabor más agradable. Los productos procesados derivan directamente de alimentos naturales y se reconocen como una versión de los alimentos originales. En su mayoría tienen 2 o 3 ingredientes. Los procesos usados en la elaboración de estos pueden incluir diferentes métodos de cocción.

**19. Productos ultraprocesados:** Son formulaciones industriales fabricadas con varios ingredientes. Contienen algunos ingredientes culinarios como grasas, aceites, sal y azúcar. No obstante, se distinguen de los productos procesados por la presencia de otras sustancias extraídas de alimentos que no tienen ningún uso común como la caseína, el suero de leche, los aceites hidrogenados, los almidones modificados y otras sustancias que no están presentes naturalmente en los alimentos.

**20. Programa de Alimentación Escolar (PAE):** es una estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas y adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo.

**21. Tienda escolar:** espacio ubicado dentro de las instituciones educativas destinado al expendio de productos para el consumo de la comunidad educativa, en particular de niños, niñas y adolescentes. Podrá ser gestionada y administrada por la propia institución educativa o por un tercero en virtud de una relación contractual.

**Artículo 4º. Estrategias de promoción de una alimentación balanceada y saludable.** Las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media deberán adoptar estrategias específicamente encaminadas a promover el consumo de alimentos saludables, así como a generar conciencia sobre la relación entre el consumo habitual de productos comestibles ultraprocesados con contenidos mayor a los límites para los nutrientes de interés en salud pública, bebidas azucaradas y comidas rápidas con la aparición de enfermedades no transmisibles.

Dichas estrategias deberán comprender cuando menos los siguientes componentes:

1. Contenido transversal sobre la importancia de una dieta equilibrada.

2. Actividades en las que participe la comunidad educativa y se promueva el entendimiento acerca de factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles.

3. Oferta de alimentos naturales en la tienda escolar y en los servicios de cafetería o restaurante

escolar conforme se encuentran definidos en el Decreto 1075 de 2015 o el que haga sus veces.

4. Oferta de alimentos saludables en el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

5. Inclusión progresiva dentro del personal que hace parte de las instituciones, de nutricionistas especializados en entornos escolares saludables, que orienten y supervisen los estándares de alimentación escolar en cada institución.

**Artículo 5°. Revisión y ajuste de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI).** Las estrategias tendientes a propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable deberán ser incorporadas en los PEI y en las actualizaciones que de los mismos se hagan, con el propósito de que la comunidad educativa las conozca y participe activamente en su continuo mejoramiento. Adicionalmente, los PEI deberán incorporar restricciones a la publicidad de bebidas azucaradas, productos de paquete, o comidas rápidas dentro de la institución educativa, o en las actividades que se promueva en la institución educativa.

Las Secretarías de Educación de los departamentos, distritos o municipios certificados en educación verificarán anualmente el cumplimiento de esta medida.

**Artículo 6°. Oferta de alimentos balanceados y saludables.** Con el propósito de procurar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a alimentos balanceados y saludables, las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media deberán asegurar que en las tiendas escolares, así como en el servicio de restaurante escolar se ofrezcan en lo posible los siguientes productos:

1. Agua potable.
2. Frutas enteras, picadas o en jugo.
3. Barras de cereal, frutos secos, y derivados de cereales no ultraprocesados.
4. Lácteos y sus derivados que no contengan azúcares libres, siempre que la tienda garantice las condiciones de refrigeración apropiadas.
5. Preparaciones típicas saludables.

**Parágrafo.** Lo dispuesto en este artículo aplicará al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, a los departamentos, distritos y municipios certificados en educación, respecto del Programa de Alimentación Escolar.

**Parágrafo 2°.** Las instituciones educativas a las que se refiere este artículo, priorizarán los productos naturales tanto en las tiendas escolares, como en el servicio de restaurante escolar, teniendo en cuenta las necesidades y circunstancias de cada región y caso particular.

**Artículo 7°. Transición.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley no se podrán ofrecer bebidas azucaradas, productos ultraprocesados y comidas rápidas en el PAE, en las tiendas escolares

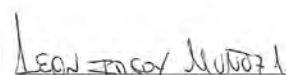
y en el servicio de restaurante escolar los días, lunes martes y miércoles.

Cumplido un año de vigencia de la presente ley no se podrán ofrecer bebidas azucaradas, productos ultraprocesados y comidas rápidas en el PAE, en las tiendas escolares y en el servicio de restaurante escolar los días, lunes martes, miércoles y jueves.


Cumplidos dos años de vigencia de la presente ley no se podrán ofrecer bebidas azucaradas, productos ultraprocesados y comidas rápidas en el PAE, en las tiendas escolares y en el servicio de restaurante escolar ningún día de la semana.

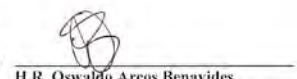
**Artículo 8°. Acompañamiento técnico por las Secretarías de Educación.** Las Secretarías de Educación de los departamentos, distritos y municipios ofrecerán la asistencia técnica que requieran las instituciones educativas públicas y privadas en la puesta en marcha de las estrategias de que trata la presente ley.

**Artículo 9°. Vigencia y Derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

  
H.R. León Freddy Muñoz Lopera  
Coordinador Ponente


  
H.R. María José Pizarro  
Ponente

  
H.R. Diego Patiño Amariles  
Ponente

  
H.R. Oswaldo Arcos Benavides  
Ponente

H.R. Alfredo Ape Cuello  
Ponente

H.R. Martha Patricia Villalba  
Ponente

  
H.R. Rodrigo Rojas Lara  
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA  
SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D. C., 20 de diciembre de 2019.

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del **Proyecto de ley número 168 de 2019 Cámara**, por la cual se adopta una estrategia para propiciar entornos alimentarios saludables en las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media.

La ponencia fue firmada por los Honorables Representantes *León Freddy Muñoz* (Coordinador Ponente), *María José Pizarro*, *Oswaldo Arcos*,

Diego Patiño Amariles, Rodrigo Rojas, Martha Villalba.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6-689/ del 20 de diciembre de 2019, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

  
RUTH CLAUDIA SAENZ FORERO  
Subsecretaria

**TEXTO APROBADO EN PRIMER  
DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
DE LA HONORABLE CÁMARA DE  
REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA  
CINCO (5) DE NOVIEMBRE DE 2019, AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 168 DE 2019  
CÁMARA**

*por la cual se adopta una estrategia para propiciar entornos alimentarios saludables en las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto lograr que las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media, implementen estrategias que aseguren entornos alimentarios saludables en donde se ofrezca una alimentación balanceada y saludable a los niños, niñas y adolescentes que acceden al servicio público educativo.

**Artículo 2°. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones contenidas en esta ley están dirigidas al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, a los departamentos distritos y municipios certificados en educación, y a todas las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media.

**Artículo 3°. Definiciones.** Para todos los efectos los siguientes términos tendrán la definición que a continuación se refiere:

**1. Alimentación saludable:** es aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento. Promueve el suministro de nutrientes de la madre al feto, la práctica de la lactancia materna, incluye alimentos ricos en nutrientes en la alimentación complementaria y se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.

**2. Alimentos naturales:** Son aquellos que pertenecen a los siguientes grupos de alimentos y que no contienen edulcorantes, azúcar, sal ni grasa agregada: Cereales, raíces, tubérculos y plátanos,

frutas (enteras o picadas), verduras, productos lácteos y derivados sin ningún tipo de adición de sal o azúcar, carnes, huevos y leguminosas secas, nueces y semillas sin ningún tipo de aditivo alimentario.

**3. Ambiente obesogénico:** Es el conjunto de factores externos al individuo que incentivan la apropiación de malos hábitos alimentarios favoreciendo comportamientos que conducen al exceso de peso. Los ambientes obesogénicos, se caracterizan por la disponibilidad, accesibilidad y promoción de comestibles y bebidas además de incentivar la mala alimentación incitan al sedentarismo<sup>41</sup>.

**4. Azúcares intrínsecos:** son los que se encuentran presentes en las células de las paredes de las plantas, principalmente en frutas (fructosa) o como la lactosa en la leche.

**5. Azúcares libres:** incluyen los monosacáridos y los disacáridos añadidos intencionalmente a los alimentos y a las bebidas por el fabricante, el cocinero o el consumidor (sacarosa, jarabe de maíz alto en fructosa, jarabe de malta, miel y melaza) más los azúcares naturalmente presentes en la miel, los jarabes, los jugos de frutas y los concentrados de jugos de frutas.

**6. Bebidas azucaradas:** son todas aquellas bebidas que contienen azúcar artificial o natural que exceden el promedio de la cantidad establecida en el perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para la ingesta de niños, niñas y adolescentes. Las bebidas endulzadas con azúcar o edulcorantes naturales, artificiales o ambos abarcan las bebidas carbonatadas o gaseosas; las bebidas con sabor a frutas, al igual que las bebidas energizantes. La definición excluye a los jugos puros o naturales, de solo fruta.

**7. Bebida gaseosa o carbonatada:** es toda bebida alcohólica, no fermentada, elaborada por disolución de gas carbónico (CO<sub>2</sub>) en agua tratada, lista para el consumo humano directo; con adición o no de: edulcorantes naturales, artificiales o ambos, jugos de frutas, concentrados de frutas y aditivos permitidos por la normativa vigente.

**8. Calidad proteica:** es una expresión de su capacidad para cubrir el requerimiento de nitrógeno y aminoácidos necesarios para el crecimiento, mantenimiento y reparación de tejidos, y comprende dos factores como son la digestibilidad y la composición de aminoácidos esenciales de la proteína.

**9. Comidas rápidas:** se definen como cualquier comida que se cocina fácilmente y debe ser consumida rápidamente. Estos productos son hechos particularmente con grasas saturadas, llamativas por el alto contenido de componentes como salsas, sal, aditivos, colorantes, entre otros.

**10. Digestibilidad:** índice que cuantifica el proceso de transformación que sufren los alimentos

<sup>41</sup> Glanz K., Sallis J. F., Saelens B. E., Frank L. D. Healthy nutrition environments: Concepts and measures. *Am. J. Health Promot.* 2005; 19:330-333. doi: 10.4278/0890-1171-19.5.330.

en el tracto gastrointestinal desde su ingestión hasta la excreción de los residuos de alimentos no aprovechados.

**11. Enfermedades no transmisibles:** relacionadas con la dieta no saludable, la nutrición y otras características del estilo de vida, como el sedentarismo, el tabaquismo y el consumo de alcohol; representan una carga importante para la salud pública, tanto en términos de costo directo para la sociedad como en términos de años de vida ajustados por discapacidad. Estas enfermedades incluyen, entre otras, la enfermedad cardiovascular, enfermedades respiratorias crónicas, obesidad, diabetes y cáncer.

**12. Fibra dietaria:** son carbohidratos, análogos de carbohidratos y lignina, que no son hidrolizados por las enzimas endógenas del tracto gastrointestinal de los humanos.

**13. Grupo de alimentos:** conjunto de alimentos con características nutricionales similares. Bajo este criterio, el “Plato saludable de la familia colombiana” agrupa los alimentos, así: a) cereales, tubérculos, raíces, plátanos y derivados, b) frutas y verduras, e) leche y productos lácteos, d) carnes, huevos, leguminosas secas, frutos secos y semillas, e) grasas, y f) azúcares.

**14. Ingredientes culinarios:** Son sustancias extraídas directamente de alimentos naturales que por lo general se consumen (o pueden consumirse) como ingredientes de preparaciones culinarias. El proceso de extracción puede incluir prensado, molienda, trituración, pulverización y secado. Estas sustancias se usan para sazonar y cocinar alimentos naturales y crear platos recién preparados.

**15. Preparaciones típicas:** Se entienden como aquellos productos elaborados a partir del aprovechamiento de los recursos naturales comestibles que, a la par que preservan el patrimonio intangible e inmaterial, se distinguen por su capacidad de aportar valores, sabores, modos, estilos y sazones que se materializan en un platillo o una manufactura para el paladar y la nutrición.

**16. Productos de paquete:** son los que se conocen como “productos empaquetados”, altos en sodio, grasa y azúcares, porque tienen exceso de aditivo, preservantes, y de nutrientes como el sodio, las grasas y los carbohidratos, los cuales pueden no ser benéficos para la salud si se consumen frecuentemente.

**17. Productos procesados:** Son todos aquellos productos de elaboración industrial, en la cual se añade sal, azúcar u otros ingredientes culinarios a alimentos naturales, a fin de preservarlos o darles un sabor más agradable. Los productos procesados derivan directamente de alimentos naturales y se reconocen como una versión de los alimentos originales. En su mayoría tienen 2 o 3 ingredientes. Los procesos usados en la elaboración de estos pueden incluir diferentes métodos de cocción.

**18. Productos ultraprocesados:** Son formulaciones industriales fabricadas con varios

ingredientes. Contienen algunos ingredientes culinarios como grasas, aceites, sal y azúcar. No obstante, se distinguen de los productos procesados por la presencia de otras sustancias extraídas de alimentos que no tienen ningún uso común como la caseína, el suero de leche, los aceites hidrogenados, los almidones modificados y otras sustancias que no están presentes naturalmente en los alimentos.

**19. Programa de Alimentación Escolar (PAE):** programa que busca suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso con permanencia en la jornada académica, de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables.

**20. Tienda escolar:** espacio ubicado dentro de las instituciones educativas destinado al expendio de productos para el consumo de la comunidad educativa, en particular de niños, niñas y adolescentes. Podrá ser gestionada y administrada por la propia institución educativa o por un tercero en virtud de una relación contractual.

**Artículo 4°. Estrategias de promoción de una alimentación balanceada y saludable.** Las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media deberán adoptar estrategias específicamente encaminadas a promover el consumo de alimentos saludables, así como a generar conciencia sobre la relación entre el consumo habitual de productos comestibles ultraprocesados con contenido mayor a los límites para los nutrientes de interés en salud pública, bebidas azucaradas y comidas rápidas con la aparición de enfermedades no transmisibles.

Dichas estrategias deberán comprender cuando menos los siguientes componentes, se mencionará lo siguiente:

1. Contenido transversal sobre la importancia de una alimentación saludable.
2. Actividades en las que participe la comunidad educativa y se promueva el entendimiento acerca de factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles.
3. Oferta de alimentos naturales en la tienda escolar y en los servicios de cafetería o restaurante escolar conforme se encuentran definidos en el Decreto 1075 de 2015 o el que haga sus veces; y
4. Oferta de alimentos saludables en el Programa de Alimentación Escolar (PAE).
5. Inclusión progresiva dentro del personal que hace parte de las instituciones, de nutricionistas especializados en entornos escolares saludables, que orienten y supervisen los estándares de alimentación escolar en cada institución.

**Artículo 5°. Revisión y ajuste de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI).** Las estrategias tendientes a propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable deberán ser incorporadas en los PEI y en las actualizaciones que de los mismos se hagan, con

el propósito de que la comunidad educativa las conozca y participe activamente en su continuo mejoramiento. Adicionalmente, los PEI deberán incorporar restricciones a la publicidad de bebidas azucaradas, productos de paquete, o comidas rápidas dentro de la institución educativa, o en las actividades que promueva la institución educativa.

Las Secretarías de Educación de los departamentos, distritos o municipios certificados en educación verificarán anualmente el cumplimiento de esta medida.

**Artículo 6°. Oferta de alimentos balanceados y saludables.** Con el propósito de procurar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a alimentos balanceados y saludables, las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media deberán asegurar que en las tiendas escolares, así como en el servicio de restaurante escolar se ofrezcan en lo posible los siguientes productos:

1. Agua potable.
2. Frutas, enteras, picadas o en jugo.
3. Barras de cereal, frutos secos, derivados de cereales no ultraprocesados.
4. Lácteos y sus derivados que no contengan azúcares libres, siempre que la tienda garantice las condiciones de refrigeración apropiadas.
5. Preparaciones típicas.

**Parágrafo.** Idéntica disposición aplicará al Ministerio de Educación Nacional a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, a los departamentos distritos y municipios certificados en educación, respecto del Programa de Alimentación Escolar.

**Artículo 7°. Transición.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, no se podrán ofrecer bebidas azucaradas, productos de paquete y comidas rápidas en el PAE, en las tiendas escolares y en el servicio de restaurante escolar los días lunes, martes y miércoles.

Cumplido un año de vigencia de la presente ley, no se podrán ofrecer en las tiendas escolares bebidas azucaradas, productos de paquete y comidas rápidas los días lunes, martes, miércoles y jueves.

Cumplidos dos años de vigencia de la presente ley no se podrán ofrecer en las tiendas escolares bebidas azucaradas, productos de paquete y comidas rápidas ningún día de la semana.

**Artículo 8°. Acompañamiento técnico por las Secretarías de Educación.** Las Secretarías de Educación de los departamentos, distritos y municipios ofrecerán la asistencia técnica que requieran las instituciones educativas públicas y privadas en la puesta en marcha de las estrategias de que trata la presente ley.

**Artículo 9°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES -  
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE**

5 de noviembre de 2019.

En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el **Proyecto de ley número 168 de 2019 Cámara**, por la cual se adopta una estrategia para propiciar entornos alimentarios saludables en las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media (Acta número 019 de 2019), previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 30 de octubre de 2019 según Acta número 018 de 2019, respectivamente, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

**EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO**

Presidente



**DIANA MARCELA MORALES ROJAS**

Secretaria General

**CONTENIDO**

Gaceta número 1245 - martes 24 de diciembre de 2019	
<b>CÁMARA DE REPRESENTANTES</b>	
	<b>Págs.</b>
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 258 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica la jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 117 de 2019 Cámara, por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías.....	13
Ponencia para segundo debate del proyecto de ley número 168 de 2019 Cámara, por la cual se adopta una estrategia para propiciar entornos alimentarios saludables en las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media.....	19