



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 1024

Bogotá, D. C., viernes, 4 de diciembre de 2015

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2015 SENADO, 087 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se modifican el Código Civil, Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., diciembre de 2015

Doctores

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES

Presidente

Honorable Senado de la República

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Referencia: Informe de conciliación al Proyecto de ley número 172 de 2015 Senado, 087 de 2014 Cámara, por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.

Señores Presidentes:

De acuerdo con la designación efectuada por las presidencias del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senadores y Representantes integrantes de la Comisión de Conciliación nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las Plenarias de Senado y de la Cámara de Representantes el texto conciliado al proyecto de ley de la referencia, dirimiendo de esta manera las discrepancias existentes entre los textos aprobados por

las respectivas plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Para cumplir con nuestro cometido, procedimos a realizar un estudio comparativo de los textos aprobados en las respectivas Cámaras y, una vez analizado su contenido, decidimos acoger el texto aprobado en la Plenaria del honorable Senado de la República el día miércoles 2 de diciembre de 2015.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 2 DE DICIEMBRE DE 2015

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2015 SENADO, 087 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se modifican el Código Civil, La Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 655 del Código Civil, así:

Artículo 655. Muebles. Muebles son las que pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose ellas a sí mismas como los animales (que por eso se llaman movientes), sea que solo se muevan por una fuerza externa, como las cosas inanimadas.

Exceptuense las que siendo muebles por naturaleza se reputan inmuebles por su destino, según el artículo 658.

Parágrafo. Reconózcase la calidad de seres sintientes a los animales.

Artículo 3º. Principios.

a) *Protección al animal.* El trato a los animales se basa en el respeto, la solidaridad, la compasión, la ética, la justicia, el cuidado, la prevención del sufrimiento, la erradicación del cautiverio y el abandono, así como de cualquier forma de abuso, maltrato, violencia, y trato cruel;

b) *Bienestar animal.* En el cuidado de los animales, el responsable o tenedor de ellos asegurará como mínimo:

1. *Que no sufran hambre ni sed;*
2. *Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor;*
3. *Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido;*
4. *Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés;*
5. *Que puedan manifestar su comportamiento natural;*

c) *Solidaridad social.* El Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física.

Asimismo, tienen la responsabilidad de tomar parte activa en la prevención y eliminación del maltrato, crueldad y violencia contra los animales; también es su deber abstenerse de cualquier acto injustificado de violencia o maltrato contra estos y denunciar aquellos infractores de las conductas señaladas de los que se tenga conocimiento.

Artículo 4º. El artículo 10 de la Ley 84 de 1989 quedará así:

Artículo 10. Los actos dañinos y de crueldad contra los animales descritos en la presente ley que no causen la muerte o lesiones que menoscaben gravemente su salud o integridad física de conformidad con lo establecido en el título XI-A del Código Penal, serán sancionados con multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 5º. Adiciónese al Código Penal el siguiente título:

TÍTULO XI-A:

DE LOS DELITOS CONTRA LOS ANIMALES

CAPÍTULO ÚNICO

Delitos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales

Artículo 339A. El que, por cualquier medio o procedimiento maltrate a un animal doméstico, amansado, silvestre vertebrado o exótico vertebrado, causándole la muerte o lesiones que menoscaben gravemente su salud o integridad física, incurrirá en pena de prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses, e inhabilidad especial de uno (1) a tres (3) años para el ejercicio de profesión, oficio, comercio o tenencia que tenga relación con los animales y multa de cinco (5) a sesenta (60) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 339B. Circunstancias de agravación punitiva. Las penas contempladas en el artículo anterior

se aumentarán de la mitad a tres cuartas partes, si la conducta se cometiere:

- a) *Con sevicia;*
- b) *Cuando una o varias de las conductas mencionadas se perpetren en vía o sitio público;*
- c) *Valiéndose de inimputables o de menores de edad o en presencia de aquellos;*
- d) *Cuando se cometan actos sexuales con los animales;*
- e) *Cuando alguno de los delitos previstos en los artículos anteriores se cometiere por servidor público o quien ejerza funciones públicas.*

Parágrafo 1º. Quedan exceptuadas de las penas previstas en esta ley, las prácticas, en el marco de las normas vigentes, de buen manejo de los animales que tengan como objetivo el cuidado, reproducción, cría, adiestramiento, mantenimiento; las de beneficio y procesamiento relacionadas con la producción de alimentos; y las actividades de entrenamiento para competencias legalmente aceptadas.

Parágrafo 2º. Quienes adelanten acciones de salubridad pública tendientes a controlar brotes epidémicos, o transmisión de enfermedades zoonóticas, no serán objeto de las penas previstas en la presente ley.

Parágrafo 3º. Quienes adelanten las conductas descritas en el artículo 7º de la Ley 84 de 1989 no serán objeto de las penas previstas en la presente ley.

Artículo 6º. Adiciónese el artículo 37 del Código de Procedimiento Penal con un numeral del siguiente tenor:

Artículo 37. De los Jueces Penales Municipales. Los Jueces Penales Municipales conocen:

(...)

7. De los delitos contra los animales.

Artículo 7º. Competencia y procedimiento. El artículo 46 de la Ley 84 de 1989 quedará así:

Artículo 46. Corresponde a los alcaldes, a los inspectores de policía que hagan sus veces, y en el Distrito Capital de Bogotá a los inspectores de policía, conocer de las contravenciones de que trata la presente ley.

Para el cumplimiento de los fines del Estado y el objeto de la presente ley, las alcaldías e inspecciones contarán con la colaboración armónica de las siguientes entidades, quienes además pondrán a disposición los medios y/o recursos que sean necesarios en los términos previstos en la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y en la Ley 1333 del 2009: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos de que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Parágrafo. Los dineros recaudados por conceptos de multas por la respectiva entidad territorial se destinarán de manera exclusiva a la formulación, divulgación, ejecución y seguimiento de políticas de protección a los animales, campañas de sensibilización y educación ciudadana y constitución de fondos de protección animal, vinculando de manera activa a

las organizaciones animalistas y juntas defensoras de animales o quien haga sus veces para el cumplimiento de este objetivo.

Artículo 8º. Adicionar a la Ley 84 de 1989 un nuevo artículo del siguiente tenor:

Artículo 46A. Aprehesión material preventiva. Retención Preventiva. Cuando se tenga conocimiento o indicio de la realización de conductas que constituyan maltrato contra un animal, o que de manera vulneren su bienestar físico, la Policía Nacional y las autoridades policivas competentes podrán aprehender preventivamente en forma inmediata y sin que medie orden judicial o administrativa previa, a cualquier animal. Toda denuncia deberá ser atendida como máximo en las siguientes veinticuatro (24) horas.

Parágrafo. Cuando se entregue en custodia el animal doméstico a las entidades de protección animal, el responsable, cuidador o tenedor estará en la obligación de garantizar los gastos de manutención y alimentación del animal sin perjuicio de las obligaciones legales que le corresponden a los entes territoriales.

En caso de no cancelarse las expensas respectivas dentro de un plazo de quince (15) días calendario, la entidad de protección podrá disponer definitivamente para entregar en adopción el animal.

Artículo 9º. Las multas a las que se refieren los artículos 11, 12 y 13 se aumentarán en el mismo nivel de las establecidas en el artículo anterior, así:

Artículo 11. Multas de siete (7) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 12. Multas de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 13. Multas de nueve (9) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo. Las sanciones establecidas en el presente artículo se impondrán sin perjuicio de las sanciones penales que esta u otra ley establezca.

Artículo 10. El Ministerio de Ambiente en coordinación con las entidades competentes podrá desarrollar campañas pedagógicas para cambiar las prácticas de manejo animal y buscar establecer aquellas más adecuadas al bienestar de los animales.

Artículo 11. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 86 DE 2015 SENADO

por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre de 2015,

Doctor

JORGE HERNANDO PEDRAZA GUTIÉRREZ

Presidente

Comisión Sexta Constitucional

Honorable Senado de la República

La ciudad.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 86 de 2015 Senado por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación que nos fue encomendada, con todo respecto, presentamos ante la comisión sexta del Senado, para su discusión y aprobación, el Informe de Ponencia para primer Debate al Proyecto de ley 86 de 2015 Senado por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO

El presente proyecto de ley es de iniciativa congressional. Fue presentado a consideración del Congreso de

la República por el honorable Senador Luis Fernando Duque García, el día 8 de septiembre de 2015, ante la Secretaría General del Senado de la República.

Fue remitido a la Comisión Sexta Constitucional Permanente correspondiéndole el número 86 de 2015, siendo designado como coordinador ponente el suscrito y como ponentes los honorables Senadores Laureano Acuña Díaz, Susana Correa Borrero, Senén Niño Avenaño, Jorge Eliéser Prieto Riveros, Rosmery Martínez, Andrés Felipe García y Mauricio Aguilar Hurtado.

En cumplimiento del trámite legislativo y del principio de publicidad, el proyecto original fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 86 de 2015.

2. OBJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

De conformidad con el articulado y la exposición de motivos del Proyecto de ley 86 de 2015 Senado, el objeto principal de la iniciativa es mejorar el acceso a la educación, estableciendo de manera gradual y progresiva la gratuidad en la educación superior pública de derechos académicos, conforme los requisitos que se establecen en la presente ley.

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El proyecto de ley consta de 10 artículos, incluido la vigencia, en los cuales se desarrolla:

Artículo 1º. Objeto.

Artículo 2º. Requisitos para obtener el beneficio de la gratuidad.

Artículo 3º. Cobertura de la gratuidad.

Artículo 4º. Pérdida del derecho a la gratuidad estudiantil en la educación Superior.

Artículo 5°. Contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria.

Artículo 6°. Registro de gratuidad en la educación superior.

Artículo 7°. Fondo solidario de educación.

Artículo 8°. Financiamiento.

Artículo 9°. Programa de TICS para la gratuidad de la educación superior pública.

Artículo 10°. Fecha de su promulgación.

4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140, numeral 1, de la Ley 5ª de 1992, pues se trata de una iniciativa Congressional presentada, individualmente, por el Senador Luis Fernando Duque García.

Cumple, además, con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política, referentes a su origen, las formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Así mismo, es coherente con el artículo 150 de la Constitución que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

El proyecto de ley tendrá su primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de Senado sin que fueran presentadas propuestas a consideración de la Comisión, por lo tanto se cumple con lo establecido en el artículo 175 de la Ley 5ª de 1992.

5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Con el fin de fundamentar jurídicamente la pertinencia de la iniciativa se cita el siguiente marco jurídico:

5.1 Internacional

i. Sistema universal de protección de los derechos humanos

1. La **Declaración Universal de los Derechos Humanos** consagra los principios de gratuidad universal y de obligatoriedad respecto de la instrucción elemental y fundamental. En relación con la instrucción técnica y profesional proclama su carácter generalizado, y la igualdad y el mérito como criterios regentes de la educación superior:

“Artículo 26. 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

2. El artículo 13.2 del **Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales** consagra que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente, en tanto que la

secundaria técnica y profesional debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, mediante la implantación progresiva de la enseñanza gratuita. En cuanto a la educación superior ordena que debe promoverse su implementación progresiva gratuita sobre la base de la igualdad y el mérito:

“(…) 2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;(…)”

3. El artículo 28 de la **Convención sobre los derechos del niño**, establece en su literal c):

“(…) 1. Los estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

(…) c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados”.

ii. Sistema Interamericano de la Organización de los Estados Americanos

1. La **Convención Americana sobre Derechos Humanos** establece en su artículo 26 un estándar general de progresividad para la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales que se derivan de la Carta de la OEA:

Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

2. De manera puntual el **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”**

“(…) 3. Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

(…) c) la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; (…)”

5.2 Constitución Política de Colombia

Dentro de los derechos fundamentales establecidos por la Constitución Política, en el artículo 13 inciso 3°, señala que: “(...) *El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan*”. (Negrilla fuera del texto original).

A su turno, el artículo 67 de la Constitución Política establece que la educación es un Derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Señala igualmente que la nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, conforme lo determine la Constitución Política y la ley. A su vez, señala que la educación es gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos pecuniarios y complementarios a quienes puedan sufragarlo.

5.3 Legal

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, el Gobierno nacional aspira en convertir a Colombia como el país más educado de América Latina en el año 2025, tal y como a continuación se describe:

“Colombia será un país conformado por ciudadanos con capacidad de convivir en paz, respetando los derechos humanos, la diversidad poblacional, las normas, y las instituciones. Colombia será el país más educado de América Latina en 2025, con un capital humano capaz de responder a las necesidades locales y globales, y de adaptarse a cambios en el entorno social, económico, cultural y ambiental, como agentes productivos, capacitados, y con oportunidad de desarrollar plenamente sus competencias, en el marco de una sociedad con igualdad de oportunidades. La educación es el eje principal sobre el cual se fundamenta esta visión. Mediante la educación, Colombia debe formar los ciudadanos que requiere para la construcción de una paz duradera, de una sociedad más equitativa, y para el desarrollo económico sostenible.”

Los anteriores objetivos del PND solo se pueden lograr si se establece una política educativa que le llegue a todos los colombianos, en especial a los que por problemas económicos no pueden tener acceso a la educación superior.

Colombia ha avanzado también en la progresividad de la cobertura en la educación superior, una muestra de ello, corresponde al subsidio de educación superior, que establece el **artículo 150 de la ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014”** (reglamentada pro el Decreto 2636 de 2012), ley de suma importancia porque es la materialización del instrumento que tiene el Gobierno nacional para dar a conocer a los ciudadanos sus objetivos y gestión durante el cuatrienio:

Artículo 150. Subsidios educación superior. *Los beneficiarios de créditos de educación superior de bajas condiciones socioeconómicas que pertenezcan al Sisbén 1, 2 y 3, solo pagarán el capital prestado durante la época de estudios si terminan la carrera. Los beneficiarios asumirán el pago del capital, más la inflación causada de acuerdo a los datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), generados en el periodo de amortización.*

Asimismo, para incentivar la permanencia y calidad, se concederá una condonación de la deuda de los créditos de educación superior de acuerdo a lo que reglamente el Gobierno nacional, otorgados a través del Icetex, a quienes cumplan los siguientes requisitos básicos:

1. *Pertenecer al Sisbén 1, 2 y 3 o su equivalencia.*

2. *Que los resultados de las pruebas SABER PRO (anterior ECAES), estén ubicadas en el decil superior en su respectiva área.*

La Nación garantizará y destinará al Icetex los recursos requeridos para compensar los ingresos que deja de percibir por los conceptos anteriores.

No obstante lo anterior, es aún precario el avance legal en el tema de la gratuidad de la educación superior pública y se hace impostergable el establecimiento de medidas que permitan mejorar el acceso a la educación. Sin duda, establecer de manera gradual y progresiva la gratuidad en la educación superior pública de derechos de matrícula es un gran paso para el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de muchos colombianos de bajos recursos.

5.4 Jurisprudencia

La Corte Constitucional, en Sentencia C-376 de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, precisó:

“(...) Derivado de la interpretación del inciso cuarto del artículo 67 de la Constitución, de conformidad con los estándares de protección establecidos en los tratados internacionales sobre el derecho a la educación, precisa la Corte que la gratuidad es un principio que se predica del derecho a la educación pública en cualquiera de sus niveles, en la medida que se trata de un mecanismo para lograr la accesibilidad de todos a este bien social. Sin embargo, para su implantación los Estados deben adoptar diferentes estrategias: la gratuidad como obligación inequívoca y de exigibilidad inmediata respecto de la enseñanza primaria, y progresividad en los niveles de secundaria y superior. En este sentido, el cobro de derechos académicos resulta incompatible con el principio de gratuidad universal de la educación en el nivel de primaria, cualquiera que se trata de una obligación inequívoca e inmediata del Estado; pero esos cobros pueden ser compatibles con la obligación del Estado de implantar progresivamente la gratuidad en los niveles de enseñanza secundaria y superior; siempre y cuando consulten de manera razonable la capacidad de pago de los individuos o las familias”. –Negrilla fuera de texto–

6. FINANCIACIÓN

El proyecto de ley en estudio consagra la creación de un fondo privado sin personería jurídica para efectos de financiar la gratuidad de la educación superior pública. De acuerdo con la iniciativa, dicho fondo estará conformado por las siguientes fuentes: **1.** Las contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos, organizaciones internacionales, particulares, sociedades y otras entidades; **2.** Las sumas recaudadas por entidades financieras como resultado de la opción de donación voluntaria al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos y transacciones por Internet; **3.** Las sumas recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de las vueltas; **4.** Las provenientes del Presupuesto General de la Nación y

de las entidades territoriales, conforme la autorización de que trata el artículo 8° de la presente ley.

En un primer momento, podría pensarse, en la inviabilidad de la iniciativa por recurrir a fuentes que no aseguran en su totalidad el cumplimiento de los mandatos consagrados en el proyecto de ley, además por “atentar” contra el criterio de sostenibilidad fiscal, elevado a rango constitucional mediante el Acto Legislativo 03 de 2011, el cual se incorpora en el Título XII de la Constitución referido al régimen económico y de la Hacienda Pública en lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado “Constitución Económica”; dentro de este título se regulan todos los temas relacionados a los planes de desarrollo, el presupuesto, la distribución de recursos y competencias, los fines sociales del Estado y de los servicios públicos.

No obstante a lo anterior, la Corte Constitucional en varias sentencias ha sido enfática en entender que “(...) la sostenibilidad fiscal, no es ni un derecho, ni un principio constitucional, ni representa un fin esencial del Estado. Tampoco persigue fines autónomos, ni establece mandatos particulares, por lo cual se define como un criterio que orienta a las autoridades de las diferentes ramas del poder para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado. Por lo anterior, no puede sobreponerse a la efectiva garantía de los derechos consagrados en la Constitución ni contradecir el núcleo dogmático de la misma (...)”¹ En otros términos, la jurisprudencia ha sostenido que “(...) no podrá predicarse en casos concretos que estos principios puedan ser limitados o restringidos en pos de alcanzar la disciplina fiscal, pues ello significaría que un principio constitucional que otorga identidad a la Carta Política sería desplazado por un marco o guía para la actuación estatal, lo que es manifiestamente erróneo desde la perspectiva de la interpretación constitucional.”

Así las cosas, el principio de sostenibilidad fiscal debe entenderse como aquel que orienta la actuación de las autoridades pero en ningún caso debe convertirse en un requisito *sine qua non* para el reconocimiento de derechos. Se considera que la figura presentada por el autor de la iniciativa para el recaudo de los recursos es idónea.

Ahora bien, a pesar de ser concebida la sostenibilidad fiscal como un criterio puramente orientador, no se debe desconocer que este es indispensable para que el gobierno nacional mantenga su estabilidad macroeconómica y cumpla con sus obligaciones de pago. Es un criterio para disciplinar las finanzas públicas y reducir el déficit fiscal limitando la diferencia entre los ingresos y el gasto público.

Por lo anterior, en aras de atender este importante criterio, se recomienda incluir en el artículo 7° de la iniciativa un párrafo adicional que consagre dicho concepto y le permita al gobierno nacional optimizar y garantizar el cumplimiento de las medidas establecidas en el presente proyecto de ley, a través de la formulación de un Conpes.

7. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

El artículo 1° de la Ley 30 de 1992, define la Educación Superior como “(...) un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser

humano de una manera integral (...)”. Así mismo, el artículo 6° de la referida ley señala como objetivos de la educación superior los siguientes:

“(...)”

a) *Profundizar en la formación integral de los colombianos, dentro de las modalidades y calidades de la educación superior; capacitándolos para cumplir las funciones profesionales, investigativas y de servicio social que requiere el país;*

b) *Trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones y, promover su utilización en todos los campos para solucionar las necesidades del país;*

c) *Prestar a la comunidad un servicio con calidad, el cual hace referencia a los resultados académicos, a los medios y procesos empleados, a la infraestructura institucional, a las dimensiones cualitativas y cuantitativas del mismo y a las condiciones en que se desarrolla cada institución;*

d) *Ser factor de desarrollo científico, cultural, económico, político y ético a nivel nacional y regional;*

e) *Actuar armónicamente entre sí y con las demás estructuras educativas y formativas;*

f) *Contribuir al desarrollo de los niveles educativos que le preceden para facilitar el logro de sus correspondientes fines;*

g) *Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional, y la cooperación interinstitucional con miras a que las diversas zonas del país dispongan de los recursos humanos y de las tecnologías apropiadas que les permitan atender adecuadamente sus necesidades;*

h) *Promover la formación y consolidación de comunidades académicas y la articulación con sus homólogos a nivel internacional;*

i) *Promover la preservación de un medio ambiente sano y fomentar la educación y cultura ecológica, y*

j) *Conservar y fomentar el patrimonio cultural del país”.*

Como se puede observar, la educación, le permite a los ciudadanos capacitarse para cumplir diferentes funciones profesionales, investigativas y de servicio social que requiere el país. Así mismo, la educación en general y la superior en particular es un factor de desarrollo y progreso determinante para un país, que genera bienestar económico y social, no solo para el beneficiado directo sino para su entorno familiar y social.

Es por lo anterior que Colombia requiere promover que la mayor cantidad de colombianos ingresen a la educación superior y particularmente aquellos que gozan de menores ingresos, ya que, cualquier esfuerzo que realice el Estado en aras de garantizar el acceso de toda la población a la educación debe ser impulsado desde todas las instancias.

Ahora bien, al margen de la importancia general de la educación en un país, no se debe desconocer la situación que sobre el particular viven miles de ciudadanos pertenecientes a determinados sectores de la población, que por condiciones meramente económicas no pueden acceder a la educación superior. El espíritu de esta iniciativa, se centra entonces no solo en reconocer la importancia de este proceso de formación, sino también

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 753 de 2013 M. P. Mauricio González Cuervo.

en reconocerlo en las comunidades menos favorecidas, como lo son las pertenecientes a los estratos sociales 1, 2 y 3. Dicho reconocimiento a través de la exoneración del pago de derechos “académicos”.

En los estratos 1 y 2 se encuentran los colombianos de menores ingresos, que generalmente son personas que escasamente alcanzan a cursar el bachillerato, y un bajo porcentaje logra ingresar a la educación superior. No obstante lo anterior, un diagnóstico de la deserción en Colombia, realizado en el marco del Sistema de Prevención de la Deserción en Educación Superior, SPADIES, publicado por el Ministerio de Educación Nacional² registra que hay menor deserción de estudiantes en los estratos más bajos, así:

“(…) comparativamente el comportamiento de la deserción es así: 65% con ingresos familiares superiores a 15 salarios mínimos; 57% con ingresos mayores a 11 salarios mínimos y 45% con ingresos entre 1 y 3”; *halla que evidencia el gran interés por estudiar.”*

El mismo estudio, muestra que en 1998 el 23% provenía de familias con ingresos inferiores a dos salarios

² Ministerio de Educación Nacional. Boletín informativo número 14, febrero, 2010. (On line). Consulta http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-254702_boletin_14.pdf

mínimos y para 2008 esa proporción había ascendido al 50%, lo que debe motivar al Congreso para disminuir esa creciente vulnerabilidad socioeconómica de las clases menos favorecidas mediante iniciativas como el presente proyecto de ley, que les otorguen mayores posibilidades de mejorar sus condiciones de vida y las de todo su entorno.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES - CONSIDERACIONES PUNTUALES SOBRE EL ARTICULADO

A continuación se analizarán cada uno de los 9 artículos que componen el proyecto de ley en estudio. Este análisis se hará teniendo en cuenta criterios de conveniencia y constitucionalidad del proyecto, a partir de las consideraciones propias de los ponentes y las recomendaciones realizadas por el Ministerio de Educación Nacional mediante concepto No. 2014EE71541 de fecha 19 de septiembre de 2014.

Como se observará en las siguientes consideraciones, el autor del proyecto adoptó varias de las recomendaciones, sugerencias y creaciones del suscrito expuestas en la ponencia que versó sobre este mismo proyecto en la legislatura anterior, tramitado con el número 10 de 2014 Senado.

ARTÍCULO ORIGINAL PROYECTO DE LEY	PLIEGO DE MODIFICACIONES - CONSIDERACIONES
Título del Proyecto de ley. <i>Por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.</i>	Se propone modificar el título del proyecto de ley, con el fin de especificar exactamente la población a la que va dirigida el proyecto, toda vez que si se conserva el original se entenderá que estará orientado a todos los estudiantes que ingresen a la educación superior pública. De conformidad con lo anterior, se recomienda utilizar el siguiente título: <i>“Por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública para los estudiantes pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 y se dictan otras disposiciones”.</i>
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto mejorar el acceso a la educación, estableciendo de manera gradual y progresiva la gratuidad en la educación superior pública de derechos académicos, conforme los requisitos que se establecen en la presente ley.	<u>En este artículo, se recomienda reemplazar la expresión derechos académicos por derechos de matrícula y extender la gratuidad a los derechos de grado.</u> Lo anterior debido a que los derechos académicos son definidos como “(...) la suma regulada por la autoridad competente, con la cual las familias que pueden hacerlo, contribuyen de manera solidaria para atender los costos de los servicios educativos distintos de los salarios, prestaciones sociales del personal requeridos por los establecimientos estatales para la formación integral de sus hijos durante el año académico.” ¹ (Negrilla fuera del texto), concepto que nos parece muy amplio al no definir qué se entiende por costos de los servicios educativos, lo que puede prestarse para interpretaciones de diversa índole que distorsionen la esencia del proyecto.
Artículo 2º. Requisitos para obtener el beneficio de la gratuidad. El beneficiario de la gratuidad en la educación superior pública deberá cumplir y acreditar los siguientes requisitos: 1. Haber sido admitido en un programa académico de pregrado en una institución oficial de educación superior. 2. Pertenecer al nivel uno (1) o dos (2) del Sisbén.	Se propone modificar el numeral segundo del presente artículo por considerarse más incluyente al ser dirigido a los estratos 1, 2 y 3 de todo el país, ya que se abarcaría un número mayor de estudiantes.
Artículo 3º. Cobertura de la gratuidad. El Gobierno nacional promoverá que la gratuidad de la Educación Superior en instituciones oficiales se vaya implementando progresivamente de acuerdo con las capacidades reales del Estado colombiano. Las personas objeto de la presente ley solo podrán beneficiarse con la gratuidad en la educación superior para efectos de un programa en educación superior en el nivel de pregrado. Las personas que quieran beneficiarse con la gratuidad en la educación superior pública deberán cumplir con las exigencias y requisitos que las instituciones oficiales de educación superior establezcan, conforme a su autonomía universitaria.	El artículo original es modificado por el autor, gracias a las observaciones realizadas por el Senador Mario Fernández en la ponencia sobre este mismo proyecto en la legislatura anterior. El texto presentado originalmente por el autor estaba facultando además del Gobierno nacional, a las entidades territoriales para garantizar la cobertura de la gratuidad y se sugirió modificarlo debido a que esta es una atribución exclusiva del Gobierno nacional. En su momento se citó el siguiente concepto del Ministerio de Educación Nacional ² : <i>“(…) la gratuidad de la educación superior es una medida cuya implementación le correspondería exclusivamente al Gobierno nacional y no a las entidades territoriales, pues se reitera, una ley orgánica no les ha asignado la competencia de asegurar la prestación del mencionado servicio público”.</i> Se propone también incluir un párrafo donde se comprometa al Gobierno de conformidad al Plan de Desarrollo 2014 – 2018, a garantizar la cobertura total para todos los estratos a más tardar el año 2030.
Artículo 4º. Pérdida del derecho a la gratuidad estudiantil en la educación superior pública. El estudiante favorecido con la gratuidad en la educación superior pública perderá dicho beneficio en los siguientes casos: 1. Por haber sido sancionado disciplinariamente con expulsión, suspensión o matrícula condicional, por violación a los reglamentos internos de las instituciones oficiales de educación superior. 2. Inasistencia injustificada a clases.	En este artículo se sugirió en la ponencia anterior delimitar el término “instituciones educativas” por el término “instituciones oficiales de educación superior”. Acogido en su totalidad por el autor al momento de presentar nuevamente el proyecto de ley. Se propone eliminar el numeral segundo por considerarse inmerso en la causal primera del artículo, toda vez que la inasistencia injustificada a clases es una violación a los reglamentos internos de las instituciones oficiales de educación superior. Se propone también incluir que perderán el beneficio de la gratuidad aquellas personas que hayan sido condenadas a pena privativa de la libertad.

ARTÍCULO ORIGINAL PROYECTO DE LEY	PLIEGO DE MODIFICACIONES - CONSIDERACIONES
<p>Artículo 5º. <i>Contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria.</i> Los estudiantes beneficiados con la presente ley podrán optar por alguna de las siguientes alternativas a manera de contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Brindar gratuitamente a la comunidad local del domicilio del estudiante sus competencias para la creación de proyectos de desarrollo que brinden satisfacción al interés general. Los presentes proyectos podrán ser catalogados como experiencias exitosas para efectos de apoyo por parte del gobierno nacional, departamental y municipal, los cuales podrán ser desarrollados a través de contratos de ciencia y tecnología. 2. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos a la institución oficial de educación superior de la cual es egresado durante un término de seis (6) meses. Lo anterior respetando el principio de autonomía universitaria. 3. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos en los diferentes programas que tengan relación con el conflicto interno y posconflicto. <p>Parágrafo. Las anteriores alternativas de contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria deberán ser certificadas como experiencia profesional.</p>	<p>El numeral segundo de este artículo es complementado por el autor debido a las sugerencias realizadas por el Senador Mario Fernández en la ponencia inicial, en lo relativo al principio de autonomía universitaria.</p>
<p>Artículo 6º. <i>Registro de gratuidad en la educación superior pública.</i> Créase el registro de gratuidad en la educación superior pública a cargo del Ministerio de Educación en donde se incorporará información relacionada con los aspectos de que trata la presente ley, conforme a la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno nacional</p>	
<p>Artículo 7º. <i>Fondo solidario de educación.</i> Créase el Fondo Solidario de Educación, como una cuenta especial sin personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Ministro de Educación, para efectos de financiar la gratuidad de la educación superior pública. Los recursos del Fondo se ejecutarán conforme a las reglas del derecho privado y los principios generales de la contratación pública.</p> <p>El Fondo estará conformado por las siguientes fuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos, organizaciones internacionales, particulares, sociedades y otras entidades; 2. Las sumas recaudadas por entidades financieras como resultado de la opción de donación voluntaria al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos y transacciones por Internet; 3. Las sumas recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de las vueltas; 4. Las provenientes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, conforme a la autorización de que trata el artículo 8º de la presente ley. <p>Parágrafo 1º. Las entidades financieras podrán disponer las medidas necesarias para informar a sus usuarios y clientes de cajeros electrónicos y portales de internet, sobre la opción de contribuir al Fondo Solidario de Educación de que trata el presente artículo, mediante la donación de una suma autorizada de manera periódica o fija.</p> <p>Parágrafo 2º. Los almacenes de cadena y grandes supermercados dispondrán las medidas necesarias para informar a sus clientes acerca de la opción de contribuir voluntariamente al Fondo Solidario de Educación de que trata el presente artículo mediante la donación de la suma requerida para el redondeo de las vueltas.</p> <p>Parágrafo 3º. El recaudo y la destinación de los recursos del Fondo Solidario de Educación serán reglamentados por el Gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo 4º. Para efectos de cumplir con la gratuidad en la educación superior pública, el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, creará un Plan Nacional de Financiación mediante un documento Conpes que propenda por la sostenibilidad de la ley, y adopte las medidas necesarias para garantizar el fortalecimiento de las fuentes de financiación señaladas en el presente artículo. El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento.</p>	<p>En la ponencia original el Senador Mario Fernández recomendó la inclusión total del parágrafo cuarto, el cual es adoptado e incluido por el autor en este nuevo proyecto.</p>
<p>Artículo 8º. Autorízase al Gobierno nacional para que incluya en sus presupuestos generales las apropiaciones necesarias para el financiamiento de esta ley.</p>	<p>Se acoge el autor a las sugerencias realizadas por el Senador Mario Fernández en el mismo sentido para el artículo 3º del presente proyecto.</p>
<p>Artículo nuevo.</p>	<p>Se propone incluir un artículo donde el Gobierno nacional a través de los Ministerios de Educación y Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones en convenio con las Universidades Públicas implementen una Plataforma para Programas de Educación superior gratuita a través de las TICS en los departamentos donde no existe presencia de Universidades Públicas.</p>
<p>Artículo 9º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	

9. PROPOSICIÓN

En consecuencia, por las razones expuestas nos permitimos rendir ponencia positiva y en consecuencia le solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Sexta del Senado de la República, darle primer debate al Proyecto de ley número 86 de 2015 Senado, *por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones*, de conformidad con el pliego de modificaciones que se adjunta.

De los honorables Senadores,


 MARIO ALBERTO FERNÁNDEZ ALCOCER
 (Coordinador)


 LAUREANO ACUÑA DÍAZ


 ROSMERY MARTÍNEZ ROSALES


 SUSANA CORREA BORRERO


 ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI


 SENÉN NIÑO AVENDAÑO


 MAURICIO AGUILAR H


 JORGE ELIESER PRIETO RIVEROS

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 86 DE 2015
SENADO**

por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública para los estudiantes pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto mejorar el acceso a la educación, estableciendo de manera gradual y progresiva la gratuidad en la educación superior pública de derechos de matrícula y de grado, conforme los requisitos que se establecen en la presente ley.

Artículo 2º. *Requisitos para obtener el beneficio de la gratuidad.* El beneficiario de la gratuidad en la educación superior pública deberá cumplir y acreditar los siguientes requisitos:

1. Haber sido admitido en un programa académico de pregrado en una institución oficial de educación superior.

2. Pertenecer a los estratos uno (01), dos (02) y tres (3).

Artículo 3º. *Cobertura de la gratuidad.* El Gobierno nacional promoverá que la gratuidad de la Educación Superior en instituciones oficiales se vaya implementando progresivamente de acuerdo con las capacidades reales del Estado colombiano.

Los estudiantes objeto de la presente ley solo podrán beneficiarse con la gratuidad en la educación superior para efectos de un programa en educación superior en el nivel de pregrado.

Los estudiantes que quieran beneficiarse con la gratuidad en la educación superior pública deberán cumplir con las exigencias y requisitos que las instituciones oficiales de educación superior establezcan, conforme a su autonomía universitaria.

Parágrafo: El Gobierno nacional garantizará gradualmente la cobertura total para todos los estratos, la cual no sobrepasará del año 2030.

Artículo 4º. *Pérdida del derecho a la gratuidad estudiantil en la educación superior pública.*

El estudiante favorecido con la gratuidad en la educación superior pública perderá dicho beneficio por haber sido sancionado disciplinariamente con expulsión, por violación a los reglamentos internos de las instituciones oficiales de educación superior o haber sido condenados con penas privativas de la libertad.

Artículo 5º. *Contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria.* Los estudiantes beneficiados con la presente ley podrán optar por alguna de las siguientes alternativas a manera de contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria:

1. Brindar gratuitamente a la comunidad local del domicilio del estudiante sus competencias para la creación de proyectos de desarrollo que brinden satisfacción al interés general.

Los presentes proyectos podrán ser catalogados como experiencias exitosas para efectos de apoyo por parte del gobierno nacional, departamental y municipal, los cuales podrán ser desarrollados a través de contratos de ciencia y tecnología.

2. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos a la institución oficial de educación superior de la cual es egresado durante un término de seis (6) meses. Lo anterior respetando el principio de autonomía universitaria.

3. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos en los diferentes programas que tengan relación con el conflicto interno y posconflicto.

Parágrafo. Las anteriores alternativas de contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria deberán ser certificadas como experiencia profesional.

Artículo 6º. *Registro de gratuidad en la educación superior pública.* Créase el registro de gratuidad en la educación superior pública a cargo del Ministerio de Educación en donde se incorporará información relacionada con los aspectos de que trata la presente ley, conforme la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Artículo 7º. *Fondo solidario de educación.* Créase el Fondo Solidario de Educación, como una cuenta especial sin personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Ministerio de Educación, para efectos de financiar la gratuidad de la educación superior pública. Los recursos del Fondo se ejecutarán conforme a las reglas del derecho privado y los principios generales de la contratación pública.

El Fondo estará conformado por las siguientes fuentes:

1. Las contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos, organizaciones internacionales, particulares, sociedades y otras entidades;

2. Las sumas recaudadas por entidades financieras como resultado de la opción de donación voluntaria al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos y transacciones por Internet;

3. Las sumas recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de las vueltas;

4. Las provenientes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, conforme la autorización de que trata el artículo 8º de la presente ley.

Parágrafo 1º. Las entidades financieras podrán disponer las medidas necesarias para informar a sus usuarios y clientes de cajeros electrónicos y portales de internet, sobre la opción de contribuir al Fondo Solidario de Educación de que trata el presente artículo, mediante la donación de una suma autorizada de manera periódica o fija.

Parágrafo 2º. Los almacenes de cadena y grandes supermercados dispondrán las medidas necesarias para informar a sus clientes acerca de la opción de contribuir voluntariamente al Fondo Solidario de Educación de que trata el presente artículo mediante la donación de la suma requerida para el redondeo de las vueltas.

Parágrafo 3º. El recaudo y la destinación de los recursos del Fondo Solidario de Educación serán reglamentados por el Gobierno nacional.

Parágrafo 4º. Para efectos de cumplir con la gratuidad en la educación superior pública, el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, creará un Plan Nacional de Financiación mediante un documento Conpes que

propenda por la sostenibilidad de la ley, y adopte las medidas necesarias para garantizar el fortalecimiento de las fuentes de financiación señaladas en el presente artículo.

El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento.

Artículo 8°. Autorízase al gobierno nacional para que incluya en su presupuesto general las apropiaciones necesarias para el financiamiento de esta ley.

Artículo 9°. Programa de TICS para la gratuidad de la educación superior pública. El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Educación y Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones en convenio con las Universidades Públicas implementarán una Plataforma para Programas de Educación Superior gratuita a través de las TICS en los departamentos donde no existe presencia de Universidades Públicas.

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

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 96 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se establece la producción agropecuaria con destino a la sostenibilidad alimentaria como actividad de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 25 de noviembre de 2015

Honorable Senador

MILTON RODRÍGUEZ SARMIENTO

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

En cumplimiento del honroso encargo que nos impartió la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado de la República, nos permitimos presentar informe favorable de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 96 de 2015 Senado, *por medio de la cual se establece la producción agropecuaria con destino a la sostenibilidad alimentaria como actividad de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

I. Trámite.

II. Objetivo y contenido del proyecto de ley.

III. Justificación.

IV. Modificaciones.

V. Pliego de modificaciones.

I. Trámite

El proyecto de ley en cuestión fue presentado por los Honorables Senadores *Maritza Martínez, Sandra Villadiego, Daira Galvis, Jimmy Chamorro, Mauricio*

Lizcano, Jorge Prieto, Doris Vega, Eduardo Pulgar y Claudia López, el pasado 16 de septiembre de 2015 y posteriormente fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 712 de 2015.

II. Objeto y contenido del proyecto de ley

El objeto del Proyecto de ley número 096 de 2015 Senado, consiste en declarar como de utilidad pública e interés social la actividad agropecuaria cuyo fin sea la producción de alimentos con destino al consumo humano. Del mismo modo, se establece que dicha actividad será oponible y de carácter preferente respecto de cualquier otra actividad económica.

El proyecto de ley consta de cuatro (4) artículos, incluida su vigencia, así:

Artículo 1°. Establece la declaratoria de utilidad pública e interés social para la actividad agropecuaria cuyo fin sea la producción de alimentos para el consumo humano, la cual será oponible y de carácter preferente respecto de cualquier otra actividad económica, siempre y cuando se encuentre en ejecución cualquiera de las actividades que la componen.

Artículo 2°. Define qué debe entenderse por producción agropecuaria; alimentación adecuada y seguridad alimentaria.

Artículo 3°. Establece tanto la competencia como el procedimiento que ha de seguirse en caso de que surjan conflictos en la aplicación de las disposiciones contempladas en el proyecto en cuestión.

Artículo 4°. Artículo de publicación y vigencia de la iniciativa legislativa.

III. Justificación

El proyecto de ley que se pone a consideración del honorable Congreso de la República tiene por objeto la adopción de medidas que resultan necesarias en pos de garantizar el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada y a los recursos necesarios con el propósito de que la población goce de manera sostenible de condiciones de seguridad alimentaria. Dicha prerrogativa fundamental se encuentra consagrada en sendos instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano¹, los cuales se detallarán con mayor precisión en

¹ Artículo 25 (como parte del derecho a un nivel de vida adecuado) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 217 A (III) de fecha 10 de diciembre de 1948, la cual es considerada como Fuente de Derecho Internacional de conformidad con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, en tanto cumple con los requisitos para ser considerada Costumbre Internacional; artículos 11 (derecho a un nivel de vida adecuado) y 12 (derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre) del Pacto Internacional de Derechos Económicos de 1966, Sociales y Culturales; y el artículo 12 (derecho a la alimentación) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” de 1988. Así mismo, es menester resaltar que el doctrinante Marco Gerardo Monroy Cabra ha señalado que en general “*las normas que regulan el respeto a los derechos humanos son de ius cogens, de orden público y por tanto, imperativas y obligatorias para la comunidad internacional*”. En: Marco Gerardo Monroy Cabra, *Derecho Internacional Público*, Bogotá, Editorial Temis, 2011. Pág. 660-661, por lo que el presente proyecto de Ley apunta a dar cumplimiento a obligaciones imperativas de carácter in-

esta exposición de motivos. Con miras a garantizar los medios necesarios para garantizar el mentado derecho, es menester entrar a fomentar y promocionar la actividad agropecuaria dedicada a la producción de alimentos, la cual debe entenderse como el pilar indispensable tanto para el aseguramiento en la disponibilidad de los mismos como para garantizar la estabilidad en su suministro, todo lo anterior en beneficio de la población y con el propósito de dar cumplimiento a obligaciones internacionales que el Estado colombiano ha adquirido y que se encuentran en completa consonancia con lo consagrado en el ordenamiento interno en virtud de lo establecido en diversas disposiciones constitucionales y en particular con lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política de 1991.

El objetivo del presente proyecto de ley es garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada en el territorio nacional mediante la garantía a la población de los recursos necesarios con el propósito de que la misma goce de manera sostenible de condiciones de seguridad alimentaria.

Es evidente que el Estado colombiano no puede permitirse orientar de manera exclusiva o acaso prevalente, su actividad productiva hacia las industrias de explotación de recursos energéticos en el subsuelo o aquellas destinadas a la producción de biocombustibles, sacrificando o poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de la Nación, desaprovechando la vocación alimentaria del suelo, limitando el desarrollo de campesinos e industriales, y generando dependencia alimentaria de otros países máxime si el país cuenta con los recursos naturales necesarios para autoabastecerse en la materia. Pese a lo anterior, el presente proyecto de ley no debe entenderse en ningún momento como destinado a afectar el desarrollo energético del país o el flujo de recursos, sino de promover una política productiva integral que vea más allá de los procesos extractivos, todo lo anterior aprovechando sus ventajas comparativas existentes en materia de agricultura, y generando otras nuevas a partir de la inversión y el desarrollo de la política que se plantee.

II. UNA VISIÓN DE LA SITUACIÓN NUTRICIONAL EN COLOMBIA

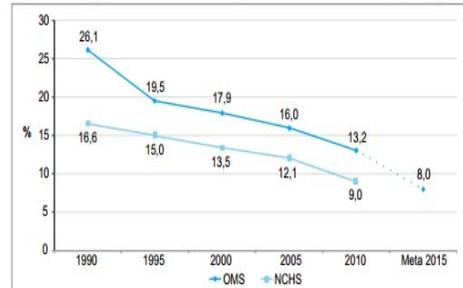
El director del Instituto Nacional de Salud, Fernando de la Hoz, en nota de prensa del diario *El Espectador*², aseguró que en lo corrido del año 2014, 240 niños menores de cinco años murieron en el país por desnutrición. De estos, el 45% (109 menores) acaecieron en la Costa Atlántica. Así mismo, el 37% de las muertes de menores por mal nutrición acaecen en población indígena.

El panorama es crítico, según las cifras manejadas por la entidad anteriormente mencionada, un menor de cinco años muere cada 33 horas, lo cual significa que, se dan en el territorio nacional cinco muertes por semana debido a la inanición aguda (la cual ocurre cuando la persona es privada de los alimentos por completo, por cinco o seis días consecutivos) o por desnutrición crónica (consistente en la carencia de los elementos

dietarios mínimos para un correcto desarrollo, y que en un periodo de hasta ocho meses puede conllevar a patologías como neumonía o diarrea, las cuales se constituyen como la causa última del deceso).

DESNUTRICIÓN CRÓNICA EN NIÑOS MENORES DE CINCO AÑOS

Gráfica 1. Evolución de la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años en Colombia (1990-2010) y meta ODM 2015. Comparación de la prevalencia usando los patrones de referencia NCHS, 1977 y OMS 2006



Línea de base 1990: informe de la OMS - Malnutrition in Infants and Young Children in Latin America and the Caribbean: Achieving the Millennium Development Goals and Encuesta Nacional Sobre Conocimientos, Actitudes y Prácticas en Salud, 1986, 1995 a 2005 Procesamiento de bases de datos de la ENSIN 1995, 2000, 2005 y base de datos ENSIN 2005. Ninguno de los años incluye información de la Región Amazonía y Orinoquía.

Tomado de: Encuesta Nacional de Situación Nutricional, 2010.

Si bien ha habido un sustancial decremento en el porcentaje de menores de cinco años que presentan niveles de desnutrición crónica, a 2010, salta a la vista que las cifras manejadas por la ENSIN no contemplan el total de la población colombiana, todo lo anterior en atención a que omiten las series estadísticas sobre el ítem estudiado de los departamentos de la Orinoquía y la Amazonía, los cuales, sólo en el Departamento del Vaupés, alcanza un 34,7% de los infantes con edades de cero a cinco años, cifra que no dista con la manejada por la ONG Médicos Sin Fronteras respecto de Sudán del Sur, en el cual la cifra asciende a 38,3%³.

Esta cifra puede ser mayor. La Sociedad Colombiana de Pediatría, en nota de prensa al diario *El Tiempo*, denuncia que muchos de los decesos de niños, en donde la desnutrición es la causa fundamental del deceso, quedan bajo otro diagnóstico (neumonías, diarreas e infecciones graves). Puntualiza dicha asociación que, en Colombia, podría haber un considerable subregistro de las cifras de decesos por desnutrición. En adición a lo anterior, la doctora Clemencia Mayorga, miembro de la Junta Directiva de la Sociedad Colombiana de Pediatría, en la misma nota periodística asegura que la desnutrición crónica impacta de manera prolongada la salud general y el desarrollo de los niños, principalmente el crecimiento cerebral y, por ende, su capacidad cognitiva y de aprendizaje, lo cual se traduce en más pobreza a largo plazo⁴. De acuerdo con el ENSIN 2010, los departamentos que presentan un retraso de crecimiento superior al 20% (prevalencia mediana en los estándares internacionales) son: Vaupés, Amazonas, La Guajira, Guainía y Cauca.

Pese a lo alarmante de las cifras, el viceministerio de Salud, en Colombia el problema de desnutrición aguda se ha venido reduciendo de forma importante desde 1995. En nota de prensa al diario *El Tiempo*, “el problema que nos queda es un poco más residual. La

ternacional que el Estado colombiano ha contraído en virtud de su pertenencia a la Comunidad Internacional y debido a la suscripción de sendos Tratados sobre Derechos Humanos que le son vinculantes.

² Tomado de: <http://www.elspectador.com/noticias/salud/cada-semana-cinco-ninos-mueren-desnutricion-el-pais-articulo-529551>. Recuperado el 04/05/2015.

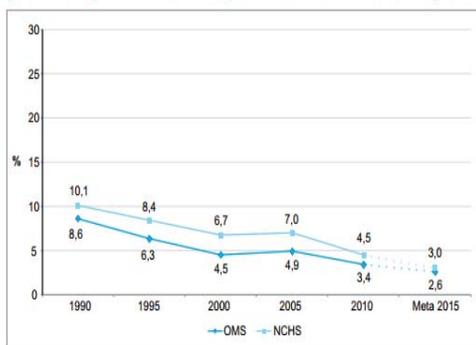
³ Tomado de: <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/salud/estrucion-infantil-en-colombia/14272676>. Recuperado el 04/05/2015.

⁴ Ibidem.

desnutrición crónica tiene que ver con el uso de los alimentos, pero también con la producción, la disponibilidad, el transporte de los alimentos, y la agua y los recursos económicos. Para eso se creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional⁵. (Se resalta). Teniendo en cuenta dichas aseveraciones por parte del Ministerio de Salud, se cree que la adopción de la proposición que eleva a la producción de alimentos a la categoría de actividad económica de interés público a raíz de su inherente conexión con el derecho humano a la alimentación adecuada y a los derechos de los niños, es una alternativa lógica, congruente e ideal para abordar, lo que en palabras de la Entidad, constituye uno de los asuntos que inciden en la muerte de nuestros niños⁵.

DESNUTRICIÓN GLOBAL

Gráfica 2. Evolución de la Desnutrición global, en niños y niñas menores de 5 años en Colombia (1990-2010) y meta ODM 2015. Comparación de la prevalencia usando los patrones de referencia NCHS, 1977 y OMS 2006



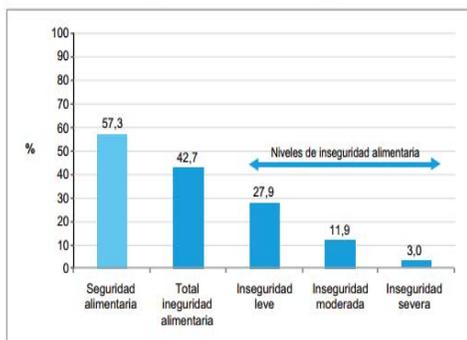
Línea de base 1990: informe de la OMS - Malnutrition in Infants and Young Children in Latin America and the Caribbean: Achieving the Millennium Development Goals y Encuesta Nacional Sobre Conocimientos, Actitudes y Prácticas en Salud, 1996, 1995 a 2005 Procesamiento de bases de datos de la ENS 1995, 2000, 2005 y base de datos ENSIN 2005. Ninguno de los años incluye información de la Región Amazonia y Orinoquia.

Tomado de: Encuesta Nacional de Situación Nutricional, 2010.

El porcentaje de desnutrición global en Colombia ha caído. Sin embargo, los datos y proyecciones contempladas en la ENSIN 2010 aún distan de cumplir con el Objetivo de Desarrollo del Milenio 1 –Erradicación del Hambre y la Pobreza Extrema– y, según el Programa Mundial de Alimentos, citado en nota de prensa por el *Diario del Huila*, Colombia es el país más atrasado de la región⁶ en lo referente al cumplimiento del compromiso del Estado frente a la Comunidad Internacional.

SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL HOGAR Y NACIONAL SEGÚN SISBÉN

Gráfica 10. Prevalencia de inseguridad alimentaria en los hogares colombianos ENSIN 2010

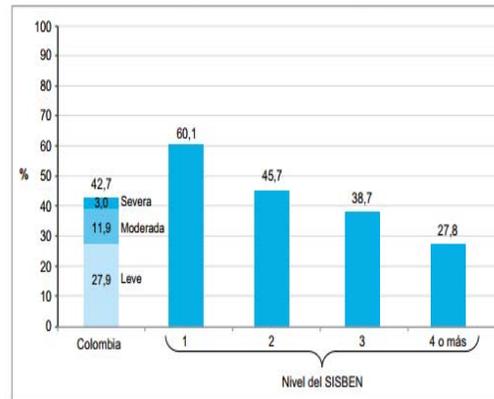


Tomado de: Encuesta Nacional de Situación Nutricional, 2010.

⁵ Ibídem.

⁶ Tomado de: <http://www.diariodelhuila.com/variedades/el-drama-de-la-desnutricion-en-colombia-cd-gint20150424082330139>. Recuperado el 04/05/2015.

Gráfica 11. Prevalencia de inseguridad alimentaria Nacional y según nivel del SISBEN



Tomado de: Encuesta Nacional de Situación Nutricional, 2010.

La situación de inseguridad alimentaria en Colombia, de acuerdo con los datos disponibles en la ENSIN 2010, asciende al 42.7%. Sin embargo, como se ve en el gráfico 11 del mismo documento, el Estado de la inseguridad alimentaria para los niveles 1, 2, 3 y 4 o más del Sisbén es particularmente alta. La encuesta achaca tal condición a la “situación socioeconómica de los hogares (...) dado que sus ingresos son la principal vía para la adquisición de alimentos”. Dicha aseveración contrasta con el requisito de adecuación al que se hace referencia como presupuesto fundamental para la garantía del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, el cual, paradójicamente, también se aborda en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSAN), el cual de conformidad con los datos anteriormente esbozados, parece no estarse cumpliendo a cabalidad.

Por regiones, las mayores prevalencias se encontraron en la región del litoral Atlántico (58,5% de los hogares se encontraba en estado de inseguridad alimentaria) y en el litoral Pacífico (47.3% de los hogares se encontraba en estado de inseguridad alimentaria). En esta región, de acuerdo con la ENSIN 2010, los departamentos de Nariño y Chocó presentaron las mayores prevalencias de inseguridad alimentaria en los hogares con un 67.7% y 64.2%, respectivamente.

III. MARCO JURÍDICO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL REFERENCIA AL SISTEMA INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y AL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Los Derechos Humanos se constituyen como aquellas prerrogativas que resultan ser inherentes al ser humano en tanto miembro perteneciente a la especie. El goce de los mismos debe garantizarse y protegerse sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición⁷. De esta forma, todo ser humano es titular y debe gozar de estos derechos en igualdad y sin discriminación⁸. Estos derechos son

⁷ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014 desde Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>.

⁸ Así lo dispone el artículo 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece que “*todos los*

universales⁹ e inalienables¹⁰. Así mismo, se consideran en todo caso interrelacionados, interdependientes e indivisibles¹¹. Ahora, pese a estar contemplados en la denominada Carta Internacional de los Derechos Humanos¹², compuesta por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y por los sucesivos Pactos a los que se hará referencia a continuación, doctrinalmente, los Derechos Humanos se han categorizado en tres grupos, a saber: Derechos Civiles y Políticos o de primera generación, los cuales se encuentran contenidos tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de manera general, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales o de segunda generación, los cuales se encuentran consagrados ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, *grosso modo*, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; y Derechos Colectivos o de tercera generación¹³. Al respecto, es menester resaltar nueva-

mente la interdependencia y unidad de los Derechos Humanos¹⁴, la cual cobra especial importancia, de conformidad con la Corte Constitucional, en el marco de un Estado Social de Derecho, fórmula acogida por la Constitución Política de 1991¹⁵.

Del mismo modo, es preciso anotar que los Derechos Humanos representan los valores universales y constituyen imperativos éticos destinados a salvaguardar la dignidad de cada ser humano mediante el establecimiento de normas, lineamientos y procedimientos tendientes al aseguramiento y garantía de la precitada finalidad¹⁶.

Al respecto, es menester resaltar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone a los Estados obligaciones positivas y negativas, entendidas en todo caso como obligaciones destinadas al re-

seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos".

⁹ El principio de universalidad constituye la piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Como ejemplo de este es preciso acudir a las disposiciones de la Declaración Mundial de Derechos Humanos y el Programa de Acción de Viena de 1993, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Allí se establece que todos los Estados se encuentran en el deber de proteger los Derechos Humanos y las libertades individuales, lo anterior con independencia a los contextos políticos, económicos, culturales o económicos.

¹⁰ La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que "Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales." En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>

¹¹ En lo referente a la interrelación, interdependencia e indivisibilidad, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define dichos criterios en el sentido de que "Todos los derechos humanos, sean estos los derechos civiles y políticos (...); los derechos económicos, sociales y culturales (...); o los derechos colectivos, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.". Al respecto ver la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en 1993. A/CONF.127/23. Pár. 5; Ver también: Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Pár. 5.

¹² En: Asbjørn Eide, et al. (Eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2ª Edición, La Haya, Kluwer Law International, 2011. Pág. 9.

¹³ Dentro de los cuales se encuentran el derecho al medio ambiente, al desarrollo, a la paz, a la autodeterminación de los pueblos y al patrimonio común de la humanidad. Los mismos se encuentran orientados, en cierta forma, a la protección de aquellos intereses que resultan fundamentales para la humanidad como un todo. En: María Eugenia Rodríguez Palop, *La nueva generación de Derechos Humanos. Origen y Justificación*. Madrid. Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas" Universidad Carlos III de Madrid. Editorial Dykinson, 2010.

¹⁴ Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que: "Los derechos humanos forman una unidad, pues son interdependientes, integrales y universales, de suerte que no es admisible que se desconozcan unos derechos so pretexto de salvaguardar otros. Esta interdependencia y unidad de los derechos humanos tiene como fundamento la idea de que para proteger verdaderamente la dignidad humana es necesario que la persona no sólo tenga órbitas de acción que se encuentren libres de interferencia ajena, como lo quería la filosofía liberal, sino que además es menester que el individuo tenga posibilidades de participación en los destinos colectivos de la sociedad de la cual hace parte, conforme a las aspiraciones de la filosofía democrática, y también que se le aseguren una mínimas condiciones materiales de existencia, según los postulados de las filosofías políticas de orientación social. Los derechos humanos son pues una unidad compleja. Por ello algunos sectores de la doctrina suelen clasificar los derechos humanos en derechos de libertad, provenientes de la tradición liberal, derechos de participación, que son desarrollo de la filosofía democrática, y derechos sociales prestacionales, que corresponden a la influencia de las corrientes de orientación social y socialista.". Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

¹⁵ Al respecto, la Corte Constitucional ha dispuesto que: "La Constitución acoge la fórmula del Estado social de derecho, la cual implica que las autoridades buscan no solo garantizar a la persona esferas libres de interferencia ajena, sino que es su deber también asegurarles condiciones materiales mínimas de existencia, por lo cual el Estado debe realizar progresivamente los llamados derechos económicos, sociales y culturales. El Estado tiene frente a los particulares no solo deberes de abstención sino que debe igualmente realizar prestaciones positivas, sobre todo en materia social, a fin de asegurar las condiciones materiales mínimas, sin las cuales no es posible vivir una vida digna. Existe entonces una íntima relación entre la consagración del Estado social de derecho, el reconocimiento de la dignidad humana, y la incorporación de los llamados derechos de segunda generación.". Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

¹⁶ Wenche Barth Eide y Uwe Kracht. *Chapter 4: The Right to adequate food in Human Rights Instruments; Legal Norms and Interpretations*. En: Wenche Barth Eide y Uwe Kracht, *Food and Human Rights in Development Volume I, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*., Editorial Intersentia, Amberes/Oxford, 2005. Pág. 100.

spto¹⁷, protección¹⁸ y realización¹⁹ de los mismos. Es precisamente en atención a los precitados deberes, de los cuales el Estado colombiano es titular, que se pretende la declaración de la producción agropecuaria con destino a la sostenibilidad alimentaria como actividad de utilidad pública e interés social, ya que en virtud de dicha declaratoria se pueden asegurar en gran medida los principales requerimientos, medios y recursos en pos de efectivamente respetar, proteger y realizar el Derecho Humano a la alimentación adecuada. Sobre el particular es preciso decir que se desarrollará el argumento en profundidad en el acápite correspondiente al Derecho a la Alimentación Adecuada.

En ese sentido, vale la pena resaltar que los diversos instrumentos internacionales a los cuales se ha hecho referencia en la presente exposición de motivos han facultado a los Estados para que éstos adopten las medidas internas que consideren más apropiadas, de conformidad con sus contextos y realidades internas,

17 En lo referente a la obligación de respeto, "(...) significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos". En: La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que "Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales.". En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

18 En lo referente a la obligación de protección, esta exige que "(...) los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos". En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

19 En lo referente a la obligación de realización, esta se refiere al deber de "adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos.". En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

con el propósito de lograr la efectiva realización de los Derechos contemplados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y de los sucesivos instrumentos de carácter regional que consagran disposiciones similares²⁰.

EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA COMO DERECHO ECONÓMICO, SOCIAL Y CULTURAL

Respecto al derecho humano a la alimentación adecuada, que puede calificarse como el núcleo duro del presente proyecto de Ley, es pertinente resaltar que el mismo se ha considerado como parte de los denominados Derechos Económicos Sociales y Culturales y, en adición a lo anterior, ha sido aceptado universalmente. Así, este se encuentra contemplado en diversos instrumentos y doctrina de Derecho Internacional relacionados con los Derechos Humanos, entre estos:

a) El artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948²¹.

b) El artículo 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966²² en conjunto con la Observación General número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas²³.

20 Al respecto ver: artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

21 *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.* (Se resalta).

22 *"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. (...) 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para: (...) a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; (...) b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan."* (Se resalta).

23 Respecto a la Observación General, es preciso resaltar que la misma se constituye como una interpretación experta y autorizada respecto del contenido de los instrumentos de Derecho Internacional que contienen dispo-

c) El artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño²⁴.

d) El artículo 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²⁵.

e) El literal f del artículo 25, en el contexto del derecho a la salud, y el literal l) del artículo 28 en el contexto del derecho a un nivel de vida adecuado y a la protección social, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²⁶.

siciones relativas a los Derechos Humanos. La misma fue emitida por el órgano de supervisión del Tratado en cuestión, cuya competencia se irroga gracias a las disposiciones contenidas en el mismo. En: Wenche Barth Eide y Uwe Kracht, *Food and Human Rights in Development Volume I. Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics.*, Editorial Intersentia, Amberes/Oxford, 2005. Pág. 105. Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia C-251 de 1997 reconoce a dichas observaciones, en conjunción con otros informes oficiales provenientes del Relator de esta clase de derechos, la característica de ser “la doctrina internacional más autorizada en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, como lo es en el presente caso el Derecho a la Alimentación adecuada.

²⁴ “1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios. (...) 2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez; b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de la salud; c) Combatir las enfermedades y la mal nutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres; e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos; f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.”

²⁵ “2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.”

²⁶ 25. f “Impedirán que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad.”; 28.1 “Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad”.

f) El artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador– de 1988²⁷.

g) Los literales c) y d) del artículo 14.2 de la Carta Africana sobre los Derecho y Bienestar del Niño, en conexidad con el derecho a la salud y a los servicios de salud.

h) El artículo 14 y 15 del Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África.

i) Jurisprudencialmente, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha interpretado que el derecho a la alimentación se encuentra enunciado implícitamente en la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, esto último a través de la conexidad que existe con los derechos a la vida, a la salud y al desarrollo económico, social y cultural²⁸.

En adición a lo anterior, el mismo ha sido mencionado, complementado, reconocido y/o desarrollado en diferentes instrumentos de *soft law* de derecho internacional, como lo son, entre otros:

a) La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974.

b) La Declaración Mundial sobre la Nutrición de 1992.

c) La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1966.

d) La Resolución 2004/19 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

e) El Folleto Informativo número 34 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO respecto al Derecho a la Alimentación Adecuada.

f) El Informe de fecha 11 de agosto de 2010 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, en donde se señala que “El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluidos el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda”.

En lo referente a su contenido y alcance, es preciso atender a las disposiciones contempladas en la Observación General número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Así pues, dicho Comité de expertos ha resaltaado que el Derecho Humano a la alimentación adecuada se encuentra intrínsecamente relacionado con la dignidad humana y resulta ser un presupuesto indispensable

²⁷ “1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. (...)2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”.

²⁸ Ver: Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Caso “The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria”, comunicación número 155/96, párr. 64.

para el goce efectivo de cualquier otro Derecho. De la misma forma, ha establecido que existe una conexidad entre el mismo y con los postulados inherentes a la justicia social, en tanto requiere la adopción de políticas de índole económico, social y ambiental adecuadas que permitan su garantía y, de paso, implementar políticas públicas tendientes a la erradicación de la pobreza y la efectiva realización de otros derechos.

En lo referente al contenido sustancial del mentado derecho, el mismo ha sido entendido por parte del Comité como:

“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”²⁹.

De la misma manera, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la alimentación ha contribuido a la definición sustantiva de dicho derecho, estableciendo que el mismo consiste en:

“El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”³⁰.

Al respecto, surgen ciertos conceptos que resultan destacables con respecto al derecho a la alimentación, a saber: **disponibilidad, accesibilidad y adecuación.**

Por disponible, debe entenderse que el alimento pueda ser obtenido ya a través de la producción de alimentos, el cultivo de la tierra y/o la ganadería, la caza o la recolección, y que también se encuentre disponible para su venta y acceso en mercados y comercio. Este concepto ha sido en parte desarrollado en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019 (PNSAN), en donde se entiende por disponible como *“la cantidad de alimentos con que se cuenta a nivel nacional, regional y local; (y) está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación. Está determinada por: La estructura productiva (agropecuaria, agro-industrial); los sistemas de comercialización y distribución internos y externos; los factores productivos (tierra, financiamiento, agua, tecnología, recurso humano); las condiciones ecosistémicas (clima, recursos*

genéticos y biodiversidad); las políticas de producción y comercio; y el conflicto sociopolítico (relaciones económicas, sociales y políticas entre actores)”.

Del mismo modo, el alimento debe ser **accesible**, ya en el plano económico como en el plano físico. En cuanto a la accesibilidad económica, dicho aspecto hace referencia a que debe garantizarse que las personas se encuentren en condiciones adecuadas de permitirse la adquisición de los alimentos sin perjuicio de otras erogaciones que resulten necesarias para atender necesidades básicas. En cuanto a la accesibilidad física, dicho criterio hace referencia a que los alimentos deben ser accesibles de manera universal y prestando especial atención a aquellas comunidades y ciudadanos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Al respecto, el PNSAN 2012-2019 ha dispuesto que debe entenderse por acceso como *“la posibilidad de todas las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible. Se refiere a los alimentos que puede obtener o comprar una familia, comunidad o país. Sus determinantes básicos son: Nivel y distribución de ingresos (monetarios y no monetarios) y los precios de los alimentos”*.

Por último, el alimento debe ser adecuado. Dicho criterio se refiere a que la alimentación debe satisfacer las necesidades básicas de dieta teniendo en cuenta la condición de la persona. Dentro de dicho criterio se contemplan también la necesidad de garantizar que los alimentos sean seguros para el consumo humano, es decir, que se encuentren libres de sustancias nocivas y/o contaminantes que puedan atentar contra la salud humana. También se encuentra contemplado el concepto de alimento culturalmente aceptable, el cual se refiere a la necesidad de que los alimentos que se provean no se encuentren proscritos por las tradiciones ni los valores culturales o religiosos de las comunidades. Respecto a este criterio establecido como fundamental por la doctrina internacional, el PNSAN 2012-2019 no hace ninguna referencia explícita respecto al mismo, aunque se hacen tangenciales referencias al mismo dentro de los criterios previamente mencionados.

Respecto a las obligaciones que impone el derecho a la alimentación adecuada a los Estados, las cuales fueron esbozadas anteriormente, es preciso desarrollar. Así pues, es preciso entonces acudir nuevamente a lo estipulado en la Observación General número 12, el cual establece que:

*“El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de **respetar, proteger y realizar**. A su vez, la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que*

²⁹ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales.* Observación General 12. 20 Período de Sesiones. 1999.

³⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Folleto Informativo número 27.*

*escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.*³¹ (Se resalta).

Ahora bien, se ha reconocido que los medios para garantizar el mentado derecho variarán de manera inevitable y considerable de un Estado Parte a otro. En virtud de lo anterior, existe una libertad de aproximación y enfoques al momento de formular políticas públicas que estén destinadas a cumplir con las obligaciones que se encuentran contempladas en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³². Es en virtud de lo anterior, que el presente proyecto de Ley plantea la necesidad de declarar como de utilidad pública e interés social la actividad agropecuaria destinada a la producción de alimentos, en tanto se pretenden asegurar los medios y recursos necesarios, entendidos éstos como la disponibilidad de las tierras cuya vocación es evidentemente agropecuaria, en pro de la atención de las necesidades alimentarias de la población, esto de conformidad con los estándares y obligaciones que el Estado colombiano posee con respecto al derecho a la alimentación adecuada. El presente proyecto de Ley debe entenderse, además, como una estrategia válida y útil que permita alcanzar los objetivos propuestos en el PNSAN 2012-2019, en tanto otorga una gran relevancia a las actividades agroalimentarias desarrolladas en el territorio nacional, fomentando las actividades consagradas en el renglón primario de la economía con destino a la alimentación de la población y permitiéndose, como se dijo anteriormente, una política productiva integral que va más allá de las actividades extractivas en el territorio nacional.

DEL CONCEPTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Pese a ser un concepto que se encuentra intrínsecamente relacionado con los objetivos del Derecho a la Alimentación Adecuada, es necesario entrar a distinguir la Seguridad Alimentaria, como concepto doctrinario carente de significancia en el ámbito jurídico, del Derecho a la Alimentación, el cual es completamente vinculante para el Estado colombiano al ser reconocido como un Derecho Humano.

Así pues, tradicionalmente se ha entendido a la seguridad alimentaria como “la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras”³³. Así mismo, de conformidad con la FAO, existe seguridad alimentaria “cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias ali-

mentarias para llevar una vida activa y sana”³⁴. Del mismo modo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO en el Folleto Informativo número 34 sobre el derecho a la alimentación adecuada ha establecido que “*Se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación. No obstante, el propio concepto de seguridad alimentaria no es un concepto jurídico en sí mismo, no impone obligaciones a los interesados ni les otorga derechos*”³⁵.

DEL CONCEPTO DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN EL DERECHO COMPARADO Y EN EL DERECHO INTERNACIONAL

El concepto de soberanía alimentaria ha sido adoptado en diversas legislaciones³⁶. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en conjunto con la FAO, ha reconocido que el concepto de soberanía alimentaria hace referencia a un concepto emergente, carente de significado y por ende sin consenso en el Derecho Internacional Público. En virtud de este, las personas son las que definen su propio alimento y su propio modelo de producción del mismo. De la misma forma, irroga la posibilidad que se posee para determinar hasta qué punto desean auto proveerse y hasta qué punto se desea proteger la producción interna de los recursos alimentarios. Así mismo, regula el comercio a fin de lograr los objetivos inherentes del desarrollo sostenible y a la atención de las necesidades de la población³⁷.

III. CONTEXTO NORMATIVO NACIONAL DE LA PRODUCCIÓN ALIMENTARIA Y SU IMPORTANCIA EN EL ORDENAMIENTO INTERNO

La Constitución Política de Colombia protege en forma especial la producción de alimentos y mandata otorgar prioridad al desarrollo de las actividades productoras de alimentos, al establecer en su artículo 65 que:

“artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construc-

³⁴ FAO, *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo* - 2001. Roma, 2001 En: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo número 34. El derecho a la alimentación adecuada*. Pág. 5.

³⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo número 34. El derecho a la alimentación adecuada*. Págs. 5-6.

³⁶ A título enunciativo, en el contexto regional existen los siguientes precedentes: Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32 de 2005) de la República de Guatemala; Constitución Política de la República del Ecuador en conjunto con la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2006; La ley Orgánica de la Seguridad Alimentaria de 2008 de la República Bolivariana de Venezuela; Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2007; Lei 11346 de 2006 - *Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências* de la República Federativa del Brasil.

³⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo número 34. El derecho a la alimentación adecuada*. Pág. 6.

³¹ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999. Pár. 15.

³² Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999. Pár. 21.

³³ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999.

ción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.

Al respecto, la Corte Constitucional ha dispuesto que, a la luz de las grandes directrices internacionales, debe interpretarse el artículo 65 de la siguiente manera:

“1. *“la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado”*

2. *se debe otorgar “prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales”, 3) también es prioritaria “la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras” y que 4) todo ello debe dirigirse a “incrementar la productividad”, además de promover “la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario (...)”.*³⁸

Es claro que la Constitución Política a través del artículo 65, establece postulados de priorización de la seguridad alimentaria, así lo reitera la Corte Constitucional:

*“Se trata sin duda de una disposición destinada a la salvaguarda de la producción que asegure la seguridad alimentaria interna. Al mismo tiempo, reconozco como prioridad el desarrollo integral del sector; es decir que por mandato constitucional, la cuestión agraria debe ingresar a la agenda pública de las autoridades del Estado, según sus competencias y facultades. Este apoyo estatal debe tener una visión de conjunto, como quiera que ese tipo de desarrollo se alcanza con la mejora del proceso productivo y la eficiente explotación de la tierra, sin descuidar la reducción de las extremas desigualdades y consiguiente mejora de las condiciones de vida de la población campesina.”*³⁹

Así mismo la jurisprudencia ha dicho que del artículo 65 se desprende el concepto de seguridad alimentaria. Así, prescribió en la sentencia T-506 de 1992 y posteriormente en la C-864 de 2006 que:

“(...) se vulnera el deber de seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 del Texto Superior, cuando se desconoce “el grado de garantía que debe tener toda la población, de poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones futuras”.

La anterior descripción del precepto constitucional, cobra aún mayor sentido cuando se analiza la protección de la producción alimentaria como fundamento de dos derechos: el derecho social individual a la alimentación adecuada y a no tener hambre, y el derecho colectivo de la seguridad alimentaria, los cuales se pueden reconocer en la Constitución en diversos preceptos que ingresan con toda nitidez desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.”

³⁸ Sentencia de la Corte Constitucional C-644 de 2012. M.P. Adriana María Guillén.

³⁹ *Ibidem.*

De igual manera la citada sentencia T-348 de 2012, se refiere al concepto de soberanía alimentaria en comunidades vulnerables, desde la perspectiva de las comunidades rurales que subsisten del cultivo, producción y distribución de alimentos obtenidos de la naturaleza de manera tradicional y en particular señala:

“La soberanía alimentaria, comprende, no sólo la libre potestad de los Estados y los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos; también implica que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros”.

En este orden debe entenderse, según la Corte Constitucional:

“(...) aparece el derecho a la seguridad alimentaria, cuya existencia se puede reconocer como la dimensión colectiva del derecho de todos a la alimentación adecuada, suficiente y de calidad, y también como el derecho de cada uno a acceder a los alimentos que satisfagan las necesidades y la calidad de vida digna de todo sujeto.

*(...) En hilo de lo expuesto, debe concluirse que el campo no puede ser reconocido únicamente como un área geográfica ordenada por regímenes distintos de autoridades nacionales o locales, por derechos de propiedad privada, posesiones, ocupaciones, planes de ordenamiento territorial y por tierras baldías que administra el Estado. En cambio, debe ser entendido dentro de su especificidad como bien jurídico protegido para garantizar derechos subjetivos e individuales, derechos sociales y colectivos, así como la seguridad jurídica pero además, es herramienta básica de la pervivencia y el progreso personal, familiar y social. (...)”*⁴⁰

En consonancia con lo anterior, es necesario resaltar que en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, particularmente la doctrina expuesta por los Honorables Jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos A.A. Cañado Trindade y M.E. Ventura Robles, en el voto disidente conjunto a la Sentencia de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, citando los votos disidentes proferidos individualmente con respecto a la Sentencia del caso Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador, se refieren a la intrínseca conexión entre el derecho a la vida y el derecho a la identidad personal y cultural de las personas. El precitado derecho abarca conceptos tan variados como el biológico, el patrimonio cultural, histórico, religioso, ideológico, político, profesional, social y familiar de una persona, y, de haber un cambio abrupto en cualquiera de las condiciones que determinan la identidad de la persona, puede generarse una violación a las disposiciones contempladas en el artículo 4° del Pacto de San José, las cuales hacen referencia al derecho a la vida⁴¹.

⁴⁰ Sentencia de la Corte Constitucional C-644 de 2012. M. P. Adriana María Guillén.

⁴¹ La misma doctrina, que indica que cambios abruptos en las condiciones de vida en comunidades que poseen una íntima conexión con la tierra y que derivan su subsistencia de la misma, pueden generar una vulneración directa al derecho a la vida ha sido expuesta en reiteradas Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al respecto puede verse: Sentencia

En pos de evitar tal vulneración es menester que el Estado, en virtud de las obligaciones contempladas en las cláusulas generales de respeto y garantía contempladas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, adopte todas las medidas internas necesarias para respetar el derecho a la vida, en todos sus componentes, incluyendo a las actividades tradicionales y medios de sostenimiento ancestrales que puedan desarrollar las comunidades campesinas que derivan su subsistencia de la agricultura y la ganadería a pequeña escala utilizada para el sostenimiento propio de las comunidades rurales.

Al otorgar el carácter prevalente a la producción de alimentos en el territorio nacional, se está protegiendo también el derecho de las comunidades campesinas que poseen un vínculo intrínseco con la tierra y que derivan los medios necesarios para su subsistencia de la misma.

De otra parte, la producción de alimentos está íntimamente vinculada con el ordenamiento del suelo, cuyos usos son competencia de los municipios, también de rango constitucional:

“ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos: (...) Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda...”

Estas dos disposiciones contempladas en la Carta Magna constituyen el soporte constitucional para que mediante el ejercicio legislativo se priorice la actividad agrícola; con el fin de que la producción de alimentos sea protegida de manera especial y por sobre cualquier otra clase de actividad económica.

Si bien la protección de la producción de alimentos es de rango constitucional, no existen disposiciones legales específicas que le otorguen el carácter de utilidad pública e interés social a la actividad agrícola; en Colombia no existen antecedentes de declaratorias de zonas dedicadas al desarrollo exclusivo de la actividad agrícola que garantice un suministro de alimentos permanentes para la región y para el país.

De la utilidad pública y el interés social como causales válidas para limitar el derecho a la propiedad privada y declarar la producción de alimentos como actividad de utilidad pública e interés social

EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Los criterios que se han establecido por parte de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para aceptar una limitación al derecho de la propiedad privada (artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos) son los siguientes:

“El artículo 21.1 de la Convención dispone que “[l]a ley puede subordinar [el] uso y goce [de los bienes] al interés social.” La necesidad de las restricciones legalmente contempladas dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, (el cual resultaría ser la garantía efectiva del derecho a la alimentación adecuada, en conexidad con el derecho a la vida, integridad personal y dignidad humana, como ha sido reconocido reiteradamente por

la doctrina y la jurisprudencia internacional) siendo insuficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno. La proporcionalidad radica en que la restricción debe ajustarse estrechamente al logro de un legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho restringido. Finalmente, para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad del pleno goce del derecho restringido.”⁴² (Se resalta)

Al respecto, es necesario resaltar que los criterios anteriormente establecidos resultan oponibles al Estado colombiano en tanto se constituyen en el marco de una de las fuentes reconocidas de derecho internacional, contempladas en el artículo 39 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (jurisprudencia) y debido a que la misma ha sido proferida por un Tribunal Internacional al cual se ha reconocido competencia expresa y en el cual se permite dar aplicación directa a las disposiciones contempladas en la Convención Americana de Derechos Humanos, instrumento que ha sido debidamente firmado y ratificado por Colombia.

Teniendo en cuenta el mandato constitucional contenido en el artículo 65 de la Carta Política que ordena otorgar una especial relevancia a la producción agroalimentaria en el territorio nacional, y tomando en consideración las obligaciones internacionales que posee el Estado colombiano con respecto al Derecho a la Alimentación Adecuada, en tanto derecho humano, se considera que, llegado el caso en el que entren en colisión el derecho a la propiedad privada y el derecho a la alimentación adecuada, este último debe prevalecer en tanto posee una íntima conexión con los derechos básicos elementales que se relacionan de manera íntima e inobjetable con la vida y la dignidad humana. No debe perderse de vista que el Constituyente ha provisto a la propiedad privada con una función social y ecológica.

EN EL DERECHO NACIONAL

Este proyecto de ley surge teniendo en cuenta el principio constitucional que determina que Colombia es un Estado Social de Derecho en el cual el derecho a la propiedad se considera fundamental, más no absoluto. En concordancia con lo anterior, es necesario tener en cuenta que al precitado derecho se le irroga una función social, y que el mismo debe ceder en razón del interés general y el cumplimiento de los preceptos constitucionales.

Teniendo claro lo anterior, se declaran de utilidad pública e interés social, los bienes que aseguren la disponibilidad y acceso oportuno a los alimentos, de calidad y en cantidad suficiente, esto último de acuerdo a las necesidades básicas nutricionales requeridas de acuerdo a la edad, a la población, así como las infraestructuras necesarias con las cuales se desarrollan dichas actividades.

De manera coherente con los principios y fines del Estado contenidos en los artículos 1° y 2° de la Constitución Política, que se inspiran en la soli-

del Caso Mayagna (Sumo) Awas Tigny vs. Nicaragua; Sentencia del Caso Saramaka vs. Surinam; Sentencia del Caso Xakmok Kasek vs. Paraguay, entre otros.

⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yakye Axa v. Paraguay. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. 17 de junio de 2005. Pág. 145.

daridad y la primacía del interés general al servicio de la comunidad, la función social de la propiedad busca garantizar la efectividad de los derechos de la colectividad, mediante la evolución social y filosófica superada desde la Constitución de 1886, cuando acertadamente declaró la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables en cabeza del Estado. Con esta disposición se superó aquella decisión egoísta, subjetiva y exclusiva que ostentaba el titular de la propiedad, negando toda posibilidad de beneficio para la Nación por la exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

En un principio tenemos que la Corte Constitucional en providencia que declara exequible el artículo 669 del Código Civil, hace precisión de la aplicación que se le debe dar a las leyes que sean dadas por motivos de utilidad pública o interés general. En este sentido el doctor Carlos Gaviria Díaz precisa lo siguiente:

“(…) Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Por motivos de utilidad pública o de interés social, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

*Con todo, el legislador, por motivos de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”.*⁴³

Así mismo el máximo órgano Constitucional en diferentes providencias ha señalado conceptos de utilidad pública e interés social, es por esto que se planteó como un fundamento para la prevalencia del interés social o público ante el interés particular en el tema de la calamidad pública que se generó en el año 2010 a causa de la ola invernal; de este modo lo estableció el máximo órgano Constitucional.

*“Los conceptos de utilidad pública e interés social son determinantes como criterio sustancial por el que se autoriza al legislador intervenir en la propiedad y en los derechos económicos individuales. En este sentido se plantea como causa expropiandi o de imposición de servidumbres y también como fundamento para aplicar el principio de prevalencia del interés social o público ante el cual debe ceder el interés particular.”*⁴⁴

De este modo frente a la constitucionalidad del Decreto 4824 de 2010, de la jurisprudencia en particular la Corte manifestó lo siguiente:

“La previsión contenida en el artículo 1° del Decreto 4824 de 2010, en que se concreta el concepto de utilidad pública e interés social que motiva los fines y alcances de las intervenciones sobre la propiedad o sobre los derechos adquiridos con justo título previstas en las restantes disposiciones del decreto, que por causa de la emergencia económica, social y ecológica decretada, no dispone el legislador sino el Gobierno, en este caso relacionadas con las labores y obras

públicas destinadas a la estabilización y reconstrucción de vías afectadas por la crisis y efectos de la ola invernal, que aparece como necesaria jurídicamente pero sin generar en cuanto tal, contradicción, derogación o modificación del régimen legal ordinario, en la medida que solo actúa como norma jurídica específica referida al caso de la calamidad pública reconocida con la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante Decreto 4580 de 2010.”

La Corte Constitucional ha declarado la autonomía del legislador para este aspecto en particular y además ha establecido que esta declaración no se puede controvertir judicialmente.

*“Al juez de tutela no le corresponde emitir pronunciamiento alguno acerca de los motivos de utilidad pública e interés social señaladas por el legislador, ya que la misma Carta dispone que “las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador no serán controvertibles judicialmente”; tampoco atañe al fallador de la acción de tutela verificar, en el caso específico, si la aplicación particular y concreta de esa calificación corresponde cabalmente a los eventos definidos”*⁴⁵

V. VALORACIÓN ACTUAL

La FAO en su informe del año 2013 sobre “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo” fija unos mensajes de vital importancia para los responsables de políticas públicas sobre este tema, entre los que se destacan los siguientes:

- En términos globales, se ha reducido en un 17% el total de personas con hambre crónica en el mundo, es decir, que no comen lo suficiente para llevar una vida activa. En el periodo comprendido entre el año 2011 a 2013, se calcula que hay 842 millones de personas en esta condición.

- El crecimiento permite mejorar los ingresos y reducir el hambre, pero no permea a toda la población, en especial, a los pobres de las zonas rurales.

- Las políticas orientadas a aumentar la productividad agrícola y la disponibilidad de alimentos, cuando van dirigidos a pequeños agricultores, pueden permitir la reducción del hambre.

- La combinación de medidas de protección social y de aquellas que incrementen los ingresos de familias pobres para compra de alimentos “pueden tener un efecto incluso más positivo y estimular el desarrollo rural”, porque se crean nuevos mercados y oportunidades de empleo.

- Destacar en los programas de desarrollo la agricultura y la seguridad alimentaria es fundamental para reducir la pobreza y la subalimentación.

Como puede verse, el impulso del sector agrícola dedicado a la producción de alimentos impacta positivamente en la capacidad de la población más vulnerable en la medida en que genera más ingresos para la compra de alimentos, lo que significa un estímulo al desarrollo rural, además que puede servir para generar un equilibrio en la economía doméstica en tanto muchos de los alimentos cultivados son destinados al autoconsumo.

⁴³ Sentencia de la Corte Constitucional C- 595 de 1999. M. P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

⁴⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C-297 de 2011. M. P. Dr. Juan Carlos Henao Pérez.

⁴⁵ Sentencia de la Corte Constitucional T- 087 de 1996. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

En contravía de los mensajes de la FAO, la política pública del país no ha sido lo suficientemente fuerte frente a la prioridad del uso del suelo en actividades agrícolas para la producción de alimentos, a pesar del inmenso potencial que tiene Colombia para este propósito. Al respecto, es válido anotar que según un informe del Representante de la FAO en el país, Colombia posee 21.5 millones de hectáreas con vocación para la producción agroalimentaria, de estas, citando cifras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, solo un 18.6% (3.9 millones de hectáreas) se utilizan de manera efectiva para la producción agrícola, a las cuales debe restarse un 2.7%, que corresponden a cultivos destinados a la producción de biocarburantes.⁴⁶

De una parte, los resultados de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) del DANE muestran que el uso del suelo en el año 2013 siguió privilegiando actividades pecuarias sobre las agrícolas, así:

USO	% DE USO
Actividad pecuaria	80.3%
Actividad agrícola	7,3%
Actividad forestal	10.3%
Otros usos	2,1%

Fuente: DANE. Elaboración propia

Colombia, con su extenso territorio y gran cantidad de tipos de suelo, tiene la obligación de ser autosuficiente en materia de alimentos, y garantizar a todos sus ciudadanos una adecuada alimentación.

Esta condición es la base, como lo señala la FAO, para el desarrollo rural de cualquier país, y más para un país como Colombia que tiene un compromiso con la comunidad internacional por sus inmensas posibilidades de oferta natural y de área apta para desarrollo agrícola.

La necesidad de autoabastecimiento de un país es condición para fortalecer su soberanía, porque *“un país que pierde su producción de alimentos, pierde*

*en algo su capacidad política de autodeterminación y soberanía*⁴⁷”.

IV. Modificaciones

Se proponen realizar las siguientes modificaciones al texto radicado.

A. Modificaciones propuestas para el título:

1. Se propone modificar el título del proyecto de ley en cuestión, cambiando la frase “establece” por “declara”

B. Modificaciones propuestas para el artículo primero:

1. En pro de una mejor redacción, en el artículo primero, se propone eliminar la frase “*como actividad*” que precede a la frase “*se declara*”.

2. Se elimina la “y” que precede a la frase “Constitución Política” y se reemplaza por una coma “,”.

3. Se añade el enunciado “y como medio para garantizar la seguridad alimentaria” antes del enunciado “en el territorio nacional”, al final del primer inciso del artículo.

C. Modificaciones propuestas para el artículo segundo:

1. Se introduce la expresión “Para efectos de la presente ley, se entiende como:” en la primera parte del artículo.

2. En la definición de “Producción Agropecuaria” se elimina la expresión “Se entiende por producción agropecuaria,” y se reemplaza por la palabra “Son”.

3. En la definición de “Alimentación Adecuada” se elimina la expresión “conjunto que permiten que” y se reemplaza con la expresión “derecho que le asiste a”.

4. En el marco de la misma definición, se elimina la expresión “tenga” y se añade en su lugar la expresión “a tener”

V. Pliego de Modificaciones

En consonancia con el numeral anteriormente desarrollado, se realizan las siguientes modificaciones, donde el texto subrayado representa adiciones y el tachado señala lo que se considera debe eliminarse o sustituirse:

⁴⁶ LUIS CASTELLO. *Biocombustibles y Seguridad Alimentaria*. Oficina del Representante de la FAO en Colombia. 2008.

⁴⁷ Posición del doctor Aurelio Suárez Montoya, autor del libro *Confianza Inversionista*, en entrevista para “Economía al Día” en Cable Noticias.

TEXTO RADICADO EL 16 DE SEPTIEMBRE DE 2015	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA
<p><i>por medio del cual se establece la producción agropecuaria con destino a la sostenibilidad alimentaria como actividad de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>(...)</p> <p>Artículo 1º. Objeto. Se declara como actividad de utilidad pública e interés social la actividad agropecuaria cuyo fin sea la producción de alimentos para el consumo humano.</p> <p>Todo lo anterior en cumplimiento del artículo 65 de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado en relación al derecho humano a la alimentación adecuada en el territorio nacional.</p> <p>Parágrafo 1º. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la producción agropecuaria cuyo fin sea la producción de alimentos para consumo humano, será oponible y de carácter preferente respecto de cualquier otra actividad económica y gozará de especial protección en los términos del artículo 65 de la Constitución Política.</p> <p>Parágrafo 2º. La producción agropecuaria con destino a la producción de alimentos para el consumo humano será oponible a otras actividades de utilidad pública e interés social, siempre y cuando se encuentre en ejecución cualquiera de las actividades que la componen, entre otras, preparación del suelo, siembra, cultivo, crianza, explotación, cosecha, e incluso transición de cultivos.</p>	<p><i>por medio del cual se establece <u>declara</u> la producción agropecuaria con destino a la sostenibilidad alimentaria como actividad de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>(...)</p> <p>Artículo 1º. Objeto. Se declara como actividad de utilidad pública e interés social la actividad agropecuaria cuyo fin sea la producción de alimentos para el consumo humano. Todo lo anterior en cumplimiento del artículo 65 de la Constitución Política y, de las obligaciones internacionales del Estado en relación al derecho humano a la alimentación adecuada y <u>como medio para garantizar la seguridad alimentaria</u> en el territorio nacional.</p> <p>Parágrafo 1º. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la producción agropecuaria cuyo fin sea la producción de alimentos para consumo humano, será oponible y de carácter preferente respecto de cualquier otra actividad económica y gozará de especial protección en los términos del artículo 65 de la Constitución Política.</p> <p>Parágrafo 2º. La producción agropecuaria con destino a la producción de alimentos para el consumo humano será oponible a otras actividades de utilidad pública e interés social, siempre y cuando se encuentre en ejecución cualquiera de las actividades que la componen, entre otras, preparación del suelo, siembra, cultivo, crianza, explotación, cosecha, e incluso transición de cultivos.</p>

TEXTO RADICADO EL 16 DE SEPTIEMBRE DE 2015	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA
<p>Artículo 2º. Definiciones:</p> <p>Producción Agropecuaria: Se entiende por producción agropecuaria, todas aquellas actividades y/o acciones humanas desarrolladas en suelo rural, relacionadas con las actividades primarias de la economía, ya sean estas de índole agrícola o pecuaria, con destino a la generación de alimentos.</p> <p>Alimentación Adecuada: Es el conjunto que permiten que todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tenga acceso físico y económico, en todo momento, a los medios para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas.</p> <p>Seguridad alimentaria: Es la realización del derecho al acceso regular y permanente a alimentos de calidad por parte de las personas, en cantidades suficientes, adecuados culturalmente, sin llegar a comprometer el acceso a otras necesidades básicas esenciales. Todo lo anterior teniendo como punto focal prácticas alimentarias promotoras de la salud, que tomen en consideración la diversidad cultural y que sean ambiental, social y económicamente sostenibles.</p> <p>Artículo 3º. Procedimiento. Los conflictos que surjan en aplicación de las disposiciones contempladas en el parágrafo segundo de la presente ley se tramitarán mediante Proceso Verbal contemplado en los artículos 368 y siguientes de la Ley 1564 de 2012. El presente proceso se ventilará ante los Jueces Civiles del Circuito, en primera instancia, y ante el Tribunal Superior del Circuito en segunda instancia.</p> <p>Artículo 4º. La presente ley rige a partir de la fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se entiende como:</p> <p>Producción Agropecuaria: Se entiende por producción agropecuaria: Son todas aquellas actividades y/o acciones humanas desarrolladas en suelo rural, relacionadas con las actividades primarias de la economía, ya sean estas de índole agrícola o pecuaria, con destino a la generación de alimentos.</p> <p>Alimentación adecuada: Es el conjunto que permiten que derecho que le asiste a todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tenga a tener acceso físico y económico, en todo momento, a los medios para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas.</p> <p>Seguridad alimentaria: Es la realización del derecho al acceso regular y permanente a alimentos de calidad por parte de las personas, en cantidades suficientes, adecuados culturalmente, sin llegar a comprometer el acceso a otras necesidades básicas esenciales. Todo lo anterior teniendo como punto focal prácticas alimentarias promotoras de la salud, que tomen en consideración la diversidad cultural y que sean ambiental, social y económicamente sostenibles.</p> <p>Artículo 3º. Procedimiento. Los conflictos que surjan en aplicación de las disposiciones contempladas en el parágrafo segundo de la presente ley se tramitarán mediante Proceso Verbal contemplado en los artículos 368 y siguientes de la Ley 1564 de 2012. El presente proceso se ventilará ante los Jueces Civiles del Circuito, en primera instancia, y ante el Tribunal Superior del Circuito en segunda instancia.</p> <p>Artículo 4º. La presente ley rige a partir de la fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>

VI. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa nos permitimos rendir ponencia positiva y por tanto, solicitamos a la Comisión Quinta del Senado de la República, dar primer debate al proyecto de ley número 96 de 2015 Senado por medio de la cual se establece la producción agropecuaria con destino a la sostenibilidad alimentaria como actividad de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones, con el pliego de modificaciones que se propone.

De los señores Senadores,



H.S. Maritza Martínez Aristizábal
Ponente

H.S. Daira de Jesús Galvis Méndez
Ponente

TEXTO DEFINITIVO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
PROYECTO DE LEY NÚMERO 96 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se declara la producción agropecuaria con destino a la sostenibilidad alimentaria como actividad de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Se declara de utilidad pública e interés social la actividad agropecuaria cuyo fin sea la producción de alimentos para el consumo humano. Todo lo anterior en cumplimiento del artículo 65 de la Constitución Política, de las obligaciones internacionales del Estado en relación al derecho humano a la

alimentación adecuada y como medio para garantizar la seguridad alimentaria en el territorio nacional.

Parágrafo Primero. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la producción agropecuaria cuyo fin sea la producción de alimentos para consumo humano, será oponible y de carácter preferente respecto de cualquier otra actividad económica y gozará de especial protección en los términos del artículo 65 de la Constitución Política.

Parágrafo Segundo. La Producción Agropecuaria con destino a la producción de alimentos para el consumo humano será oponible a otras actividades de utilidad pública e interés social, siempre y cuando se encuentre en ejecución cualquiera de las actividades que la componen, entre otras, preparación del suelo, siembra, cultivo, crianza, explotación, cosecha, e incluso transición de cultivos.

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se entiende como:

Producción agropecuaria: Son todas aquellas actividades y/o acciones humanas desarrolladas en suelo rural, relacionadas con las actividades primarias de la economía, ya sean estas de índole agrícola o pecuaria, con destino a la generación de alimentos.

Alimentación adecuada: Es el derecho que le asiste a todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, a tener acceso físico y económico, en todo momento, a los medios para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas.

Seguridad alimentaria: Es la realización del derecho al acceso regular y permanente a alimentos de calidad por parte de las personas, en cantidades suficientes, adecuados culturalmente, sin llegar a comprometer el acceso a otras necesidades básicas esenciales. Todo lo anterior teniendo como punto focal prácticas alimentarias promotoras de la salud, que

tomen en consideración la diversidad cultural y que sean ambiental, social y económicamente sostenibles.

Artículo 3°. Procedimiento. Los conflictos que surjan en aplicación de las disposiciones contempladas en el párrafo segundo de la presente ley se tramitarán mediante proceso verbal contemplado en los artículos 368 y siguientes de la Ley 1564 de 2012. El presente proceso se ventilará ante los jueces civiles del circuito, en primera instancia, y ante el Tribunal Superior del Circuito en segunda instancia.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



H.S. Maritza Martínez Aristizábal
Ponente

H.S. Daira de Jesús Galvis Méndez
Ponente

* * *

PONENCIA NEGATIVA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 28 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se modifica el régimen del seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito y se extiende su cobertura a los animales de compañía.

Bogotá, diciembre 1° de 2015

Doctor

MARIO FERNÁNDEZ ALCOCER

Vicepresidente

Comisión Sexta

Senado de la República

Referencia: Ponencia negativa al Proyecto de ley número 28 de 2015 Senado, por medio de la cual se modifica el régimen del seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito y se extiende su cobertura a los animales de compañía.

1. Antecedentes del proyecto de ley.
2. Objetivos del proyecto.
3. Contenido del proyecto.
4. Trámite del proyecto.
5. Consideraciones del proyecto.
6. Proposición final.

1. Antecedentes del proyecto:

Este proyecto tiene su origen en el Senado de la República, presentado a consideración del Congreso de la República por el Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo, correspondiéndole el número 28 de 2015, Senado.

2. Objeto del proyecto

Ampliar el régimen de seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito extendiendo su cobertura a animales de compañía en las condiciones establecidas en el proyecto de ley.

3. Contenido del proyecto

El proyecto consta de doce artículos con la siguiente descripción:

El artículo 1°. El objeto del proyecto.

El artículo 2°. El ámbito de aplicación. Sobre todo vehículo automotor que deba estar amparado por un SOAT.

El artículo 3. Definiciones. Animales de compañía referidos a perros y gatos domésticos.

El artículo 4°. Función social extendida. Soat ampliado a los animales de compañía cubriendo muerte, daños, atención médica gastos funerarios y transporte.

Artículo 5°. Extensión de coberturas y cuantías. A la protección de animales de compañía de acuerdo con cobertura a definir por parte del Gobierno nacional.

Artículo 6°. Condiciones adicionales y tarifas de póliza. Faculta al Gobierno nacional para establecer estas condiciones y fijar montos.

Artículo 7°. Atención. Obligación de parte de clínicas veterinarias de prestar servicios médicos, quirúrgicos farmacéuticos y hospitalarios a animales de compañía que resulten lesionados en accidentes de tránsito.

Artículo 8°. Sanciones por incumplimiento. Régimen de sanciones para las clínicas veterinarias.

Artículo 9°. Facultad de las clínicas veterinarias de presentar reclamación antes las compañías de seguro.

Artículo 10. Reconocimiento de indemnización de parte de las aseguradoras.

Artículo 11. Reglamentación por parte del Gobierno nacional.

Artículo 12. Vigencia.

4. Trámite del proyecto

Este proyecto fue presentado por el Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo, en el Senado de la República, siendo asignado el número 28 de 2015 Senado y publicado en la gaceta 566 de 2015.

El proyecto fue enviado a la Comisión VI, siendo nombrado como ponente el Senador Jorge Hernando Pedraza.

5. Consideraciones del proyecto

La relación de los seres humanos con las mascotas es de suma importancia para su salud, bienestar y vida en sociedad, esta se encuentra suficientemente documentada en diversos estudios científicos, como el de la IFA International Federation on Ageing "Midiendo los beneficios los animales de compañía y la salud de los adultos mayores reporte completo". Resumen ejecutivo esta revisión sintetiza un amplio cuerpo de literatura acerca de investigaciones sobre los animales de compañía y la salud de personas mayores. Debido a la convicción muy extendida entre los investigadores, se informó que este campo de investigación tiene implicaciones importantes para el futuro de las sociedades y los individuos. Los sujetos de los estudios de investigación incluyen a personas mayores que viven de forma independiente y aquellos de los centros de atención a largo plazo, considerando a personas con

demencia y aquellos con alguna enfermedad psiquiátrica. Los focos de investigación incluyen la salud física, mental, emocional y social de las personas mayores, así como el papel de los animales en la percepción de las personas de edad avanzada, la incorporación en su comunidad, y el impacto económico de los animales que interactúan con los ciudadanos de mayor edad. Los animales utilizados en estos estudios van desde los animales domésticos (con mayor frecuencia perros y gatos, pero incluyendo otros mamíferos, así como animales acuáticos y aves) hasta aquellos introducidos en centros residenciales de cuidados con actividades o terapia asistida por animales. Definitivamente los estudios son de corto alcance o en la naturaleza de un meta-análisis o revisión de la literatura actual para el enfoque elegido de la investigación, como la demencia y la depresión. Los investigadores en este campo han encontrado un número significativo de indicadores positivos para beneficio de los seres humanos producidos por el contacto con animales, lo que se resume en esta revisión. El Resumen establece el objetivo de la revisión y el alcance, y la Definición de Términos clarifica el marco del foco del reporte. Después de considerar el historial de la relación humano-animal y el lugar de los animales en la sociedad de hoy, la revisión explora las brechas y limitaciones en investigación actual y brinda un resumen de recomendaciones para mejoras en la metodología, permitiendo una conclusión más exacta, verificable y útil. A pesar de las imperfecciones en el cuerpo actual de la investigación como resultado de la falta de estudios bien contruados y controlados con precisión, los investigadores en este campo han encontrado un número significativo de indicadores positivos y benéficos para los seres humanos producidos por el contacto con animales, y que se resumen en esta revisión. Estos están balanceados por la consideración de hallazgos equívocos y negativos de otras investigaciones. La discusión examina el camino a seguir en este floreciente campo de la investigación, lo que tiene implicaciones importantes para la salud de las personas mayores, tanto a nivel individual como en las comunidades y las sociedades que se enfrentan a un futuro con números cada vez más grandes de adultos mayores. Se incluyen recomendaciones de esta revisión en el apartado de Discusión. La revisión concluye con una lista de referencia”.

En el país seis de cada diez hogares tienen una mascota de acuerdo con encuesta de Fenalco, lo cual ha incrementado el mercado de productos y servicios alrededor de los mismos (veterinaria, medicamentos, ropa, diversión, instrucción, funerarias, etc.). La importancia de las mascotas en el país es cada vez mayor, compartimos con el autor del proyecto su preocupación por las mismas y su intención de querer brindarles un mayor apoyo con recursos públicos, más sin embargo estos son escasos y algunos casos deficitarios, en momentos coyunturales en los que el país sufre por la dependencia de la exportación de minerales y su bajo precio a nivel mundial. Tan es así, que el Gobierno Nacional ha prometido presentar una nueva reforma tributaria a nuestra consideración en el mes de marzo del próximo año, sobre la cual estaremos atentos de no afectar a los ingresos de las clases media y baja de la población.

Estamos en mora de estudiar en profundidad el SOAT su cubrimiento, financiación y estado actual de

recursos e inversiones, que den origen a un proyecto de ley que lo reforme integralmente.

Por todo ello, considero que no es el momento para emprender una ampliación del cubrimiento del Soat a los animales de compañía.

De otro lado es pertinente tener en cuenta que desde el punto de vista legal la reforma propuesta incorpora una modificación en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y en la Ley 100 de 1993 por la cual se crea el Sistema de la Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones, aspectos que son de competencia de otras comisiones constitucionales.

6. Proposición Final

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir Ponencia negativa y en consecuencia solicitarle a la Comisión Sexta del Senado ordenar el archivo del Proyecto de ley número 28 de 2015 Senado.

Cordialmente,



JORGE HERNANDO PEDRAZA

CONTENIDO

Gaceta número 1024 - Viernes, 4 de diciembre de 2015

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES DE CONCILIACIÓN

Informe de conciliación y texto definitivo al proyecto de ley número 172 de 2015 Senado, 087 de 2014 Cámara, por medio de la cual se modifican el Código Civil, Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.	Págs. 1
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 86 de 2015 Senado, por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.	3
Informe de ponencia para primer debate y Texto definitivo propuesto para primer debate en la Comisión Quinta del Senado de la República, Proyecto de ley número 96 de 2015 Senado, por medio de la cual se declara la producción agropecuaria con destino a la sostenibilidad alimentaria como actividad de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones.	10
Ponencia negativa al proyecto de ley número 28 de 2015 Senado, por medio de la cual se modifica el régimen del seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito y se extiende su cobertura a los animales de compañía.	23