



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 85

Bogotá, D. C., jueves, 23 de febrero de 2023

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 253 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se expide la Ley General para el Manejo Integral al Sobrepeso y la Obesidad.

Bogotá, D. C., 2023

Doctor

AGMETH SCAFF TIJERINO

Presidente

Comisión Séptima

Cámara de Representantes.

Ciudad

**Referencia: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de ley número 253 de 2022 Cámara, por medio de la cual se expide la Ley General para el Manejo Integral al Sobrepeso y la Obesidad.**

Respetado Presidente Scaff,

En cumplimiento a la honrosa designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir ponencia positiva para primer debate al **Proyecto de ley número 253 de 2022 Cámara, por medio de la cual se expide la Ley General para el Manejo Integral al Sobrepeso y la Obesidad.**

Atentamente,

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Norte De Santander

JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

GERARDO YEPES CARO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Tolima

Bogotá, D. C., noviembre de 2023

En condición de ponentes del proyecto de la referencia, nos permitimos presentar ponencia para primer debate en los siguientes términos:

#### 1. TRÁMITE.

Número proyecto de ley	253 de 2022 Cámara
Título	<b>“Por medio de la cual se expide la Ley General para el Manejo Integral al Sobrepeso y la Obesidad”</b>
Ponencia	Positiva
Autor	Jairo Humberto Cristo Correa, Víctor Manuel Salcedo Guerrero, Camilo Esteban Ávila Morales, Betsy Judith Pérez Arango, Germán Rogelio Rozo Anís, Jorge Alexander Quevedo Herrera, Hugo Alfonso Archila Suárez, Juan Camilo Londoño Barrera, Héctor David Chaparro Chaparro, Hernando González, Jaime Rodríguez Contreras, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo.
Radicado	25 de octubre de 2022
Publicación Proyecto	<b>Gaceta del Congreso número 1394 de 2022</b>
Ponentes para Primer Debate	• Jairo Humberto Cristo Correa • Juan Camilo Londoño Barrera • Gerardo Yepes Caro

Contenido

- Objeto.
- Antecedentes.
- Justificación.
- Marco Jurídico.
- Conflicto de Intereses.
- Proposición.
- Texto para Primer Debate

## 1. OBJETIVO

La presente ley tiene por objeto fortalecer integralmente los programas de prevención, atención y tratamiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud a las personas que se encuentran o están en riesgo por sobrepeso y obesidad, teniendo derecho a estar informadas oportunamente y recibir la atención idónea que requieran.

## 2. ANTECEDENTES

El proyecto de ley fue presentado con anterioridad, en la Legislatura 2016-2017, correspondiéndole el número 185 de 2016 Cámara, pero fue archivado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

Además, fue presentada en la Legislatura 2019-2020, correspondiéndole el número 139 de 2019 Cámara, pero fue archivado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

Además, fue presentada en la Legislatura 2020-2021, por los ex Congresistas María Margarita Restrepo y Jairo Giovanni Cristancho Tarache correspondiéndole el número 262 de 2020 Cámara, en el cual fueron ponentes el ex Representante Carlos Eduardo Acosta y el honorable Representante actual Jairo Humberto Cristo Correa y 382-2021 Senado donde fueron ponentes Senador Honorio Henríquez Pinedo, Aydé Lizarazo Cubillo y Carlos Fernando Mota Solarte pero fue archivado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

Por su trascendencia se presenta nuevamente a consideración del Congreso de la República la presente iniciativa.

Por otra parte, el día 23 de noviembre de 2022 fueron designados en Comisión Séptima para ponentes de primer debate a los Representantes Jairo Humberto Cristo Correa, coordinador ponente y a los ponentes Juan Camilo Londoño Barrera, Gerardo Yepes Caro.

## 3. JUSTIFICACIÓN

### 1. *La Organización Mundial de la Salud (OMS) y el problema del sobrepeso y la obesidad.*

Para la Organización Mundial de la Salud (OMS) el sobrepeso y la obesidad se definen como “una acumulación anormal o excesiva de grasa que supone un riesgo para la salud”; en ese sentido, la misma OMS ha establecido un procedimiento para establecer si una persona padece de este tipo de enfermedad.

El procedimiento para identificar si una persona padece de sobrepeso u obesidad, es sencillo: se debe establecer el valor de su Índice de Masa Corporal (IMC), el cual resulta de dividir el peso de la persona (en Kg) por el cuadrado de la talla o estatura de la misma (m<sup>2</sup>); y evidenciar en que rango o categoría se encuentra, dentro de la clasificación que define la OMS.

Esta clasificación establece que “Los valores de IMC considerados “normales son de entre 18,5 y 24.9 y es el ideal de toda persona. Quienes se encuentran debajo de esos márgenes presentan delgadez severa (<16), moderada (16-16.9) o leve (17-18,5). Los que están entre 25 y 29.9 de IMC, tienen sobrepeso; entre 30 y 39.9, obesidad; e igual o mayor de 40, obesidad mórbida.”<sup>1</sup>

CLASIFICACIÓN DE PESOS SEGÚN EL IMC	IMC
Delgadez severa	<16
Delgadez moderada	16-16,9
Delgadez leve	17-18,4
Normal	18,5-24,9
Sobrepeso	25-29,9
Obesidad I	30-34,9
Obesidad II	35-39,
Obesidad mórbida	≥40

Según datos de la misma OMS, en el mundo más de 2200 millones de adultos tenían sobrepeso y más de 600 millones, obesidad; siendo dos de los problemas de salud pública más graves del siglo XXI; llegando a ser causales del aumento de la mortalidad, donde aproximadamente 4 millones de personas, han sido víctimas, debido a que estos padecimientos están asociados a otras enfermedades tales como diabetes, problemas cardio y cerebrovasculares, cánceres, entre otras.

Los índices de obesidad en el mundo han venido en aumento, llegando a estar tres veces por encima de los establecido en el año 1975 y aunque anteriormente se consideraba un problema exclusivo de los países del primer mundo, hoy también es un problema que recae en países con ingresos medianos y bajos.<sup>2</sup>

Pero estas enfermedades no solo afectan a la población adulta, también afectan a la población infantil, dejando un saldo de 120 millones de niños enfermos, de los cuales 41 millones son niños menores de cinco años enfermos, y este número va en aumento ya que no se han tomado las medidas adecuadas para combatirla.

Lo anterior, demuestra el riesgo de los niños, sin importar su edad, si es temprana o escolar, ya que si no es tratado a tiempo, puede convertirse en un adulto obeso, y además tienen más posibilidades de sufrir diabetes, enfermedades cardiovasculares, enfermedades respiratorias, mayor riesgo de fracturas, hipertensión, resistencia a la insulina y daños psicológicos en su edad temprana, que a su vez se asocian a un aumento de la probabilidad de muerte prematura y discapacidad. Todo esto, produciendo no solo una afectación en su salud, sino que también se verían afectados en su ambiente laboral al cumplir una edad de 20 a 30 años, ya que la “obesidad también ocasiona problemas ortopédicos en la columna vertebral, la pelvis y las rodillas, condición que no permite hacer ejercicio, o

<sup>1</sup> <https://www.eldia.com/nota/2015-7-13-la-oms-publico-las-cifras-de-sobrepeso-y-la-obesidad-en-el-mundo>

<sup>2</sup> <https://www.who.int/features/factfiles/obesity/es/>

*explica el agotamiento*”<sup>3</sup>, lo que generaría posibles accidentes laborales y baja en el rendimiento en sus actividades diarias en el trabajo, lo que pasaría también a generar un detrimento en las metas y objetivos de las empresas.

### **1.1. Planes y Programa**

#### **1.1.1. Estrategia Mundial OMS sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud**

Esta estrategia se empleó para impulsar políticas públicas y medidas para promover dentro de la población mundial la importancia de llevar una alimentación y dieta sanas, además de la práctica de un deporte o actividad física para disminuir los índices de obesidad y sobrepeso.

Esta medida se lleva a cabo gracias a que en la Declaración política de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles, de septiembre de 2011, se reconoce la importancia crucial de reducir los problemas dietarios y la inactividad física de la población mundial.

#### **1.1.2. Plan de acción mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles 2013-2020.**

Creado por la OMS para cumplir los compromisos de la Declaración Política de las Naciones Unidas sobre las Enfermedades No Transmisibles y contribuir en el alcance de nueve metas a nivel mundial para reducir los índices de sobrepeso y obesidad y la mortalidad prematura causada por estas enfermedades, las cuales deben alcanzarse a más tardar el año 2025.

### **2. Programas contra el sobrepeso y obesidad en el mundo**

En países como Dinamarca, España, Francia y Suecia los programas de salud pública, además de un enfoque preventivo en la atención médica de primer contacto, promueven que la industria alimentaria mejore sus productos para reducir el contenido de grasa y sodio, disminuir la densidad energética y limitar al mínimo los ácidos grasos. También establecen la responsabilidad de la industria de proporcionar información adecuada y accesible a todos los niveles educativos sobre el contenido nutricional de sus productos.

En todos estos países se reconoce la importancia de las escuelas y del ambiente escolar para la política nutricional, y como eje prioritario para la prevención del sobrepeso y la obesidad, incluyen incentivos económicos, prestaciones laborales y fondos públicos, entre otros.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> <https://universitam.com/academicos/noticias/los-actuales-ninos-obesos-padeceran-infartos-al-miocardio-o-cerebral-entre-los-20-y-30-anos/>

<sup>4</sup> Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad Primera edición, enero, 2010, Gobierno Federal de México- <http://avs.org.mx/docs/AcuerdoNacionalSaludAlimentaria.pdf>

### **3. Sobrepeso y obesidad en Colombia.**

En Colombia nos encontramos con un índice de obesidad y sobrepeso demasiado alto, el 60% de la población adulta padece esta enfermedad crónica, según la **Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia (ENSIN) 2015** realizada por el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Salud (INS), Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Universidad Nacional de Colombia en el año 2017, contando con el apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) y la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC).

La principal causa de esta enfermedad son los malos hábitos alimenticios y la poca frecuencia en la que los colombianos practican actividades físicas, y esta afecta a la población en general, sin discriminar sexo ni edad.

Según el doctor Óscar Francisco Rosero Olarte, endocrinólogo experto en metabolismo “La obesidad es una enfermedad crónica, no solamente es una enfermedad, es un conjunto de factores que llevan a un círculo de padecimientos que finalmente son los que van a producir desenlaces que no son favorables”, También, en el primer evento de Obesidad en Colombia Obesity Summit, se llegó a la conclusión que la obesidad y sobrepeso deben de ser combatidas desde una edad temprana, para mejorar la calidad de vida de las personas, además que, quien sufre estas enfermedades, son propensos a vivir 5 años menos.<sup>5</sup>

**Discriminando datos de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), la cual se desarrolla cada 5 años a partir del 2005, la población que más padece esta enfermedad son las mujeres y la primera infancia, con un 59.5% y 6.3% respectivamente, sin dejar a un lado la situación de los hombres que equivale a un 52.7%, también los menores en edad escolar la padecen en un 24.2% y los adolescentes en un 17.9%; lo que demuestra que hay que generar conciencia y tratarla no solo por parte de los médicos, sino que es un problema que nos corresponde tratar a todos, y se debe trabajar mancomunadamente para bajar estos índices que vienen en aumento desde el año 2010, y mejorar la calidad y expectativa de vida de los colombianos.**

Cabe resaltar que el flagelo en niños menores de cinco años (primera infancia) ubica al país por encima del promedio mundial y al menos uno de cada cuatro niños ya presenta el problema, la situación se torna dramática, sin dejar de lado que este mal le cuesta al mundo, de manera directa, el 2,8 por ciento del producto interno bruto (PIB)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> <https://www.elpais.com.co/familia/obesidad-un-problema-que-va-en-aumento.html>

<sup>6</sup> <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/sobrepeso-mortal-obesidad-en-colombia-237676>

Para explicar mejor estos datos, tenemos la siguiente gráfica:

RANGO EN EDADES	% Sobrepeso y obesidad según la ENSIN		
	2010	2015	Diferencia
Primera Infancia (0-4 años)	5,2%	6,3%	1,1%
Menores en edad escolar (5-12 años)	18,8%	24,2%	5,4%
Adolescentes (13-17 años)	15,5%	17,9%	2,4%
Jóvenes y Adultos (18-64 años)	51,2%	56,4%	5,2%

Información recolectada de <https://www.medellincomovamos.org/el-ministerio-de-salud-presento-los-resultados-de-la-encuesta-nacional-de-salud-y-nutricion-2015/>

La obesidad es una enfermedad que ya se encuentra en la mayoría de los países del mundo, y una de cada tres personas la padecen, lo que podría entenderse ya no solo como una simple enfermedad, sino como una pandemia. En el siguiente mapa, se evidencia la situación mundial hasta el año 2016 (y la cual tiende a avanzar con el paso de los años si no se toman medidas) en temas de sobrepeso y obesidad, la cual nos debería de preocupar ya que Colombia se encuentra dentro del porcentaje de países que padecen de sobrepeso, obteniendo un porcentaje de IMC del 26.20%, esta situación se representa con un color anaranjado oscuro que establece que sobrepasa el peso ideal (Naranja).

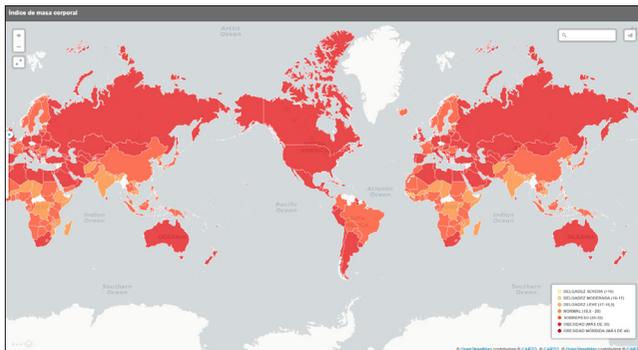


Imagen tomada de <https://www.eldia.com/nota/2015-7-13-la-oms-publico-las-cifras-de-sobrepeso-y-la-obesidad-en-el-mundo>

Además, en Colombia, hemos pasado abruptamente por un proceso en el cual se ha dejado de practicar la lactancia materna hasta los 6 meses de vida y se han modificado las dietas y hábitos alimentarios, todo ello debido al crecimiento económico, urbanización (disminución de las actividades primarias y descenso de la población rural), mayor esperanza de vida, incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo, masificación de la producción de alimentos, invención de la refrigeración y conservación industrial de alimentos (enlatado, alto vacío, pasteurización, etcétera), abaratamiento de los precios relativos de los alimentos procesados versus los frescos, por economías de escala, transporte, conservación y almacenaje.

La causa fundamental del sobrepeso y la obesidad es un desequilibrio energético, que se origina cuando la cantidad de energía que consume un individuo, es mayor a la que se necesita; estudios han demostrado que un aumento sostenido de 500 calorías/día durante un mes, genera una ganancia de peso de 2

kg, sin importar el origen de las mismas; a lo que se le denomina balance energético y se constituye en uno de los pilares fundamentales de la dietética.

Es importante resaltar que las necesidades diarias de energía de un individuo, están basadas en criterios individuales relacionados con la edad, la estatura, la actividad física, el estado de salud o enfermedad y/o de condiciones especiales como el ejercicio de alta competencia y el embarazo; y que el consumo de alimentos para satisfacer esas necesidades de energía, está sujeto a condiciones subjetivas, como el estado de ánimo, la cultura, los gustos, el nivel de formación, el lugar donde habita, el acceso a servicios básicos, la disponibilidad de alimentos en la zona donde se vive, así como el acceso a los mismos de acuerdo a la capacidad adquisitiva.

Se puede afirmar que en términos sociales los problemas de sobrepeso y obesidad en el mundo son causados, entre otras cosas, por factores socioculturales y por el proceso de globalización, que imponen nuevos modelos de alimentación mediante las multinacionales que promocionan la comida rápida, el mal uso de los alimentos disponibles y la toma de decisiones incorrectas sobre el consumo de los mismos, lo que trae consigo hábitos alimentarios inadecuados y una serie de enfermedades crónicas degenerativas, aumentando los costos de la atención en salud.

En Colombia, solo el 25% de las personas de entre 10 y 19 años de edad son activas. Más de la mitad de estos adolescentes pasan 14 horas semanales o más frente a la televisión, y una cuarta parte de ellos pasa hasta tres horas diarias en promedio 6,7%. Entre los adolescentes y adultos jóvenes (de 12 a 29 años de edad) tan sólo 30 por ciento practica algún tipo de actividad física, y el sedentarismo es mayor en mujeres que en hombres.

La escasez de entornos adecuados y seguros para la actividad física, es también una de las causas para que las personas sean en mayor porcentaje sedentarias, y a esto adicionemos que hoy en día las clases de educación física y el recreo, durante la jornada escolar, son las únicas oportunidades que tienen muchos niños colombianos para realizar actividades físicas.

Sin embargo, esas oportunidades tampoco suelen ser aprovechadas suficientemente. En las escuelas, por ejemplo, se dedican únicamente 60 minutos semanales a la actividad física moderada o vigorosa, incluyendo las clases de educación física y el recreo. Ello equivale a sólo una quinta parte del mínimo de actividad recomendado para niños en edad escolar, que es de 45 minutos diarios.

Más aún, la mayor parte del recreo es dedicada a comprar y consumir alimentos, y no suele haber organización para promover la actividad física.

En conclusión, los cambios en los hábitos alimentarios y de actividad física son consecuencia de cambios ambientales y sociales asociados al desarrollo y de la falta de políticas de apoyo en

sectores como la salud; la agricultura; el transporte; la planificación urbana; el medio ambiente; el procesamiento, distribución y comercialización de alimentos, y la educación.

Todos estos factores influyen en el exceso de peso y la obesidad, lo que significa, como lo dijo **Gildardo Uribe Gil** Presidente de la Asociación Colombiana de Facultades y programas de Nutrición, que la obesidad es una enfermedad multicausal, que no se previene, rehabilita o atiende con un enfoque único, las acciones con enfoques integrales tienden a ser mucho más efectivas, en menos tiempo; en especial aquellas en las que se combina una reducción del consumo de alimentos de alto contenido calórico, con la práctica regular de ejercicio aeróbico (mínimo 3 veces por semana, una hora al día) y programas de información, comunicación y educación alimentaria y nutricional, para que las personas tomen conciencia de sus decisiones de compra.<sup>7</sup>

#### 4. MARCO JURÍDICO

Hoy en día, Colombia ocupa el séptimo lugar de prevalencia mundial de obesidad, después de Estados Unidos de América, México, Uruguay, Argentina, Venezuela y Chile. Esta alta prevalencia de sobrepeso y obesidad representa un problema de salud pública prioritario que exige la puesta en marcha de una política nacional que reconozca el origen multifactorial del problema. La epidemia implica costos significativos para el sistema de salud pública, para la sustentabilidad del régimen de pensiones y para la estabilidad económica y social de la población, especialmente de los sectores más pobres.

La carga económica que estos costos representan para un sistema de salud pública y para el gasto de los hogares, es un riesgo tanto para la sustentabilidad de dicho sistema, como para los mismos hogares.

Es por estos índices, que se busca dar trámite a esta iniciativa legislativa, la cual tiene por objeto establecer los criterios legales para la actuación del Estado y en todas las jurisdicciones descentralizadas en el territorio nacional bajo la premisa constitucional del derecho a una alimentación adecuada, a la salud y la ejecución de las políticas públicas para el Sistema General de Seguridad Social en Salud en materia de manejo integral del sobrepeso y la obesidad de la población colombiana.

En concordancia con las finalidades del derecho a la protección integral de la salud, el trabajo y la educación en todo el territorio nacional.

Además, este proyecto tiene como fundamento, el desarrollo del artículo 49 superior, el cual establece que el derecho a la salud es un derecho fundamental que se debe garantizar a todas las personas por medio de acciones colectivas e individuales que tienden a brindar un acceso a los servicios de salud, al diagnóstico, tratamiento promoción y prevención. La norma establece lo siguiente:

*“Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.*

También, el artículo 366 de la Constitución Política establece:

*“Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.*

Lo anterior, demostrando que esta iniciativa va en la misma dirección de este postulado, ya que exhorta a las diferentes entidades nacionales y todas las jurisdicciones descentralizadas a crear políticas y programas para el mejoramiento de la calidad y la probabilidad de vida de la población en general, en este caso, las personas que sufren sobrepeso y obesidad, para hallar soluciones a esta patología y a los demás para que no las padezcan.

Los ministerios del gobierno que pueden contribuir a estos objetivos son las de Salud, Agricultura, Educación Pública, Hacienda y Crédito Público, Cultura, Medio Ambiente y Transportes. También será útil la contribución de otras dependencias descentralizadas que incentiven el deporte y la recreación, así como la alimentación y nutrición en nuestro Estado. De la misma manera deberán participar organizaciones no gubernamentales, fundaciones de reconocida trayectoria sin ánimo de lucro, corporaciones, sindicatos, medios de comunicación, el sector académico y, por supuesto, la industria alimentaria, bajo el legítimo derecho de la participación ciudadana.

Otro aspecto que se busca regular con esta iniciativa es la publicidad de los productos alimenticios, en virtud de que la población no

<sup>7</sup> <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16747472>

cuenta con la suficiente información nutricional en la publicidad o empaques de los productos, o tal vez muchas veces no se entiende. Carmona et al., (2014), en su investigación “contenido nutricional de alimentos y bebidas publicitados en la franja infantil de la televisión colombiana”; evidenció que en la franja familiar e infantil “...hay una mayor exposición a la publicidad de alimentos y bebidas, caracterizada por alto contenido de nutrientes trazadores de riesgo y bajo contenido de nutrientes protectores...”<sup>8</sup>

Lamentablemente el exceso de publicidad de productos altos en grasas, azúcares y sal, ha favorecido la toma de decisiones equivocadas por parte de los televidentes que ha conllevado al consumo de alimentos de alta densidad calórica, de manera desbalanceada, contribuyendo al aumento de las cifras de sobrepeso y obesidad.

En ese sentido se debe promover un etiquetado claro, con respaldo científico y objetivo para los alimentos y bebidas a fin de que se le indique al consumidor la cantidad de energía (calorías) y determinados nutrientes (grasas, sodio/sal y azúcares) que aporta una ración de un determinado alimento o bebida con respecto a las necesidades diarias.

En ese sentido, es sumamente importante para el país que esta iniciativa haga el debido tránsito legislativo y llegue a ser ley de la República, para tener una norma que posea todos los preceptos para prevenir y atender la obesidad y el sobrepeso, que promueva amamantar a los neonatos; una alimentación adecuada desde la infancia; un entorno escolar y laboral activo, con acceso a alimentos saludables, información, comunicación y educación alimentaria y nutricional y salud desde la primaria; así como el fomento de espacios y áreas recreativas que promuevan la actividad física; y además que incida en la prevención y control de la prevalencia del sobrepeso y la obesidad en todo el territorio nacional, que regule de manera integral su atención y prevención; y que exhorte a tomar acciones necesarias para su rehabilitación y las demás que sean necesarias para frenar el crecimiento de su magnitud, así como el impacto en los costos de atención en salud para el Estado.

Asimismo, pretende aportar un instrumento para abordar en lo legislativo el tema de obesidad y sobrepeso en Colombia, con lo que se buscará abonar en su solución.

Se pone a consideración la presente iniciativa con la finalidad de tener un ordenamiento legal a nivel general, determinado para prevenir y atender la obesidad y sobrepeso en todo el territorio nacional, siendo que es un grave problema de salud a nivel nacional.

## 5. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) *Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.*
- (ii) *Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.*
- (iii) *Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.*
- (iv) *Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.*
- (v) *Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.*

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286

<sup>8</sup> Isabel Cristina Carmona-Garcés- Contenido nutricional de alimentos y bebidas publicitados en la franja infantil de la televisión colombiana- Universidad de Antioquia [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0212-16112014000400019](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0212-16112014000400019)

de la Ley 5ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...].

En ese sentido, en la presente iniciativa se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, se puedan beneficiar de forma personal, actual y directa con la expedición de esta ley, en los términos de la Ley 2003 de 2019 o norma que la modifique o derogue.

## 6. PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de ley número 253 de 2022 Cámara, por medio de la cual se expide la Ley General para el Manejo Integral al Sobrepeso y la Obesidad.**

Atentamente,

  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Norte De Santander

  
**JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Antioquia

  
**GERARDO YEPES CARO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Tolima  
 Bogotá DC

## 7. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 253 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se expide la Ley General para el Manejo Integral al Sobrepeso y la Obesidad.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto fortalecer integralmente los programas de prevención, atención y tratamiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud a las personas que se encuentran o están en riesgo por sobrepeso y obesidad, teniendo derecho a estar informadas oportunamente y recibir la atención idónea que requieran.

Las personas que se encuentren bajo esta condición no podrán sufrir ningún tipo de discriminación por su peso, estando obligadas todas las entidades a su protección y garantía en el acceso a la salud, información y oportuno tratamiento.

Artículo 2°. Les compete a las entidades promotoras de salud, la promoción, prevención y tratamiento integral de las personas en condición de sobrepeso y obesidad.

Para los fines de la presente ley, se entiende por:

**Promoción:** Conjunto de acciones, planes y programas, para conservar y mejorar las condiciones de salud en beneficio de las personas, permitiendo mejorar la calidad de vida mediante la prevención y atención oportuna.

**Prevención:** Conjunto de acciones dirigidas a evitar o reducir los riesgos de sobrepeso y la obesidad, así como limitar los daños asociados;

**Tratamiento Integral:** Conjunto de acciones que se realizan a partir de la formación, educación y el estudio clínico y diagnóstico completo y personal de cada individuo con o sin sobrepeso u obesidad, que incluye el suministro de los medicamentos necesarios, el tratamiento médico, nutricional, psicológico, terapéutico y fortalecimiento de actividad física; y/o en su caso, atención quirúrgica; orientado a disminuir o erradicar los riesgos para la salud, corregir las comorbilidades y mejorar la calidad de vida del paciente, garantizando el consentimiento previo libre e informado.

TÍTULO SEGUNDO

DE LA PREVENCIÓN DEL SOBREPESO Y LA OBESIDAD

CAPÍTULO ÚNICO

**Garantía de recursos para la prevención e información del sobrepeso y obesidad**

Artículo 3°. Corresponde a los gobiernos Nacional y regionales, a las asambleas departamentales y concejos municipales, reglamentar a través de las normas de su competencia las políticas públicas que garanticen la disponibilidad de recursos económicos para:

Establecer programas para lograr el autocuidado, tendientes a evitar el sobrepeso y la obesidad y que la población esté debidamente informada sobre los derechos que tienen, tratamiento integral frente a esta condición en el sistema de salud.

TÍTULO TERCERO

ATENCIÓN INTEGRAL DEL SOBREPESO Y LA OBESIDAD

CAPÍTULO PRIMERO

**Del manejo integral del sobrepeso y la obesidad / vigilancia epidemiológica**

Artículo 4°. El Sistema General de Seguridad Social en Salud proporcionará el tratamiento integral del sobrepeso y de la obesidad a quienes los padezcan, con base en el diagnóstico personalizado

y debidamente registrado en la historia clínica del paciente con sobrepeso u obesidad sobre la atención médica, situación nutricional, psicológica, terapéutica, el establecimiento de un régimen de actividad física y de ejercicio, y la intervención quirúrgica.

El seguimiento a las normas de competencia del Sistema General de Seguridad Social en Salud contenidas en la presente ley, se realizarán a través del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control de que trata la Ley 1122 del 2007.

Artículo 5°. Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), tendrán la obligación de difundir entre sus respectivos afiliados, beneficiarios y/o usuarios que asisten a sus servicios asistenciales, la información acerca de los mecanismos para conocer y controlar los riesgos con relación a su peso y alcanzar el índice de masa corporal ideal. Asimismo, se proporcionarán los servicios salud que permitan la protección del estado integral de salud para toda la población.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social, dentro de los seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá reglamentar las disposiciones necesarias para que, dentro de las instituciones prestadoras de salud, sea obligatoria la existencia de equipos médicos interdisciplinarios y especializados en el tratamiento de enfermedades por sobrepeso y obesidad.

Artículo 6°. Al Ministerio de Salud y de Protección Social y los gobiernos de las entidades departamentales, municipales y distritales, les corresponde garantizar los recursos económicos suficientes para realizar y/o contratar las acciones administrativas de control y seguimiento necesarias, en el ámbito de su competencia para que desde los aseguradores se garantice el acceso al tratamiento médico, nutricional, farmacológico y quirúrgico frente el sobrepeso y la obesidad.

Artículo 7°. El Ministerio de Salud y Protección Social deberá actualizar la Guía de Práctica Clínica (GPC) para la prevención, diagnóstico y tratamiento del sobrepeso y la obesidad en adultos, mínimo cada dos años.

Parágrafo. Esta política deberá tener en cuenta y respetar la cultura alimenticia del país.

Dicha política pública propenderá por la no discriminación en ningún escenario de una persona que se encuentre en sobrepeso u obesidad.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### Del programa Nacional de Prevención y Atención Integral del Sobrepeso y la Obesidad

Artículo 8°. El Ministerio de Salud y Protección Social, dentro de los seis (6) meses después a la entrada en vigencia de la presente ley, diseñará una política pública que evalúe si el sobrepeso y la obesidad son la enfermedad base o al contrario esta es una causa de otras enfermedades que requieren una atención de manera integral.

## CAPÍTULO TERCERO

### Facultades entidades departamentales, municipales y distritales

Artículo 9°. Las entidades departamentales, municipales y distritales podrán formular planes, programas y/o proyectos, para que el sistema de Seguridad Social de manera integral atienda con eficiencia, cumplimiento y prontitud a las personas que requieran la atención, garantizando un equipo médico interdisciplinar el cual deberá tener toda la suficiencia y profesionalidad para atender a sus pacientes y brindar la información científica sustentada, adecuada y veraz, orientando los programas y/o tratamientos de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de la población.

Parágrafo. De conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 6° de la Ley 1164 de 2007 dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Ministerio de Salud y Protección Social en conjunto con el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, Ministerio de Educación Nacional, deberá crear una especialidad médica, Nutriología Médica, que estudie la alimentación humana su relación con los procesos químicos, biológicos, metabólicos y ambientales así como su relación con la composición corporal, para la atención, prevención, causas, de enfermedades por sobrepeso y obesidad.

## TÍTULO CUARTO

### CAPÍTULO ÚNICO

#### Sanciones

Artículo 10. La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá sus funciones de vigilancia y control frente a las entidades que no ofrezcan la atención integral a las personas objeto del presente proyecto.

## TÍTULO QUINTO

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 11. *Vigencia*. La presente ley entrará en vigor a partir de su publicación en el **Diario Oficial** y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Norte De Santander

  
**JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Antioquia

  
**GERARDO YERES CARO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Tolima

**PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 281 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se dictan medidas para el sector de trabajo doméstico en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., febrero de 2023

Honorable Representante

AGMETH ESCAF TIJERINO

Presidente Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de ley número 281 de 2022 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para el sector de trabajo doméstico en Colombia y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

**TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El pasado 16 de noviembre de 2022 fue radicado en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de ley número 281 de 2022. La iniciativa tiene como autores a la Representante *María Fernanda Carrascal Rojas*, honorable Representante *Germán José Gómez López*, honorable Representante *Alfredo Mondragón Garzón*, honorable Representante *Jorge Hernán Bastidas Rosero*, honorable Representante *Alirio Uribe Muñoz*, honorable Representante *Héctor David Chaparro*, honorable Representante *Jorge Alexander Quevedo Herrera*, honorable Representante *Leider Alexandra Vásquez Ochoa* y a los Senadores honorable Senadora *María José Pizarro Rodríguez*, honorable Senador *Wilson Arias Castillo*, honorable Senador *Ómar de Jesús Restrepo Correa*, honorable Senadora *Angélica Lozano Correa*, honorable Senador *Robert Daza Guevara*, honorable Senadora *Liliana Solarte Benavides*, honorable Senador *Jael Quiroga Carrillo*, honorable Senadora *Gloria Inés Flórez Schneider*.

Por designación de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Séptima Constitucional de la Cámara se nombró como ponentes a la honorable Representante *María Fernanda Carrascal Rojas*, honorable Representante *Juan Camilo Londoño*, honorable Representante *Juan Carlos Vargas*, honorable Representante *Héctor David Chaparro* y honorable Representante *Betsy Judith Pérez*.

**1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

En idéntico sentido que el texto radicado por la Representante *María Fernanda Carrascal*, se concuerda con que “El proyecto de ley tiene como objeto dictar medidas para el sector de trabajo

doméstico, relacionadas con la formalización e inspección laboral, buscando garantizar el acceso a la justicia y proteger los derechos de las personas que trabajan en este sector, en cumplimiento de la normatividad vigente y de la seguridad social integral.

Las medidas dispuestas en la presente ley tienen un enfoque de género y diferencial, reconociendo las circunstancias de violencia, discriminación histórica del sector”.

**2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

Exponen los autores de la iniciativa, que existe una necesidad de mejorar las condiciones laborales de quienes se dedican como actividad laboral al trabajo doméstico. Tal y como se menciona en la exposición de motivos, se transcriben los argumentos allí descritos:

Se ha demostrado que a la fecha hay más de 650 mil personas trabajando en el sector del trabajo doméstico, de estas de los cuales el 94% son mujeres, el 60% gana el salario mínimo y de estas solo 17% están afiliadas a la seguridad social integral (Impacto Mujer, 2022; Palacios, 2021).

Por otro lado, un estudio realizado por Osorio y Jiménez (2019) en Urabá, Cartagena y cuatro comunidades rurales del Departamento de Bolívar, arrojó que el 41% de las trabajadoras domésticas entrevistadas han sufrido alguna forma de discriminación y violencia en el desarrollo de su oficio, lo cual les ha llevado a renunciar a sus empleos. El 21% de las participantes en dicho estudio señaló que suelen recibir insinuaciones y en general experimentan acoso sexual bajo la amenaza de perder su empleo, y el 41% que conocen casos de otras mujeres que experimentan situaciones similares en el contexto del trabajo doméstico.

Esto nos indica que la abrumadora mayoría de las mujeres que están en el trabajo doméstico se encuentran sin derechos laborales y seguridad social integral que les garantice una pensión mínima, pensión por invalidez o por muerte, una incapacidad por accidente de trabajo o enfermedad, ni una licencia de maternidad, entre otras garantías laborales, de ahí la necesidad de dictar medidas que permita crear condiciones de dignidad laboral para este sector.

Asimismo, se expresa que, este proyecto de ley se enmarca en la necesidad de cumplir convenios internacionales ya ratificados por Colombia que robustecen la protección de derechos humanos laborales entre estos: el Convenio 29 OIT sobre el Trabajo Forzoso, Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso, Convenio 182 OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, Convenio 105 OIT sobre abolición del trabajo forzoso, Convenio 189 OIT sobre el trabajo decente de las trabajadoras y trabajadores domésticos.

Se exponen algunas consideraciones de sustento normativo de la iniciativa, en el siguiente sentido:

- **Marco Normativo en relación con el trabajo doméstico: Evolución del ordenamiento jurídico hacia la garantía de derechos**
- **Marco jurídico internacional**
- **Convenio 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos**

En este Convenio se establecen derechos y garantías para las personas que laboran en el sector del trabajo doméstico como son:

- Protección contra todas las formas de trabajo infantil.
- Derecho a la edad mínima de empleo, que no debe ser menor a la requerida para otras ocupaciones y debe ser acorde con las disposiciones del Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo.
- Derecho a la Libertad Sindical y la protección contra todo acto de discriminación antisindical.
- Protección contra el trabajo forzoso.
- Protección contra todo tipo de abuso, violencia, discriminación y acoso, incluyendo los de naturaleza sexual.
- Derecho a un tratamiento equitativo respecto a la jornada laboral, la compensación de horas extras, los períodos de descanso diarios y semanales, las vacaciones anuales remuneradas y el salario mínimo.
- Derecho a recibir información sobre los términos y las condiciones precisas del empleo de una manera apropiada, verificable y fácil de entender, priorizando la oferta o contrato de trabajo escritos.
- Derecho a recibir el pago regularmente, por lo menos una vez al mes, en efectivo o mediante otro medio legítimo con el consentimiento del trabajador.
- El pago en especie debe ser limitado a lo acordado mutuamente para el uso personal del trabajador y el valor monetario que le sea atribuido debe ser justo y razonable.
- Derecho a decidir cómo utilizar los períodos de descanso diarios, semanales o anuales.
- Derecho a un descanso semanal, mínimo de 24 horas consecutivas.
- Considerar como horas trabajadas todos los períodos durante los cuales la persona que labora en el sector del trabajo doméstico no puede disponer de su tiempo libremente y permanece a disposición de la familia.
- Derecho a condiciones de seguridad e higiene, incluyendo las del alojamiento de quienes habitan con la familia para la cual trabajan.

- Derecho al seguro social en las mismas condiciones de los demás trabajadores o trabajadoras.
- Derecho al acceso a mecanismos eficaces para la presentación de quejas, incluyendo la facultad de la inspección de trabajo de hacer cumplir la ley y aplicar sanciones disuasorias.

Adicionalmente el Convenio cuenta con definiciones clave, de esta forma prescribe:

*“A los fines del presente Convenio:*

*(a) la expresión trabajo doméstico designa el trabajo realizado en un hogar u hogares o para los mismos;*

*(b) la expresión trabajador doméstico designa a toda persona, de género femenino o género masculino, que realiza un trabajo doméstico en el marco de una relación de trabajo;*

*(c) una persona que realice trabajo doméstico únicamente de forma ocasional o esporádica, sin que este trabajo sea una ocupación profesional, no se considera trabajador doméstico”.*

Finalmente es importante enfatizar en que el Convenio establece que la inspección laboral y las estrategias para la garantía del acceso a la justicia deben diseñarse de forma concertada con las organizaciones de trabajadores y trabajadoras, de modo que correspondan con las características del sector y den respuesta al carácter privado que ostenta el espacio de trabajo, teniendo también presente la necesidad de desagregar geográficamente los lugares de trabajo con una ubicación no registrada ya que pueden encubrir graves violaciones a los derechos humanos.

#### - **Recomendación 201 de 2011 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos**

Esta Recomendación aborda el cumplimiento de las obligaciones en el sector del trabajo doméstico, incluyendo temas como (Poblete, 2015):

- La garantía de la Libertad Sindical.
- La protección contra la discriminación.
- El derecho a pruebas médicas.
- La proscripción del trabajo infantil.
- La garantía de condiciones de alojamiento.
- Los términos y las condiciones del empleo y la formalización de contratos.
- Derechos para la defensa frente a actos de acoso y abuso.
- Derecho a la jornada laboral, los salarios, los períodos de descanso y días feriados.
- Derecho frente a la terminación del empleo, las quejas y la seguridad y salud ocupacional.

De cara al presente proyecto de ley resulta importante destacar que la Recomendación 201 propone un sistema de inspección de los domicilios con el fin de verificar las condiciones de trabajo,

junto a un sistema de seguimiento de los accidentes laborales con el fin de prevenir riesgos.

- **Marco jurídico nacional**
- **Ley 1413 de 2010 (Ley de Economía del Cuidado):** A través de esta norma se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objetivo de medir su contribución al desarrollo económico y social de Colombia, constituyendo adicionalmente una herramienta clave para la formulación e implementación de políticas públicas.

Tal como lo establece la Fundación Hablemos de Trabajo Doméstico (s.f.), gracias a esta ley se obliga a medir el tiempo invertido por las mujeres en las tareas de cuidado remunerado, generando en el país conciencia en torno a que el hogar es una unidad económica productiva.

- **Ley 1595 de 2012:** A través de esta ley el Congreso de la República aprobó el Convenio 189 de la OIT relativo al trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.
- **Decreto número 721 de 2013:** Regula la afiliación, de las personas que laboran en el servicio doméstico, al Sistema de Compensación Familiar.
- **Decreto número 2616 de 2013:** Regula la cotización por días o semanas al Sistema General de Seguridad Social Integral para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, dentro de los cuales se encuentran las personas que trabajan en el servicio doméstico.
- **Ley 1788 de 2016:** A través de esta ley se garantiza el acceso, en condiciones de universalidad, a la prima de servicios por parte de las personas que laboran en el servicio doméstico.
- **Marco jurisprudencial en relación con el trabajo doméstico**
- **Sentencia T-237 de 2011:** Con base en la cual la Corte Constitucional enfatiza en la obligación, por parte de las y los empleadores, de afiliar a las personas que laboran en el servicio doméstico al Sistema de Seguridad Social.
- **Sentencia C-871 de 2014:** En virtud de la cual la Corte Constitucional exhortó al Congreso de la República y al Gobierno nacional para que adoptaran medidas en orden a implementar la universalidad del derecho prestacional al pago de la prima de servicios para las personas que laboran en el sector del trabajo doméstico.

Adicionalmente señaló la pertenencia del Convenio 189 OIT, al bloque de Constitucionalidad colombiano, así:

*“Recientemente, Colombia ratificó y aprobó el Convenio 189 de la OIT (Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos), en cuyo preámbulo se destaca el valor económico y social del trabajo doméstico, y cuyas normas prevén obligaciones concretas que constituyen principalmente un énfasis en los compromisos ya adquiridos por el Estado desde los artículos 13, 25 y 53 de la Constitución Política. En la sentencia C-616 de 2013, la Corte Constitucional se pronunció sobre la conformidad del tratado y su ley aprobatoria con la Constitución Política, indicando que, además de haber sido incorporado al derecho interno por la Ley 1595 de 2012, el Convenio 189 de 2011 hace parte del bloque de constitucionalidad, por tratarse de un instrumento de derechos humanos”.*

- **Sentencia T- 185 de 2016:** Con base en la cual la Corte Constitucional estableció que las empleadas domésticas son sujetos de especial protección constitucional, así:

*“25. La Corte ha considerado que las empleadas del servicio doméstico son **un grupo vulnerable que requiere de una especial protección constitucional**. En atención a que en el presente caso la accionante es una persona que se desempeñó como empleada doméstica, la Sala profundizará en las características de este grupo puesto que la procedencia de la tutela se cimienta en la comprensión e identificación de este grupo de personas tradicionalmente discriminadas en razón de las labores que desarrollan...”*

- **Sentencia C-001 de 2018:** Tal como lo enfatiza la Fundación Hablemos de Trabajo Doméstico (s.f.), en virtud de este fallo la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión “sirvientes” que se encontraba en el artículo 2267 del Código Civil, considerando que en el contexto actual esa expresión tiene un significado que resulta discriminatorio, degradante, y atenta contra la dignidad humana.
- **Sentencia C-028 de 2019:** En virtud de la cual la Corte Constitucional declaró inexecutable el numeral 2 del artículo 77 del Decreto ley 2663 de 1950 que establecía que en el contrato de trabajo en el servicio doméstico se presumían, como período de prueba, los primeros quince (15) días de servicio. El fallo puntualizó que el periodo de prueba en el sector del trabajo doméstico solo es posible si consta por escrito, y su duración puede ser de un día y máximo de dos meses.

### 3. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El texto propuesto contiene las siguientes modificaciones para la ponencia de primer debate:

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIÓN
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto dictar medidas para el sector de trabajo doméstico, relacionadas con la formalización e inspección laboral, buscando garantizar el acceso a la justicia y proteger los derechos de las personas que trabajan en este sector, en cumplimiento de la normatividad vigente y de la seguridad social integral. Las medidas dispuestas en la presente ley tienen un enfoque de género y diferencial, reconociendo las circunstancias de violencia, discriminación histórica del sector.</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto dictar medidas para <b>la labor</b> de trabajo doméstico, relacionadas con la formalización e inspección laboral, buscando garantizar el acceso a la justicia y proteger los derechos de las personas que trabajan en este sector, en cumplimiento de la normatividad vigente y de la seguridad social integral. Las medidas dispuestas en la presente ley tienen un enfoque de género y diferencial, reconociendo las circunstancias de violencia, discriminación histórica del sector.</p>	<p>Corrección de forma en la redacción.</p>
<p><b>Artículo 2°. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley, se tendrán como definiciones las siguientes:</p> <p><b>i) Persona trabajadora del servicio doméstico.</b> La persona natural que a cambio de una remuneración presta su servicio personal en forma directa y de manera habitual, bajo continuada subordinación o dependencia, residiendo o no en el lugar de trabajo, a una o varias personas naturales en la ejecución de tareas de aseo, cocina, lavado, planchado, cuidado directo o indirecto de menores, y demás labores inherentes al hogar.</p> <p><b>ii) Internas.</b> Se llamarán ‘internas’ a las personas trabajadoras o de servicio doméstico que residan en su lugar o sitio de trabajo.</p> <p><b>Trabajo doméstico.</b> En concordancia con el artículo 1° literal A) de la Ley 1595 del 2012, la expresión trabajo doméstico designa el trabajo realizado en un hogar u hogares o para los mismos.</p>	<p><b>Artículo 2°. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley, se tendrán como definiciones las siguientes:</p> <p><b>i) Persona trabajadora del servicio doméstico.</b> La persona natural que a cambio de una remuneración presta su servicio personal en forma directa, <b>o a través de cualquier figura de intermediación del servicio</b>, y de manera habitual, bajo continuada subordinación o dependencia, residiendo o no en el lugar de trabajo, a una o varias personas naturales en la ejecución de tareas de aseo, cocina, lavado, planchado, cuidado directo o indirecto de menores, y demás labores inherentes al hogar.</p> <p><b>ii) Internas.</b> Se llamarán ‘internas’ a las personas trabajadoras o de servicio doméstico que residan <b>de manera permanente o habitual</b> en su lugar o sitio de trabajo.</p> <p><b>iii) Trabajo doméstico.</b> En concordancia con el artículo 1° literal A) de la Ley 1595 del 2012, la expresión trabajo doméstico designa el trabajo realizado en un hogar u hogares o para los mismos.</p>	<p>Se propone teniendo en cuenta que existe intermediación laboral en este sector y, con la definición planteada, quedarían por fuera las y los trabajadores vinculados a través de esta modalidad. También para que la definición se armonice con lo establecido en el artículo 8°. Se agregan verbos para la definición de “inter-na”.</p>
<p><b>Artículo 3°. Principios.</b> Serán aplicables a la presente ley los siguientes criterios y principios:</p> <p>i) La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.</p> <p>ii) La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.</p> <p>iii) La prohibición y penalización de toda práctica de trabajo infantil, de acuerdo con la normatividad vigente</p> <p>iv) La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.</p> <p>v) El respeto, la promoción y el <del>aseguramiento</del> del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso.</p> <p>vi) La garantía de medios de inspección e investigación efectivos de los casos de violencia y acoso, incluyendo a través de la inspección del trabajo o de otros organismos competentes.</p>	<p><b>Artículo 3°. Principios.</b> Serán aplicables a la presente ley los siguientes criterios y principios:</p> <p>i) La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.</p> <p>ii) La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.</p> <p>iii) La prohibición y penalización de toda práctica de trabajo infantil, de acuerdo con la normatividad vigente</p> <p>iv) La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.</p> <p>v) El respeto, la promoción y <b>la garantía</b> del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso.</p> <p>vi) La garantía de <b>mecanismos efectivos de prevención</b>, inspección, investigación y <b>sanción</b> de los casos de violencia y acoso, incluyendo a través de la inspección del trabajo o de otros organismos competentes, <b>en concordancia con las normas laborales y penales que apliquen.</b></p>	<p>Se modifica redacción y se elimina el numeral vii) que contenía el proyecto radicado con base en los mismos argumentos mencionados en el artículo 7°.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIÓN
<p>vii) <del>La garantía de una inspección del trabajo con enfoque proteccionista que priorice las condiciones específicas del sector con enfoque diferencial y de género.</del> La garantía de un real y efectivo acceso a la justicia laboral. Participación de las organizaciones de trabajo doméstico desde un enfoque pluralista y democrático.</p>	<p>vii) La garantía de un real y efectivo acceso a la justicia laboral.</p> <p>viii) Participación de las organizaciones de trabajo doméstico desde un enfoque pluralista y democrático.</p>	
<p><del>Artículo 4°. <b>Forma de vinculación.</b> La persona trabajadora del servicio doméstico deberá ser vinculada mediante contrato de trabajo escrito, de conformidad con las normas laborales existentes. Este contrato deberá ser depositado en el Ministerio de Trabajo para su seguimiento y control a la formalización. En todo caso, los efectos del depósito serán de publicidad y en ningún caso se constituirán como un requisito para la validez del contrato de trabajo de personas del servicio doméstico.</del> <del>Serán aplicables a las personas trabajadoras del servicio doméstico todas las normas del derecho del trabajo y de la seguridad social, con las especialidades que surgen de la presente ley y demás normatividad relacionada.</del></p>	<p>Se elimina y se unifica en el artículo 5°.</p>	
<p><del>Artículo 5°. <b>Registro oficial de contratos de trabajo doméstico y novedades.</b> Los contratos de trabajo del servicio doméstico se depositarán en el Ministerio de Trabajo dentro de los quince (15) días calendario siguientes al inicio del contrato laboral por parte de los empleadores; so pena de las sanciones que para la materia reglamente el Ministerio de Trabajo.</del></p> <p>El registro deberá contar como mínimo con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) El tipo de contrato.</li> <li>ii) Remuneración.</li> <li>iii) Horario.</li> <li>iv) Jornada de trabajo.</li> <li>v) Lugar de la prestación de servicio.</li> </ul> <p>De igual manera, se registrará novedades como el número de horas extras trabajadas al mes por la persona trabajadora, accidentes o incidentes de trabajo y exámenes médico laborales de ingreso y egreso, y las que defina el Ministerio de Trabajo.</p> <p><del>Parágrafo 1°. Los registros del contrato laboral y sus novedades se harán a través de los medios físicos y electrónicos o digitales que disponga el Ministerio de Trabajo.</del></p>	<p><b>Artículo 4°. Registro oficial de contratos de trabajo doméstico y novedades.</b> Los contratos de trabajo del servicio doméstico <b>deberán depositarse por parte del empleador</b>, en el Ministerio de Trabajo dentro de los quince (15) días calendario siguientes al inicio <b>de la relación laboral</b>, so pena de las sanciones <b>a las que haya lugar. Para el efecto, el ministerio deberá contar con portal web, correo electrónico o dirección postal para hacer el depósito de los contratos.</b> <b>El Ministerio del Trabajo podrá fijar la entidad competente encargada de cumplir esta obligación en los lugares donde no exista presencial institucional del ministerio.</b></p> <p>El registro deberá contar como mínimo con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) El tipo de contrato.</li> <li>ii) Remuneración.</li> <li>iii) Horario.</li> <li>iv) Jornada de trabajo.</li> <li>v) Lugar de la prestación de servicio.</li> </ul> <p>De igual manera, <b>una vez año y dentro de los quince (15) días calendario siguientes a su ocurrencia</b>, se registrarán novedades, como el número de horas extras trabajadas al mes por la persona trabajadora, accidentes o incidentes de trabajo, exámenes médico laborales de ingreso y egreso, y las que defina el Ministerio de Trabajo.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Ministerio de Trabajo definirá los canales <b>dispuestos</b> para el registro, <b>del que trata este artículo</b>, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Se ajusta redacción</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIÓN
<p>El Ministerio de Trabajo definirá los canales para el registro dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>Los mecanismos electrónicos o digitales dispuestos para el registro se harán mediante la adaptación a la página web del Ministerio de Trabajo, dentro del plazo definido en el presente párrafo.</p> <p><del>Parágrafo 2°. Para los contratos de trabajo que hayan sido suscritos previo a la expedición de la presente ley y se encuentren vigentes, los empleadores tendrán un plazo de treinta (30) días para cumplir con lo dispuesto en este artículo, contados a partir de la definición de los canales de registro por parte del Ministerio de Trabajo.</del></p>	<p><b>Para la consolidación de los</b> mecanismos electrónicos o digitales dispuestos para el registro, <b>el Ministerio del Trabajo deberá adaptar</b> la página web en el plazo definido en el presente párrafo.</p> <p><b>En todo caso, los efectos del depósito serán de publicidad y en ningún caso se constituirán como un requisito para la validez del contrato de trabajo de personas del servicio doméstico.</b></p> <p><b>Parágrafo 2°. Los empleadores que hayan suscrito contratos de trabajo de manera previa a la expedición de la presente ley, y que</b> se encuentren vigentes, tendrán un plazo de treinta (30) días para cumplir con lo dispuesto en este artículo, contados a partir de la definición de los canales de registro por parte del Ministerio de Trabajo.</p> <p><b>Parágrafo 3°. Serán aplicables a las personas trabajadoras del servicio doméstico todas las normas del derecho del trabajo y de la seguridad social, con las especialidades que surgen de la presente ley y demás normatividad relacionada.</b></p>	
<p><b>Artículo 6°. Mecanismos de quejas y denuncias.</b> El Ministerio de Trabajo habilitará una línea telefónica y otros medios que le permitan a las personas trabajadoras del servicio doméstico denunciar directa y efectivamente la ocurrencia de violaciones a derechos laborales y de la seguridad social, y de violencias basadas en género, entre otras.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La recepción de estas denuncias por cualquier medio de los descriptos será suficiente para iniciar la actuación administrativa. <del>Su interposición podrá ser anónima, se sistematizarán y se llevarán a cabo las correspondientes actuaciones administrativas, incluidas las inspecciones a los lugares de trabajo o la activación de alertas inmediatas de protección que se requiera en casos de violencia, discriminación, trabajo forzoso o trabajo infantil.</del></p>	<p><b>Artículo 5°. Mecanismos de quejas y denuncias.</b> El Ministerio de Trabajo habilitará una línea telefónica y otros medios <b>idóneos</b> que le permitan a las personas trabajadoras del servicio doméstico denunciar directa y efectivamente la ocurrencia de violaciones a <b>sus</b> derechos laborales y de la seguridad social, y de violencias basadas en género, entre otras, <b>En cualquier caso, la interposición de estas quejas o denuncias podrá ser anónima.</b></p> <p><b>Parágrafo. Una vez recibida la queja o denuncia, el Ministerio de Trabajo deberá sistematizarla y registrarla. Por lo tanto, la simple</b> recepción de la <b>queja o denuncia</b> será suficiente para iniciar la <b>correspondiente</b> actuación administrativa, <b>como</b> la activación de alertas inmediatas de protección que se requiera en casos de violencia, discriminación, trabajo forzoso o trabajo infantil, <b>y dar traslado del caso a las autoridades competentes para iniciar las investigaciones a que haya lugar, entre otras a la Fiscalía General de la Nación.</b></p> <p><b>Parágrafo 2°. El Ministerio de Trabajo elaborará de manera participativa con las organizaciones de trabajo doméstico una ruta de atención en casos de violencias basadas en género que permita identificar y atender de manera eficaz las violencias que ocurren en el marco del trabajo doméstico.</b></p>	<p>Se ajusta redacción</p>
<p><b>Artículo 7°. Inspección puertas adentro con consentimiento del empleador.</b> El inspector del trabajo podrá inspeccionar puertas adentro del domicilio o</p>		<p>Se propone la eliminación de este artículo pues no se encuentra justificación razonable constitucional que permita ponderar en mayor medida la medida de</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIÓN
<p>residencia, para ello deberá contar con consentimiento informado y escrito del residente, sin requerir de una autorización judicial previa. Esta inspección puede ser de oficio o a petición de parte cuando haya solicitud de inspección o interposición de querrela administrativa laboral.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En caso de que el empleador no emita consentimiento para el ingreso al domicilio o residencia estará obligado a suministrar la información que el inspector solicite, mediante cita previa y a conceder el permiso para que la persona trabajadora pueda ser entrevistada.</p>		<p>ingreso a la vivienda sin orden judicial, sobre el derecho a la propiedad privada e inviolabilidad del domicilio que tienen todos los habitantes del territorio nacional. Se considera que dentro del ordenamiento jurídico e institucional se cuenta con otras herramientas jurídicas efectivas que permiten la materialización del mismo objetivo por vías que salvaguardan los derechos de todos los involucrados, es el caso de las órdenes judiciales emitidas dentro de un proceso penal en el marco de una denuncia por delitos que se puedan enmarcar en conductas que se pretenden proteger por la vía de este mecanismo que se propone en la iniciativa.</p> <p>Además, este artículo no contiene una descripción que permita tener seguridad jurídica sobre las causales, procedimientos que garanticen los derechos a la defensa, al debido proceso, generando situaciones que puedan dar lugar a arbitrariedades que a la postre el Estado tenga el deber de indemnizar.</p> <p>Finalmente, y no menos importante, esta norma podría generar situaciones de “falsos funcionarios” que bajo un pretexto de hacer una inspección accedan a los hogares con el fin de cometer delitos.</p>
<p><b>Artículo 8º. Inspección a agencias de empleo y empresas intermediarias del trabajo doméstico.</b> Los inspectores del trabajo deberán inspeccionar las agencias de empleo, empresas intermediarias del trabajo doméstico, plataformas digitales o cualquier otra figura con la que se intermedie este servicio, de manera periódica mediante la solicitud de información documental y solicitando el consentimiento informado de los empleadores para el ingreso a los hogares. Esta inspección también procederá por petición de parte cuando haya solicitud de inspección o interposición de querrela administrativa laboral.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En todo caso, las empresas que sean intermediarias del trabajo doméstico estarán sujetas a las prohibiciones que sobre intermediación laboral ilegal existan en la normatividad vigente.</p>	<p><b>Artículo 6º. Inspección a agencias de empleo y empresas intermediarias del trabajo doméstico.</b> Los inspectores del trabajo <b>podrán</b> inspeccionar las agencias de empleo, empresas intermediarias del trabajo doméstico, plataformas digitales o cualquier otra figura con la que se intermedie este servicio, de manera periódica mediante la solicitud de información documental. Esta inspección también procederá por petición de parte cuando haya solicitud de inspección o interposición de querrela administrativa laboral.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En todo caso, las empresas que sean intermediarias del trabajo doméstico estarán sujetas a las <b>disposiciones</b> que sobre intermediación laboral ilegal existan en la normatividad vigente.</p>	<p>Se ajusta de acuerdo a los comentarios previamente expuestos.</p>
<p><b>Artículo 9º. Solicitud de información documental.</b> El inspector del trabajo de oficio o a solicitud de parte cuando haya solicitud de inspección o interposición de querrela administrativa laboral, solicitará al empleador información documental relativa a pagos de la seguridad social integral, cumplimiento de las normas en materia de salud y seguridad en el trabajo, pago de salarios, pago de prestaciones sociales y comprobantes de otras obligaciones laborales y de la seguridad social integral que considere</p>	<p><b>Artículo 7º. Solicitud de información documental.</b> El inspector del trabajo de oficio o a solicitud de parte cuando haya solicitud de inspección o interposición de querrela administrativa laboral, solicitará al empleador información documental relativa a pagos de la seguridad social integral, cumplimiento de las normas en materia de salud y seguridad en el trabajo, pago de salarios, pago de prestaciones sociales y comprobantes de otras obligaciones laborales y de la seguridad social integral que considere</p>	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIÓN
<p>o que no se encuentren depositadas en el sistema de registro oficial del Ministerio de Trabajo, mediante correo electrónico, llamada telefónica o mediante otros medios virtuales o presenciales.</p>	<p>o que no se encuentren depositadas en el sistema de registro oficial del Ministerio de Trabajo.</p> <p><u>La solicitud de información documental podrá hacerse mediante correo electrónico, llamada telefónica o mediante otros medios virtuales o presenciales.</u></p>	
<p><del><b>Artículo 10. Articulación institucional en casos de emergencia.</b> El inspector del trabajo activará la inspección laboral de emergencia para ingresar a los hogares sin autorización judicial y sin consentimiento del empleador en articulación con otras autoridades competentes en situaciones de violencia, trabajo forzoso y trabajo infantil.</del></p> <p><del><b>Parágrafo 1º.</b> El inspector del trabajo tendrá la obligación de poner de forma oficiosa en conocimiento de las autoridades competentes de dicha situación, dando cumplimiento al mandato constitucional y legal de la obligación de denuncia.</del></p> <p><del><b>Parágrafo 2º.</b> El Ministerio de Trabajo elaborará de manera participativa con las organizaciones de trabajo doméstico una ruta de atención en casos de violencias basadas en género que permita identificar y atender de manera eficaz las violencias que ocurren en el marco del trabajo doméstico.</del></p>		<p>En el mismo sentido del artículo 7º.</p>
<p><del><b>Artículo 11. Inspección con enfoque disuasivo.</b> La función de inspección vigilancia y control tendrá un efecto disuasivo y de carácter sancionatorio cuando haya incumplimiento a la normatividad vigente. Dentro de las estrategias para la inspección en el sector del trabajo doméstico se deberán coordinar visitas sin previo aviso en zonas de alta contratación de personas trabajadoras domésticas, estas inspecciones pueden ser de oficio o a petición de parte.</del></p>		<p>En el mismo sentido del artículo 7º.</p>
<p><del><b>Artículo 12. Inspección mediante autorización judicial.</b> Adiciónese un título nuevo al Capítulo XVI del Decreto ley 2158 de 1948- Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, el cual quedará así:</del></p> <p><del><b>V. INSPECCIÓN LABORAL EN DOMICILIO O RESIDENCIA:</b></del></p> <p><del><b>Artículo 129 B. Inspección mediante autorización judicial.</b> Cuando se le niegue al inspector de trabajo el ingreso al domicilio o residencia por parte del empleador, el inspector de trabajo o la parte interesada podrá obtener la autorización judicial mediante trámite incidental de autorización de acceso al domicilio o residencia del empleador. Ese será solicitado ante el juez laboral de circuito en única instancia o ante los jueces municipales de pequeñas causas y competencia múltiple en única instancia, según el caso, señalando los motivos que fundamenten la petición.</del></p>		<p>Ver comentarios del artículo 7º.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIÓN
<i>El incidente de autorización de acceso al domicilio o residencia del empleador será resuelto dentro de los cinco (5) días siguientes a que el juez avoque conocimiento. Una vez asumida competencia por parte del juez, se notificará al empleador, correrá traslado para que este ejerza su derecho a oponerse a la petición y ordenará la práctica de pruebas. El incidente será resuelto en sentencia que será debidamente notificada a las partes. Contra la decisión del juez procede recurso de reposición y el grado de consulta.</i>		
CAPÍTULO IV DISPOSICIONES GENERALES <b>Artículo 13. Reglamentación.</b> Salvo disposición que incluya un plazo diferente, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Trabajo y demás entidades competentes, tendrá un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para expedir su reglamentación.	CAPÍTULO IV DISPOSICIONES GENERALES <b>Artículo 8°. Reglamentación.</b> Salvo disposición que incluya un plazo diferente, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Trabajo y demás entidades competentes, tendrá un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para expedir su reglamentación.	
	<b>Artículo 9°. Política pública. El Gobierno nacional diseñará, implementará y ejecutará una política pública para prevenir y erradicar todas las conductas y actos que vulneran los derechos de las personas que trabajan en este sector. Entre otras acciones, se tendrán que hacer campañas en medios masivos de comunicación para sensibilizar a la ciudadanía sobre esta situación. Anualmente el Gobierno nacional deberá rendir informe sobre esta política a las comisiones séptimas constitucionales de la Cámara de Representantes y el Senado de la República.</b>	Artículo nuevo.
<b>Artículo 14. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 10. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	

Los ajustes hechos corresponden a modificaciones de redacción, alcance y concordancia normativa del proyecto.

#### 4. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos

que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

- Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

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

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) **Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.**
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual, sin embargo, debe tenerse en cuenta por parte de los Congresistas que eventualmente podría verse un conflicto el interés si

de manera personal o sus familiares relacionados en los grados de consanguinidad y afinidad cuentan con empresas relacionadas con el trabajo doméstico, así como si recibieron financiación de este tipo de este sector. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

### Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar Primer Debate al Proyecto de ley número 281 de 2022 Cámara, *por medio de la cual se dictan medidas para el sector de trabajo doméstico en Colombia y se dictan otras disposiciones*”.

Atentamente,

MARÍA FERNANDA CARRASCAL  
Representante a la Cámara

JUAN CAMILO LONDOÑO  
Representante a la Cámara

Betsy Judith Pérez Arango  
Representante a la Cámara

Héctor David Chaparro  
Representante a la Cámara

JUAN CARLOS VARGAS  
Representante a la Cámara

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 281 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan medidas para el sector de trabajo doméstico en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Objeto, definiciones y principios

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto dictar medidas para la labor de trabajo doméstico, relacionadas con la formalización e inspección laboral, buscando garantizar el acceso a la justicia y proteger los derechos de las personas que trabajan en este sector, en cumplimiento de la normatividad vigente y de la seguridad social integral.

Las medidas dispuestas en la presente ley tienen un enfoque de género y diferencial, reconociendo las circunstancias de violencia, discriminación histórica del sector.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, se tendrán como definiciones las siguientes:

- i) **Persona trabajadora del servicio doméstico.** La persona natural que a cambio de una remuneración presta su servicio personal en forma directa, o a través de cualquier figura de intermediación

del servicio, y de manera habitual, bajo continuada subordinación o dependencia, residiendo o no en el lugar de trabajo, a una o varias personas naturales en la ejecución de tareas de aseo, cocina, lavado, planchado, cuidado directo o indirecto de menores, y demás labores inherentes al hogar.

- ii) **Internas.** Se llamarán 'internas' a las personas trabajadoras o de servicio doméstico que residan de manera permanente o habitual en su lugar o sitio de trabajo.
- iii) **Trabajo doméstico.** En concordancia con el artículo 1° literal A) de la Ley 1595 del 2012, la expresión trabajo doméstico designa el trabajo realizado en un hogar u hogares o para los mismos.

Artículo 3°. *Principios.* Serán aplicables a la presente ley los siguientes criterios y principios:

- i) La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.
- ii) La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.
- iii) La prohibición y penalización de toda práctica de trabajo infantil, de acuerdo con la normatividad vigente.
- iv) La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.
- v) El respeto, la promoción y la garantía del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso.
- vi) La garantía de mecanismos efectivos de prevención, inspección, investigación y sanción de los casos de violencia y acoso, incluyendo a través de la inspección del trabajo o de otros organismos competentes, en concordancia con las normas laborales y penales que apliquen.
- vii) La garantía de un real y efectivo acceso a la justicia laboral.
- viii) Participación de las organizaciones de trabajo doméstico desde un enfoque pluralista y democrático.

## CAPÍTULO II

### Forma de vinculación y registro

Artículo 4°. *Registro oficial de contratos de trabajo doméstico y novedades.* Los contratos de trabajo del servicio doméstico deberán depositarse por parte del empleador, en el Ministerio de Trabajo dentro de los quince (15) días calendario siguientes al inicio de la relación laboral, so pena de las sanciones a las que haya lugar. Para el efecto, el Ministerio deberá contar con portal web, correo electrónico o dirección postal para hacer el depósito de los contratos.

El Ministerio del Trabajo podrá fijar la entidad competente encargada de cumplir esta obligación en los lugares donde no exista presencia institucional del Ministerio.

El registro deberá contar como mínimo con:

- i) El tipo de contrato.
- ii) Remuneración.
- iii) Horario.
- iv) Jornada de trabajo.
- v) Lugar de la prestación de servicio.

De igual manera, una vez al año y dentro de los quince (15) días calendario siguientes a su ocurrencia, se registrarán novedades, como el número de horas extras trabajadas al mes por la persona trabajadora, accidentes o incidentes de trabajo, exámenes médico laborales de ingreso y egreso, y las que defina el Ministerio de Trabajo.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Trabajo definirá los canales dispuestos para el registro, de que trata este artículo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Para la consolidación de los mecanismos electrónicos o digitales dispuestos para el registro, el Ministerio del Trabajo deberá adaptar la página web en el plazo definido en el presente parágrafo.

En todo caso, los efectos del depósito serán de publicidad y en ningún caso se constituirán como un requisito para la validez del contrato de trabajo de personas del servicio doméstico.

Parágrafo 2°. Los empleadores que hayan suscrito contratos de trabajo de manera previa a la expedición de la presente ley, y que se encuentren vigentes, tendrán un plazo de treinta (30) días para cumplir con lo dispuesto en este artículo, contados a partir de la definición de los canales de registro por parte del Ministerio de Trabajo.

Parágrafo 3°. Serán aplicables a las personas trabajadoras del servicio doméstico todas las normas del derecho del trabajo y de la seguridad social, con las especialidades que surgen de la presente ley y demás normatividad relacionada.

## CAPÍTULO III

### Mecanismos de queja y denuncia y disposiciones para la inspección laboral

Artículo 5°. *Mecanismos de quejas y denuncias.* El Ministerio de Trabajo habilitará una línea telefónica y otros medios idóneos que le permitan a las personas trabajadoras del servicio doméstico denunciar directa y efectivamente la ocurrencia de violaciones a sus derechos laborales y de la seguridad social, y de violencias basadas en género, entre otras, En cualquier caso, la interposición de estas quejas o denuncias podrá ser anónima.

Parágrafo 1°. Una vez recibida la queja o denuncia, el Ministerio de Trabajo deberá sistematizarla y registrarla.

Por lo tanto, la simple recepción de la queja o denuncia será suficiente para iniciar la correspondiente actuación administrativa, como la activación de alertas inmediatas de protección que se requiera en casos de violencia, discriminación, trabajo forzoso o trabajo infantil, y dar traslado del

caso a las autoridades competentes para iniciar las investigaciones a que haya lugar, entre otras a la Fiscalía General de la Nación.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Trabajo elaborará de manera participativa con las organizaciones de trabajo doméstico una ruta de atención en casos de violencias basadas en género que permita identificar y atender de manera eficaz las violencias que ocurren en el marco del trabajo doméstico.

Artículo 6°. *Inspección a agencias de empleo y empresas intermediarias del trabajo doméstico.* Los inspectores del trabajo podrán inspeccionar las agencias de empleo, empresas intermediarias del trabajo doméstico, plataformas digitales o cualquier otra figura con la que se intermedie este servicio, de manera periódica mediante la solicitud de información documental. Esta inspección también procederá por petición de parte cuando haya solicitud de inspección o interposición de querrela administrativa laboral.

Parágrafo. En todo caso, las empresas que sean intermediarias del trabajo doméstico estarán sujetas a las disposiciones que sobre intermediación laboral ilegal existan en la normatividad vigente.

Artículo 7°. *Solicitud de información documental.* El inspector del trabajo de oficio o a solicitud de parte cuando haya solicitud de inspección o interposición de querrela administrativa laboral, solicitará al empleador información documental relativa a pagos de la seguridad social integral, cumplimiento de las normas en materia de salud y seguridad en el trabajo, pago de salarios, pago de prestaciones sociales y comprobantes de otras obligaciones laborales y de la seguridad social integral que considere o que no se encuentren depositadas en el sistema de registro oficial del Ministerio de Trabajo.

La solicitud de información documental podrá hacerse mediante correo electrónico, llamada telefónica o mediante otros medios virtuales o presenciales.

CAPÍTULO IV

Disposiciones generales

Artículo 8°. *Reglamentación.* Salvo disposición que incluya un plazo diferente, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Trabajo y demás entidades competentes, tendrá un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para expedir su reglamentación.

Artículo 9°. *Política pública.* El Gobierno nacional diseñará, implementará y ejecutará una política pública para prevenir y erradicar todas las conductas y actos que vulneran los derechos de las personas que trabajan en este sector. Entre otras acciones, se tendrán que hacer campañas en medios masivos de comunicación para sensibilizar a la ciudadanía sobre esta situación. Anualmente el gobierno nacional deberá rendir informe sobre esta política a las comisiones séptimas constitucionales de la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

MARÍA FERNANDA CARRASCAL  
Representante a la Cámara

JUAN CAMILO LONDOÑO  
Representante a la Cámara

Betsy Pérez Arango  
BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO  
Representante a la Cámara

Héctor David Chaparro  
HÉCTOR DAVID CHAPARRO  
Representante a la Cámara

JUAN CARLOS VARGAS  
Representante a la Cámara

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 031 DE 2022 CÁMARA**

*por la cual se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.*

Bogotá, D. C., 6 de febrero de 2023

Honorable Representante  
AGMETH ESCAF TIJERINO  
Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente -  
Cámara de Representantes

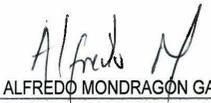
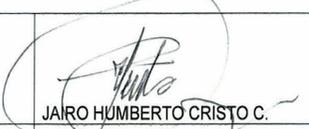
Bogotá, D. C.

**Referencia: Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 031 de 2022 Cámara, por la cual se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.**

Honorable Presidente,

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, conforme al artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, y atendiendo los artículos 153 y 156 de la misma ley, los suscritos y suscritas ponentes abajo firmantes, nos permitimos rendir Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate al Proyecto de ley número 031 de 2022 Cámara, por la cual se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

De los Honorables Representantes:

 ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN	 JAIRO HUMBERTO CRISTO C.
 MARÍA FERNANDA CARRASCAL	 GERARDO YEPES CARO

## I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley es de origen parlamentario, fue radicado el 22 de julio de 2022 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el Representante Juan Carlos Wills Ospina del Partido Conservador, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 860 de 2022. El día 26 de julio de 2022 fue remitido por competencia para iniciar su trámite en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y el 16 de agosto de 2022 los Representantes Alfredo Mondragón Garzón (Coordinador), María Fernanda Carrascal Rojas, Jairo Humberto Cristo Correa y Gerardo Yepes Caro, fueron designados como ponentes.

El proyecto fue debatido en la Comisión Séptima el día dieciséis (16) de noviembre del año dos mil veintidós (2022), aprobándose por unanimidad y sin modificación alguna su ponencia, articulado, título y pregunta.

## II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto restablecer los derechos que le fueron transgredidos a ciudadanos preponderantemente de los sectores sociales más vulnerables, al omitirse la obligación constitucional de brindarles la doble asesoría previa a la decisión de afiliación o traslado entre regímenes pensionales, estableciendo a nivel legal un periodo de traslado excepcional, siempre que los interesados cumplan las siguientes condiciones:

- Hombres mayores de 52 años o mujeres mayores de 47 años.
- Que hayan cotizado mínimo de 750 semanas.

Con la apertura de esta *ventana de traslado pensional* se responde a demandas de garantía y restablecimiento de dichos derechos que se vienen tramitando por vía judicial con altísimos costos para el Estado, la administración de justicia y las y los ciudadanos.

## III. NECESIDAD Y CONVENIENCIA

El modelo de Estado consagrado en la Constitución se funda en el respeto de la dignidad humana, la solidaridad, y la prevalencia del interés general. Asimismo, la promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los derechos y la vigencia de un orden justo, son fines esenciales del Estado y misión de las autoridades. De otro lado, según el artículo 90 de la Carta, el Estado es responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables.

Colombia adoptó a partir de la Ley 100 de 1993 –vigente desde el 1º de abril de 1994–, un modelo paralelo de seguridad social en pensiones, caracterizado por la competencia entre regímenes público y privado, teniendo como principios orientadores la solidaridad, la universalidad, la integridad, y la protección de todas las personas en el cubrimiento de los riesgos socialmente relevantes.

Conforme lo anterior, a partir de la precitada ley, en el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, surgieron de manera autónoma, solidaria y excluyente dos Regímenes, el de Prima Media con Prestación definida, administrado hoy por Colpensiones antes Instituto Colombiano de los Seguro Social (ISS) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), gestionado este por Administradoras de Fondos de Pensiones. Aunque estos regímenes en gran medida tienen características distintas y en algunos aspectos son diametralmente opuestos, compartieron desde su nacimiento el deber de informar y asesorar adecuadamente a los potenciales afiliados y a los afiliados, con el propósito de que estas personas tomaran una decisión informada sobre la conveniencia o no, de afiliarse o trasladarse a determinada EAFP, con base en información clara, precisa y veraz.

Es así como el Estatuto Orgánico del Sistema financiero, contenido en el Decreto número 663 de 1993, de plena aplicación para las AFP, puesto que dichas entidades en buena medida se encargan de la gestión fiduciaria y son entidades financieras, disponía en el artículo 97 lo siguiente:

(...)

*Artículo 97. Información a los usuarios. Las entidades vigiladas deben suministrar a los usuarios de los servicios que prestan, la información necesaria para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realicen, de suerte que les permita, a través de elementos de juicio claro y objetivo, escoger las mejores opciones del mercado. (Presidencia de la República de Colombia).*

Posteriormente, en el año 2003, la Ley 795 de aquel año, modificatoria del Estatuto del 1993, planteó en su artículo 23 un ajuste en los siguientes términos:

(...)

*Información a los usuarios. Las entidades vigiladas deben suministrar a los usuarios de los servicios que prestan la información necesaria para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realicen, de suerte que les permita, a través de elementos de juicio claros y objetivos, escoger las mejores opciones del mercado y poder tomar decisiones informadas. En tal sentido, no está sujeta a reserva la información correspondiente a los activos y al patrimonio de las entidades vigiladas, sin perjuicio del deber de sigilo que estas tienen sobre la información recibida de sus clientes y usuarios”.*

Estipulándose en la norma con absoluta precisión que el consentimiento que otorgan los usuarios o clientes de las entidades financieras, incluidas las AFP, en la toma de decisiones debe ser informado (información oportuna, clara, completa y comprensible).

Continuando con el recuento normativo que regula la obligación de estas entidades a suministrar la adecuada información a los potenciales afiliados

y afiliados, tenemos que la Ley 1328 de 2009, por medio de la cual se reformó el Sistema Financiero, estipuló como principio de protección al usuario financiero el de transparencia e información cierta, suficiente y oportuna, el cual tiene el siguiente alcance:

**Transparencia e información cierta, suficiente y oportuna.** *Las entidades vigiladas deberán suministrar a los consumidores financieros información cierta, suficiente, clara y oportuna, que permita, especialmente, que los consumidores financieros conozcan adecuadamente sus derechos, obligaciones y los costos en las relaciones que establecen con las entidades vigiladas.*

Entendiéndose como información cierta aquella verdadera, que no refleja dudas, sustentada en la realidad objetiva, orientada bajo el principio constitucional de la buena fe.<sup>1</sup>

Respecto al término suficiente, en relación con la información, tenemos que se hace referencia a una información amplia sobre las características, productos y condiciones del sistema.

En cuanto a la característica de la oportunidad en la información, tenemos que sea otorgada a tiempo, para el caso específico del Sistema General en Pensiones, antes de realizarse la afiliación y antes de que se produzca el hecho relevante en que el afiliado no puede trasladarse de Régimen.

Al año siguiente, se expidió el Decreto número 2555 de 2010, acto por el cual “se recogen y reexpiden normas del sector financiero estableciendo reglas de protección al consumidor financiero del sistema de pensiones”, entre ellas:

*Objeto y ámbito de aplicación. Sin perjuicio de otras disposiciones que contemplen medidas e instrumentos especiales de protección al consumidor financiero, las normas aquí contenidas tienen por objeto establecer los principios y reglas, derechos y deberes que rigen la protección de los consumidores financieros en las relaciones entre estos y las entidades administradoras de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, en relación con la administración de los fondos de pensiones obligatorias.*

Por su parte el artículo 2.6.10.2.3 del aludido decreto, en relación a la obligación de informar por parte de las AFP:

**Artículo 2.6.10.2.3 Asesoría e información al Consumidor Financiero.** *Las administradoras tienen el deber del buen consejo, por lo que se encuentran obligadas a proporcionar a los consumidores financieros información completa sobre las alternativas de su afiliación al esquema de Multifondos, así como los beneficios, inconvenientes y efectos de la toma de decisiones en relación con su participación en cualquiera de los dos Regímenes del Sistema General de Pensiones.*

Mientras que en el artículo 2° de la Ley 1748 de 2014, “*Por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones*”, se dejó sentado de manera expresa el tipo de información que debían recibir los afiliados, así:

**Artículo 2°.** *Las administradoras de Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual tendrán la obligación de poner a disposición de sus afiliados a través de los distintos canales que dispongan las administradoras y, trimestralmente, a través de extractos que serán enviados al afiliado por el medio que este escoja, la siguiente información:*

- a) *Capital neto ahorrado;*
- b) *Monto de los intereses devengados por ese capital durante el tiempo que se informa;*
- c) *Las cotizaciones recibidas durante el periodo de corte del extracto;*
- d) *El monto deducido por el valor de todas y cada una de las comisiones que cobra la sociedad administradora, indicando el valor de cada comisión y porcentaje respectivo, así como el monto de las demás deducciones realizadas, de acuerdo con la normatividad vigente;*
- e) *Saldo final neto después de efectuar las deducciones, así como la información que para el efecto determine la Superintendencia Financiera de Colombia.*

*El afiliado podrá solicitar una proyección de su expectativa pensional a la Administradora en la que se encuentre afiliado. Para ello suministrará a la administradora respectiva la información adicional que requiera sobre su situación familiar y beneficiarios, entre otros factores necesarios para la estimación. La proyección de la expectativa pensional se calculará con base en las normas legales existentes. El afiliado tiene derecho a contar con asesoría personalizada para este efecto.*

*En el caso del Régimen de Prima Media, Colpensiones, o quien haga sus veces, deberá poner a disposición de sus afiliados a través de los distintos canales de que disponga y, anualmente, a través de extractos que serán enviados al afiliado por el medio que este escoja, la siguiente información:*

- a) *Las deducciones efectuadas;*
- b) *El número de semanas cotizadas durante el periodo de corte del extracto;*
- c) *El ingreso base de cotización de los aportes efectuados en los últimos seis meses;*
- d) *La información que determine la Superintendencia Financiera de Colombia.*

**Parágrafo 1°.** *Adicionar un inciso 2° al artículo 9° de la Ley 1328 de 2009, que regula el contenido mínimo de la información al consumidor financiero, cuyo texto es el siguiente:*

*En desarrollo de lo anterior, las Administradoras del Sistema General de Pensiones deberán*

<sup>1</sup> Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-040 de 2003 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

*garantizar que los clientes que quieran trasladarse entre regímenes pensionales, reciban asesoría de representantes de ambos regímenes, como condición previa para que proceda el traslado entre regímenes. Lo anterior de conformidad con las instrucciones que para el efecto imparta la Superintendencia Financiera de Colombia.*

Mientras que, en el año 2015, se promulgó el Decreto número 2071, alusivo al régimen de protección al consumidor financiero del Sistema General de Pensiones, el cual adiciona el Capítulo 4 al Título 10 del Libro 6 de la Parte 2 del Decreto número 2555 de 2010. Dicho decreto, entre otras consideraciones, contiene aspectos concernientes a: emisión de extractos por las AFP, tanto públicas como privadas; Proyección del beneficio pensional; deber del buen consejo (información completa respecto a los beneficios, inconvenientes y efectos de la toma de decisiones en relación con su participación en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones); debida asesoría por representantes de ambos regímenes cuando el afiliado solicite el traslado entre estos.

Finalmente, para el año 2016, la Superintendencia Financiera, promulga la Circular número 016 en donde se precisan una serie de lineamientos e instrucciones para cuando los afiliados soliciten el traslado entre regímenes pensionales.

Como se ha puesto de presente con la reseña del tránsito normativo en materia de la responsabilidad que tienen las entidades administradoras de pensiones, pese a que dichas instituciones les asistía la obligación de brindar una información clara, suficiente, oportuna y veraz al afiliado o quien estuviera interesado en serlo, desde el inicio de la implementación del modelo, no se contó con los mecanismos que garantizaran la protección de los usuarios, desde la perspectiva de la oferta adecuada en cantidad y calidad de la información que debía brindárseles, con el fin de que la toma de decisiones en cuanto a la afiliación o traslado a, o desde, determinado régimen de pensiones, estuviera precedida de un conocimiento integral, capaz de generar un consentimiento auténticamente informado.

La deficiencia en el suministro de esa información, o su total ausencia por más de 23 años, generó uno de los problemas más sentidos en la actualidad por la población, casi siempre de los sectores más vulnerables, frente al hecho de que, como consecuencia de la ignorancia sobre el funcionamiento de los diferentes regímenes y sus consecuencias prácticas en el monto y momento de la pensión, tomó la decisión que menos convenía a sus condiciones de existencia durante la vejez.

La solución de esa inequidad se ha buscado y obtenido parcialmente por la vía judicial. Desencadenándose un considerable incremento de acciones judiciales adelantadas por las personas afectadas por la ausencia o indebida información, que les faltan menos de diez (10) años para cumplir

el requisito de la edad para pensionarse, ello en procura de lograr la declaratoria de ineficacia del traslado de un régimen pensional a otro, por parte de un Juez de la República lo que conlleva un alto costo emocional, económico y social, y la correlativa congestión del aparato jurisdiccional encargado de resolverlas.

Precisamente, esos pronunciamientos judiciales, proferidos por gran parte de los Juzgados y Tribunales superiores en todo el país, han derivado en que el órgano de cierre en materia de justicia laboral, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, haya estructurado desde el año 2008 y hasta hoy, una sólida línea jurisprudencial, que define la calidad de información que debió brindarse a los usuarios, y lo reconoce como un derecho de los usuarios del Sistema General de pensiones. Por ello resuelve en las sentencias de casación dirimentes de problemas jurídicos que han llegado a su conocimiento, declarar la ineficacia del traslado de régimen por ausencia, insuficiencia o indebida información o asesoría. Dice la Corte en la Sentencia fundadora de la línea Jurisprudencial referida:

(...)

*“fue parcial para la decisión que llevó al actor a optar por cambio de régimen, y que posteriormente se advierte equivocada, cuando al reclamar su derecho a la edad de los sesenta años, el camino que le ofrecen es el del retiro programado, con la venta de los bonos pensionales en el mercado secundario, con enorme sacrificio económico, circunstancia que no se le hizo saber por parte de la administradora siendo este su deber”<sup>2</sup>.*

Criterio que fuera afirmado por el alto tribunal en la Providencia SL12136-2014 M. P. Elsy del Pilar Cuello Calderón, fallo en la que el órgano de cierre de la Jurisdicción Laboral, estimó que un traslado de régimen pensional debe ser declarado ineficaz, cuando el consentimiento otorgado por la persona no se encuentra fundamentado en la documentación suficiente, y la información otorgada no contempló los efectos que dicha decisión acarrearía para el derecho pensional del afiliado.

En providencia del mismo año, en la sentencia del 3 de septiembre de 2014, identificada con el Radicado número 46292, dijo la Alta Corporación:

(...)

*“Una inoportuna o insuficiente asesoría sobre los puntos del tránsito de régimen son indicativos de que la decisión no estuvo precedida de la comprensión suficiente, y menos del real consentimiento para adoptarla.*

*Es evidente que cualquier determinación personal de la índole que aquí se discute, **es eficaz, cuando existe un consentimiento informado**: en materia de seguridad social, el juez no puede ignorar que, por la trascendencia de los derechos pensionales, la*

<sup>2</sup> Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral Radicado 31989 de 2008 M. P. Eduardo López Villegas.

*información, en este caso, del traslado de régimen, debe ser de transparencia máxima”.* (Destacamos).

Posteriormente en la Sentencia SL19447-2017, la Corporación profundizó aún más sobre el alcance de la información que debía proporcionar la AFP a sus potenciales afiliados, afirmando que no bastaba con la existencia del mero registro, vertido en el formulario de afiliación para que este gozara de eficacia, sobre este aspecto, explicó que:

*“Por demás las implicaciones de la asimetría en la información determinante para advertir la validez o no de la escogencia del régimen pensional, no solo estaba contemplada con la severidad del artículo 13 atrás indicado, sino además el Estatuto Financiero de la época, para controlarla, imponía, en los artículos 97 y siguientes que las administradoras, entre ellas las de pensiones, debían obrar no solo conforme a la ley, sino soportadas en principios de “buena fe y de servicio a los intereses sociales” en las que se sancionaba que no se diera información relevante, e incluso se indicaba que “las entidades vigiladas deben suministrar a los usuarios de los servicios que prestan la información necesaria para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realicen de suerte que les permita, a través de los elementos de juicio claros y objetivos, escoger las mejores condiciones del mercado.*

Agregando:

(...)

*“Por su parte, la transparencia es una norma de diálogo que le impone a la administradora, a través del promotor de servicios o asesor comercial, dar a conocer al usuario, en un lenguaje claro, simple y comprensible, los elementos definitorios y condiciones del régimen de ahorro individual con solidaridad y del de prima media con prestación definida, de manera que la elección pueda realizarse por el afiliado después de comprender a plenitud las reglas, consecuencias y riesgos de cada uno de los oferentes de servicios. En otros términos, la transparencia impone la obligación de dar a conocer toda la verdad objetiva de los regímenes, evitando sobredimensionar lo bueno, callar sobre lo malo y parcializar.*

(...)

*Y no podía ser de otra manera, pues las instituciones financieras cuentan con una estructura corporativa especializada, experta en la materia y respaldada en complejos equipos actuariales capaces de conocer los detalles de su servicio, lo que las ubica en una posición de preeminencia frente a los usuarios. Estos últimos, no solo se enfrentan a un asunto complejo, hiperregulado, sometido a múltiples variables actuariales, financieras y macroeconómicas, sino que también se enfrentan a barreras derivadas de sus condiciones económicas, sociales, educativas y culturales que profundizan las dificultades en la toma de sus decisiones. Por consiguiente, la administradora profesional y el afiliado inexperto se encuentran en un plano desigual, que la legislación intenta reequilibrar*

*mediante la exigencia de un deber de información y probatorio a cargo de la primera”.*

Con la anterior reseña jurisprudencial, indicativa de la sólida postura del órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria en su sala laboral, en los casos en que se produjeron traslados entre regímenes pensionales del Sistema General de Pensiones a partir de la Ley 100 de 1993, y un número importante de afiliados vieron lesionados sus derechos de manera grave con la pérdida de beneficios pensionales y se encontraron ante la imposibilidad de trasladarse al régimen que deseaban y que más les favorecía, por restricción expresa del artículo 2° de la Ley 797 de 2003, viéndose obligados a acudir a desgastantes y tortuosos procesos judiciales como único camino para intentar remediar el daño que se les ocasionó, queda claro para la Corte Suprema de Justicia que el acto jurídico de afiliación o cambio de régimen, debió estar precedido de una ilustración suficiente y auténtica al trabajador o usuario, como mínimo, acerca de las características, condiciones, acceso, ventajas y desventajas de cada uno de los regímenes pensionales, así como de los riesgos y consecuencias del traslado.

Para nadie es un secreto que las fórmulas actuariales, cálculos matemáticos y financieros, la dependencia de los mercados de capitales y las resultantes de las fluctuaciones cambiarias y bursátiles, factores de incidencia en el cálculo de una mesada pensional en el ámbito de la libre competencia, implican un alto nivel de complejidad y sofisticación que se encuentra lejos de las posibilidades de comprensión de la inmensa mayoría, requiriéndose para ello altos grados de especialización. Eso imponía la obligación de brindar ilustración siquiera aproximada, pero sobre todo auténtica y práctica, a los destinatarios del sistema.

Existe entonces, un verdadero e insoslayable deber de brindar un consentimiento informado, entendido como un procedimiento que garantice, antes de aceptar un ofrecimiento o un servicio, la comprensión por el usuario de las condiciones, riesgos y consecuencias de su afiliación al régimen. Vale decir, que el afiliado antes de dar su consentimiento, ha debido recibir información transparente, clara, cierta, comprensible y oportuna. Solo de esa manera se hubiera respetado el derecho a la igualdad de los usuarios, que no se encontraban en un plano de equilibrio contractual al momento de exteriorizar su manifestación de voluntad.

Fueron estas exigencias previstas para las AFP en las normas que desde su creación las regían y las establecidas y desarrolladas en la jurisprudencia de la Corte, las que no se cumplieron desde el inicio de la puesta en vigencia del sistema. De esas manifestaciones de Alta Magistratura, no puede concluirse cosa distinta que, por lo menos hasta la expedición de la Circular número 016 del 28 de abril de 2016, no se brindó a los usuarios la cantidad y calidad de información que permitiera la toma de una decisión consciente, acerca del régimen pensional al

que debían afiliarse, en procura de obtener el mejor provecho de sus aportes pensionales, y, con ello, una mejor calidad de vida durante la vejez o la invalidez.

#### IV. RESPALDO DE LA ACADEMIA.

En la búsqueda de soluciones a los problemas de la población usuaria, en el año 2019, el autor del proyecto elevó consulta al sector académico sobre la presente iniciativa legislativa. Las siguientes fueron las respuestas.

##### a) La Universidad del Rosario.

El Observatorio Laboral de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, a través de valiosa contribución de su director, el doctor Iván Daniel Jaramillo Jassir, considera:

*“El fuerte debate a propósito de los traslados entre regímenes, sin mediar la doble asesoría, prevista desde la expedición de la Circular número 16 de 2016 de la Superintendencia Financiera de Colombia, demanda intervención legislativa para habilitar la facultad de libre selección de régimen pensional sin restricciones que compense los 22 años de funcionamiento del modelo pensional paralelo sin disposiciones sobre el deber de asesoría para garantizar los deberes de transparencia y buena fe en la información de las Administradoras de Fondos de Pensiones”.*

En términos sencillos: Si durante 22 años se produjeron afiliaciones y traslados entre regímenes de pensiones, sin que se hubieran cumplido obligaciones esenciales como la completa y debida información, es de elemental justicia y equidad, permitir una especie de período de gracia, que compense esa dramática desigualdad, permitiendo el traslado entre regímenes de quienes fueron víctimas de semejante omisión. **Para lo cual, es de suma importancia entender que no se está imponiendo un mandato, sino restableciendo un derecho de libre disposición, lo que implica que no todos los beneficiarios optarán por el traslado.**

La misma fuente académica aporta un ejercicio de mitos y realidades, que ilustra las bondades de la medida de la presente propuesta legislativa:

**“Mito 1:** La libertad de traslado constituye competencia desleal.

*Realidad:* Resulta contraevidente considerar la libertad de selección del régimen pensional como conducta constitutiva de competencia desleal.

*Se considera que la habilitación de traslados durante 6 meses a contrario sensu de constituir una competencia desleal, procura corregir legislativamente la brecha de 22 años de funcionamiento del Sistema General de Pensiones, en el que no han existido obligaciones específicas de transparencia en la información y debida asesoría en la selección de régimen pensional.*

**Mito 2:** La medida es muy costosa en materia fiscal y de distribución regresiva. *Realidad:* La funcionalidad de los sistemas de prima media está ligada a una cantidad específica de afiliados para hacer sostenible financieramente el sistema. En

*esa medida, la posibilidad de traslado favorece el crecimiento de la base de cotizantes para financiar las prestaciones por vejez debidas reduciendo el subsidio a cargo del Estado. Los teóricos efectos regresivos de la medida carecen de base empírica si se toma en consideración que el 80% de las pensiones a reconocer oscila entre 1 y 2 smlmv”.*

No menos relevante es el siguiente aporte del mismo claustro académico:

- “1. Resulta conveniente y necesario corregir legislativamente la brecha de traslados sin regulación de doble asesoría específica, comprendida entre los años 1994 y 2014 cuyo traslado al ámbito judicial supone la asunción de costos a cargo del afiliado contradiciendo el mandato de aplicación preferencial contenido en el artículo 272 de la Ley 100 de 1993 sin perjuicio de la profundización de la congestión judicial en el ámbito judicial recientemente intervenida para incorporar esquemas específicos de descongestión.
2. La habilitación del período de gracia de 6 meses no comporta obligación de traslado manteniendo el respeto del principio de libertad de selección de régimen pensional. Al tiempo, el período de inaplicación de la restricción de traslados ya fue implementado en el año 2004 sin haber incluido estándares de doble asesoría que demanda un sistema de corrección general y abstracto.
3. El período propuesto de inaplicación de la restricción legal de traslado pensional pretende corregir las disfuncionalidades en la implementación del modelo paralelo de pensiones habilitando traslados cuyo efecto está ligado a la transferencia de los saldos en las cuentas de ahorro individual a las reservas del régimen de prima media con prestación definida.
4. La información veraz y completa, el deber de buen consejo y la doble asesoría en las decisiones pensionales para la realización de la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte socialmente relevantes que estructuran el Sistema Integral de Seguridad Social en concordancia con lo previsto en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.
5. Francia asigna el 14% del PIB a la financiación del sistema pensional, Italia el 16%, Alemania el 10%, sin perjuicio del promedio general de los países de la OCDE que en promedio imputan el 8% en contraste con el 3,5% que asigna Colombia. (The Economist, 2019)”.

##### b) La Universidad Externado de Colombia - Departamento de Derecho Laboral.

El Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia se sumó a la

presente discusión, realizando el siguiente aporte ilustrativo:

### **“1. DE LA FUNDAMENTALIZACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL**

*El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia ha tenido una transformación con el enfoque que le ha otorgado la jurisprudencia constitucional. Actualmente, el derecho a la seguridad social se considera un derecho fundamental porque atañe a los aspectos más sensibles del ser humano. En efecto, la afectación de la salud y la vejez en sí misma son situaciones que incrementan el grado de vulnerabilidad de los sujetos.*

*Ahora bien, la libertad y autonomía, la posibilidad de elegir y autodeterminarse impregnan las decisiones que debe tomar un afiliado en cuanto al régimen en el que quiere pensionarse. Pues bien, esta libertad de elección del régimen y la libertad de traslado entre regímenes parte de la base del ejercicio plena de la autodeterminación. Ahora bien, esa libertad no puede ser ejercida si al afiliado no se le ha dado la información suficiente y veraz sobre las opciones que tiene y las consecuencias reales que traerá para su vida.*

*Así las cosas, han sido dos los derechos fundamentales vulnerados por la omisión de controles del legislador antes de la incorporación de la doble asesoría, la afectación directa del derecho a la seguridad social y la afectación a la libre autodeterminación en la selección del régimen pensional.*

### **2. DE LA CONSOLIDADA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE NULIDAD E INEFICACIA DE TRASLADOS PENSIONALES POR VIOLACIÓN A LA INFORMACIÓN**

*La jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en relación con las nulidades e ineficacias de los traslados pensionales que se dieron durante muchos años sin haberse acreditado que se otorgó la información necesaria al afiliado para tomar una decisión de tal impacto en su vida.*

*Así entonces ya es consolidada la jurisprudencia en esta materia. Por ejemplo, por mencionar algunas de las sentencias expedidas en el año 2019 se podrían referir las siguientes: SL 1421, SL 1452, SL 1688, SL 1689, SL 3058, entre muchas otras que declararon la ineficacia de los traslados por falta de información a los afiliados.*

*La jurisprudencia ha impulsado cambios legislativos en la seguridad social. Toda la reestructuración del sistema general de seguridad social en salud y la expedición de la ley estatutaria en salud (Ley 715 de 2015) fue consecuencia de años de jurisprudencia constitucional al respecto y de la sentencia estructural T- 760 de 2008.*

*En el caso del Sistema General de Pensiones podemos ver una tendencia consolidada y creciente de protección al afiliado que no tuvo información*

*suficiente para adoptar una decisión libre y consciente sobre su futuro pensional. Así las cosas, está consolidada jurisprudencia puede impulsar un cambio legislativo para dar respuesta a una omisión que generó el problema que hoy está siendo resuelto por los jueces caso a caso. Dicho problema puede ser solucionado con el Proyecto de ley número 050 de 2019 sin necesidad de someter al Estado a miles de demandas y decisiones judiciales en contra y a los usuarios llevarlos a un escenario litigioso y judicial cuando ya está clara la existencia de su derecho.*

*Muchos de los afiliados son personas con 1.6 o 2 salarios mínimos (como lo señaló en su intervención el Ministerio de Hacienda), someterlos a un proceso judicial sería una carga excesiva que no tienen por qué llevar cuando el error estuvo en la configuración original de la ley y su regulación sobre traslados”.*

### **V. AHORRO EN COSTOS JUDICIALES Y DISMINUCIÓN DE LA LITIGIOSIDAD.**

De acuerdo a lo expresado por el Presidente (E) de Colpensiones, el doctor Javier Guzmán en sesión celebrada en la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes el primero (1°) de septiembre de dos mil veintidós (2022), en la actualidad se adelantan ante diferentes despachos judiciales de todo el país, aproximadamente 36.000 demandas contra la entidad por ineficacia de traslados, procesos en los que Colpensiones ha sido debidamente notificada, y cerca de 50.000 demandas contra las AFP del Régimen de ahorro individual, por esa misma causa, sin que a esa fecha Colpensiones fuera notificada. Del total de demandas contra la administradora colombiana de pensiones, el 95% se pierden, ganándose tan solo el 5%, pero por causas atribuibles a inadecuada gestión de los profesionales del derecho que representan los intereses de los demandantes.

En tal sentido, el Proyecto de ley número 031 de 2022 evitaría significativos costos judiciales al Estado: De acuerdo a lo expresado por el presidente (E) de Colpensiones, la entidad tendrá que reservar para el año 2023, dentro de su presupuesto, una partida presupuestal de cerca de un billón de pesos, para el pago de indemnizaciones como resultado de las condenas judiciales en su contra en los procesos en donde se demanda la ineficacia del traslado, problema que el presente proyecto busca enfrentar directamente.

Por último, se estipula que aproximadamente trecientos cincuenta mil (350.000) a cuatrocientas mil (400.000) personas podrían verse beneficiadas con el Proyecto de ley número 031 de 2022.

### **VI. LAS VOCES DE LAS VÍCTIMAS DE LAS AFP**

En el marco del análisis del Proyecto de ley número 031 de 2022, “por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993”, se extendió invitación a las víctimas de los fondos privados de pensiones para

que expresaran sus apreciaciones sobre la iniciativa legislativa en curso, participación que tuvo lugar en desarrollo de la mesa técnica celebrada el día dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintidós (2022), en la cual sus voceros manifestaron:

*Fuimos víctimas de la inducción al error por medio de artificios o engaños, dádivas, información falsa o incompleta e incurriendo en el pánico económico; con incentivos e incluso también a los empleadores, para trasladar o vincular a los empleados al régimen privado; hasta el punto de acudir a la falsedad personal de las firmas o valiéndose de medios fraudulentos para asegurar la vinculación a los fondos privados de pensión; amenazando que el ISS se iba a acabar y las semanas se perderían, que pensionarían mejor que el régimen público y a cualquier edad; todo esto, fue un modo de operar masivo, sistemático, indiscriminado y generalizado adelantado por las AFP, con la anuencia de las autoridades y aprovechándose del desconocimiento de los colombianos, en el complejo tema de pensiones.*

*Vulneración cometida por los fondos privados de pensiones ante la indiferencia de las entidades del Estado, que se concreta en la afiliación irregular de los trabajadores a los fondos privados de pensión, mediando flagrantes engaños y presuntas falsedades, omisiones, pánico económico, abuso del poder dominante, entre otras irregularidades y la obligatoria permanencia en los mismos, aprovechando el conocimiento en el complejo tema de pensiones y la manipulación de teorías económicas a su favor; como la denominada “Economía Conductual”, que es la aplicación de la sicología a la economía o comportamiento de la conducta humana, en temas de largo plazo como la pensión, en atención a que el ser humano normalmente se preocupa o sobrevive el presente.*

#### **VII. LA DEUDA HISTÓRICA DEL LEGISLADOR CON AFILIADOS NO PROTEGIDOS DE LA INDEBIDA INFORMACIÓN**

*“Consideramos que el legislador tiene una deuda histórica con aquellos afiliados que tuvieron que elegir su régimen pensional sin contar con la información debida, suficiente y veraz, en la primera selección o en los sucedáneos traslados.*

*De igual forma, es una población a quienes no se les brindo por parte del Estado protección frente a los grandes actores del mercado financiero que incurrieron con su práctica de marketing al sistema pensional colombiano*

*El rango de edad que ampara el proyecto de ley incluye a las personas que no estuvieron cubiertas por la doble asesoría incorporada por la Ley 1748 de 2014, es decir, aquellas que no recibieron esta asesoría y que, por su edad a la fecha, ya no podrían optar por el traslado por estar dentro de la prohibición de los 10 años anteriores al cumplimiento de la edad para acceder a una pensión de vejez. Este rango se considera razonable.*

*Conforme a los argumentos anteriores, el Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia aplaude esta iniciativa legislativa como parte de la solución al problema creado en la configuración original del régimen de traslados dentro del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones”.*

Como se observa, la propuesta legislativa enmarca a la perfección dentro de los fines constitucionales del Estado, y restablece derechos a un sector vulnerable de la población.

Esta iniciativa legislativa alivia la carga de la justicia laboral, solucionando de manera efectiva requerimientos de los ciudadanos, que están siendo asumidos por jueces laborales en procesos con altísimas probabilidades de ser fallados a favor de los demandantes.

En conclusión, el Congreso debe ponderar entre la conveniencia para la sociedad de que la solución a la injusticia se siga imponiendo por la vía judicial, con sus altísimos costos en tiempo, dinero, congestión y emocional, o, por el contrario, a través del eficaz ejercicio de sus competencias, como se propone en este proyecto de ley.

#### **VIII. IMPACTO FISCAL**

La Sostenibilidad Fiscal prevista en el artículo 334 constitucional establece los parámetros en los cuales el Estado hará su intervención para racionalizar la economía. La interpretación de esta potestad, prevista en la misma norma, establece que, bajo ninguna circunstancia, las autoridades administrativas, legislativas o judiciales, podrán invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance, o negar su protección efectiva. Dice el mandato superior:

*“Artículo 334. La Dirección General de la Economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.*

*Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”.*

De esa manera, queda meridianamente claro que existe un verdadero mandato constitucional,

en el sentido de que el Congreso de la República, como autoridad legislativa, no puede invocar, en ninguna circunstancia, la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales. En tal sentido, la disposición superior en cita, además de ser un claro mandato, entraña una auténtica prohibición de escudarse en la sostenibilidad fiscal para conculcar derechos, máxime cuando no se trata de crearlos, sino de restablecerlos luego de una flagrante violación. No debe olvidarse, se reitera, que por mandato expreso del artículo 90 de la Carta, el Estado es responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables, como resulta ostensible en el tema que este proyecto pretende solucionar.

#### **IX. CONFLICTO DE INTERÉS - CUMPLIMIENTO ARTÍCULO 3° LEY 2003 DE 2019.**

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en tomo a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”; a continuación se ponen de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

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

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter*

*general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- e) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*
- f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

**Parágrafo 1°.** *Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

**Parágrafo 2°.** *Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

**Parágrafo 3°.** *Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.*

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis

de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

### **DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS O RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES.**

De conformidad con lo establecido por el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto de ley según artículo 286 de la misma ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

### **PROPOSICIÓN**

En mérito de lo expuesto, rendimos **Ponencia Positiva** y solicitamos a la Honorable Cámara de Representantes dar Segundo Debate al proyecto de ley de referencia

### **TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 031 DE 2022 CÁMARA**

*por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

Parágrafo transitorio. A partir de la promulgación de la presente ley, los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en pensiones podrán trasladarse durante el término de un año, entre los Regímenes Pensionales, de ahorro individual con solidaridad y Prima Media con prestación definida, en cualquier edad, y por una única vez por el término de vigencia de la presente ley.

Una vez se solicite el respectivo traslado, las administradoras de pensiones deberán emitir al afiliado por escrito el concepto de la doble asesoría, el cual deberá incluir el camino pensional con la proyección de valor de la mesada en cada régimen, respetando el principio de la libertad informada, con el fin que el afiliado tenga certeza y claridad sobre la conveniencia de permanecer en el régimen pensional que se encuentra o definitivamente se dé el respectivo traslado. Es obligación por parte de las administradoras de pensiones emitir el respectivo concepto dentro de los 20 días hábiles siguientes a la petición de traslado.

La Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones y los Fondos de Pensiones podrán hacer uso de las tecnologías de información y Comunicación para agilizar las asesorías que tenga como fin el traslado de afiliados de los que habla el presente párrafo.

Una vez se apruebe el respectivo traslado de régimen pensional, la administradora tendrá la obligación de transferir el monto total que corresponda al afiliado; en el Régimen de Prima Media el total de semanas cotizadas, y en el Régimen de Ahorro Individual el total del capital ahorrado, los gastos de administración, comisiones de valores, seguros previsionales y demás emolumentos que integren la cuenta del afiliado.

Durante el término de vigencia de esta disposición transitoria serán suspendidas las normas que le sean contrarias.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

 ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN	 JAIRO HUMBERTO CRISTO C.
 MARÍA FERNANDA CARRASCAL	 GERARDO YEPES CARO

### **TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 031 DE 2022 CÁMARA**

*por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.*

**(Aprobado en la sesión presencial del 16 de noviembre de 2022, Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, Acta número 21)**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

Parágrafo transitorio. A partir de la promulgación de la presente ley, los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en pensiones podrán trasladarse durante el término de un año, entre los Regímenes Pensionales; de ahorro individual con solidaridad y Prima Media con prestación definida, en cualquier edad, y por una única vez por el término de vigencia de la presente ley.

Una vez se solicite el respectivo traslado, las administradoras de pensiones deberán emitir al afiliado por escrito el concepto de la doble asesoría, el cual deberá incluir el camino pensional con la proyección de valor de la mesada en cada régimen, respetando el principio de la libertad informada, con el fin que el afiliado tenga certeza y claridad sobre la conveniencia de permanecer en el régimen pensional que se encuentra o definitivamente se dé el respectivo traslado. Es obligación por parte de las administradoras de pensiones emitir el respectivo

concepto dentro de los 20 días hábiles siguientes a la petición de traslado.

La Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones y los Fondos de Pensiones podrán hacer uso de las tecnologías de información y Comunicación para agilizar las asesorías que tenga como fin el traslado de afiliados de los que habla el presente párrafo.

Una vez se apruebe el respectivo traslado de régimen pensional: la administradora tendrá la obligación de transferir el monto total que corresponda al afiliado; en el Régimen de Prima Media el total de semanas cotizadas, y en el Régimen de Ahorro Individual el total del capital ahorrado, los gastos de administración, comisiones de valores, seguros previsionales y demás emolumentos que integren la cuenta del afiliado.

Durante el término de vigencia de esta disposición transitoria serán suspendidas las normas que le sean contrarias.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


  
 ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN  
 Representante a la Cámara

MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS  
 Representante a la Cámara

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA  
 Representante a la Cámara

GERARDO YEPES CARO  
 Representante a la Cámara

## TEXTOS DE PLENARIA

### TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 240 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se reforma la Ley 397 de 1997, se cambia la denominación del Ministerio de Cultura, se modifica el término de Economía Naranja y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto cambiar la denominación del Ministerio de Cultura al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes desde la concepción diversa y multicultural del pueblo colombiano, reconocida por la Constitución Política. Así mismo, ampliar la concepción de las economías culturales y creativas, antes limitadas a la denominación de economía naranja.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 397 de 1997, el cual quedará así:

**Artículo 66. Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes.** *Créase el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes como organismo rector de la cultura, encargado de formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado en la materia, en concordancia con los planes y programas de desarrollo, según los principios de participación contemplados en esta ley, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes tendrá a su cargo, además de las funciones previstas en la presente ley, el ejercicio de las atribuciones generales que corresponde ejercer a los Ministerios, de conformidad con el Decreto 1050 de 1968.*

*El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes seguirá en orden de precedencia al Ministerio de Transporte.*

*El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes será miembro, con derecho a voz y voto, del*

*Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.*

**Parágrafo.** *A partir de su promulgación, todas las leyes y reglamentaciones que se refieran al Ministerio de Cultura, deberá leerse como Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y la Ministra o Ministro definido en este cargo se le denominará Ministra o Ministro de las Culturas, las Artes y los Saberes.*

Artículo 3°. Modifíquese el término de “Economía Naranja” por el de “Economía Cultural y Creativa” de conformidad con las continuas reiteraciones efectuadas por organizaciones y tratados internacionales. En adelante, todas aquellas leyes, decretos y normatividad relacionada que haga referencia al término “Economía Naranja”, se entenderá como “Economía Cultural y Creativa”.

Artículo 4°. Modifíquese la denominación “Áreas de Desarrollo Naranja (ADN)” por la de “Distritos Culturales y Creativos”. En adelante, toda aquella normatividad que haga referencia al término “Áreas de Desarrollo Naranja” se entenderá como “Distritos Culturales y Creativos”.

Artículo 5°. Modifíquese la denominación “Consejo Nacional de Economía Naranja” por la de “Consejo Nacional de Economía Cultural, Creativa y de Saberes”. En adelante, toda aquella normatividad relacionada que haga referencia al término “Consejo Nacional de Economía Naranja”, se entenderá como “Consejo Nacional de Economía Cultural, Creativa y de Saberes”.

Artículo 6°. Modifíquese la denominación “Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja” por la de “Cuenta Satélite de Economía Cultural, Creativa y de Saberes”. En adelante, toda aquella normatividad relacionada con la denominación “Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja” se entenderá como “Cuenta Satélite de Economía Cultural, Creativa y de Saberes”. Así mismo, los reportes que genera esta cuenta denominada

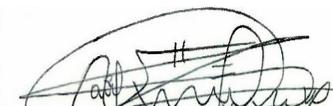
“Reportes Naranja”, en adelante se denominará “Reportes del sector cultural, Creativa y de Saberes”.

Artículo 7°. Modifíquese el nombre del “Viceministerio de la Creatividad y la Economía Naranja” por el de “Viceministerio de las Artes y la Economía Cultural y Creativa”. En adelante, toda normatividad y documentos oficiales que nombren al Viceministerio de la Creatividad y la Economía Naranja, se referirán a él como “Viceministerio de las Artes y la Economía Cultural y Creativa”.

Artículo nuevo. Modifíquese el nombre del “Viceministerio de Fomento Regional y Patrimonio” por el de “Viceministerio de saberes, fomento regional y patrimonio”. En adelante, toda normatividad y documentos oficiales que nombren al Viceministerio de fomento regional y patrimonio, se referirán a él como “Viceministerio de saberes, fomento regional y patrimonio”.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y toda la legislación, su desarrollo o reglamentación deberá contener las modificaciones necesarias para su cumplimiento.

  
**SUSANA GÓMEZ CASTAÑO**  
 Coordinadora Ponente

  
**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
 Ponente

Bogotá, D. C., diciembre 26 de 2022

En Sesión Plenaria del día 14 de diciembre de 2022, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del **Proyecto de ley número 240 de 2022 Cámara, por medio de la cual se reforma la Ley 397 de 1997, se cambia la denominación del Ministerio de Cultura, se modifica el término de Economía Naranja y se dictan otras disposiciones.** Esto con el fin, que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario, y de esta manera, dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 040 de diciembre 14 de 2022, previo su anuncio en Sesión Plenaria del día 13 de diciembre de 2022, correspondiente al Acta número 039.

  
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
 Secretario General

**CONTENIDO**

Gaceta número 85 - Jueves, 23 de febrero de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer Debate y texto propuesto del Proyecto de ley número 253 de 2022 Cámara, por medio de la cual se expide la Ley General para el Manejo Integral al Sobrepeso y la Obesidad.....	1
Ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 281 de 2022 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para el sector de trabajo doméstico en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	9
Informe de ponencia positiva para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 031 de 2022 Cámara, por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.....	20
<b>TEXTOS DE PLENARIA</b>	
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 240 de 2022 Cámara, por medio de la cual se reforma la Ley 397 de 1997, se cambia la denominación del Ministerio de Cultura, se modifica el término de Economía Naranja y se dictan otras disposiciones. ....	30