



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 320

Bogotá, D. C., miércoles, 20 de abril de 2022

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 444 DE 2022 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá D.C., 19 de abril de 2022

Honorable Representante

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Ponencia para primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo 444 de 2022 Cámara “por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”.

Respetado presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en los términos consagrados en la Ley 5ª de 1992, me permito radicar el informe de ponencia positivo al Proyecto de Acto Legislativo de la referencia, el cual consta de los siguientes puntos:

I. Trámite

El presente Proyecto de Acto Legislativo fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el pasado 30 de marzo de 2022, por los Honorables Senadores: Berner León Zambrano Erazo, Myriam Alicia Paredes Aguirre, Aida Yolanda Avella Esquivel, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Guillermo García Realpe, Iván Leonidas Name Vásquez, Angélica Lisbeth Lozano Correa y Jorge Eduardo Londoño Ulloa; y los Honorables Representantes a la Cámara: Norma Hurtado Sánchez, Juan Carlos Lozada Vargas, Alejandro Alberto Vega Pérez y Juanita María Goebertus Estrada.

II. Objeto y contenido del proyecto:

El Proyecto de Acto Legislativo 444 de 2022 Cámara tiene por objeto establecer la obligación del Estado de dirigir sus políticas hacia el aseguramiento del derecho a la alimentación, a estar protegido contra el hambre y la desnutrición, a la soberanía alimentaria y a la seguridad alimentaria de su población, ambos conceptos intrínsecamente ligados al derecho a la alimentación. Así mismo, plantea la obligación de que el Estado defina una estrategia a través de la cual se acompañe a las cadenas de producción y distribución nacional de alimentos, en aras de cerrar las brechas que inciden en su eficiencia, y que al tiempo aborde el fenómeno de la pérdida de estos.

Al respecto, es necesario mencionar que dicha prerrogativa, así como los conceptos de soberanía alimentaria y seguridad alimentaria, se encuentra consagrada en sendos instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano¹ y, adicionalmente, se pretende dar cumplimiento a

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

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.

III. Exposición de motivos

Esta es la cuarta oportunidad en la cual se presenta un proyecto de acto legislativo tendiente a establecer de manera expresa en el ordenamiento jurídico nacional el derecho que le asiste a cada ser humano a estar protegido contra el hambre y la desnutrición. Sin embargo, hoy más que antes, dados los desafíos que plantea la actual coyuntura derivada de la Emergencia Económica, Social y Ecológica producto de la pandemia del COVID-19, la presente iniciativa cobra una especial relevancia, toda vez que se hace necesario contar con disposiciones jurídicas que permitan al Gobierno Nacional reconocer la importancia debida a la garantía de la Seguridad Alimentaria para la población, al tiempo que a través de la consagración constitucional de esta prerrogativa fundamental se otorgan herramientas que le permiten a la ciudadanía ser veedora y exigir el cumplimiento progresivo de la garantía de uno de los derechos más básicos y esenciales: el poder alimentarse dignamente.

De acuerdo con el más reciente informe del estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo (2021)² realizado por FAO, IFAD, Unicef, el Programa Mundial de Alimentos y la Organización Mundial de la Salud, el 9.9% de la población global se encuentra en condiciones de prevalencia de subalimentación, las cuales se incrementaron en 1,5 puntos porcentuales entre el periodo 2019 y 2020. Estas cifras, de acuerdo con lo señalado en el informe, dificultan el cumplimiento del ODS 2: Hambre cero a 2030 y, en general, de ninguna de las metas e indicadores en materia de nutrición para dicho año.

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 las 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 internacional 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 Disponible en: <https://www.fao.org/3/cb5409es/cb5409es.pdf>

Ahora bien, en lo que respecta a la prevalencia mundial de la inseguridad alimentaria moderada o grave, es necesario señalar que el informe indica que ésta ha venido mostrando una tendencia creciente desde el año 2014, pero que el aumento estimado tan solo en el 2020 equivale a la suma de los cinco años inmediatamente anteriores. Así las cosas, se concluye que en 2020 alrededor de una de cada tres personas en el mundo (2.730 millones) careció del acceso a alimentos adecuados, mayoritariamente pertenecientes a las regiones de África, Asia y América Latina y el Caribe.

En Colombia carecemos de mediciones periódicas recurrentes que permitan evaluar constantemente el desempeño del país en prevención de la inseguridad alimentaria³, recientemente el DANE ha empezado a inquirir en la Encuesta Pulso Social sobre el acceso que tienen los hogares seleccionados para el ejercicio estadístico sobre el acceso a las tres comidas diarias antes del inicio de las medidas de contención de la pandemia en marzo de 2020, y durante el trimestre estudiado. De acuerdo con la encuesta elaborada para el periodo julio-septiembre de 2021, se concluyó que previo al inicio de la pandemia, el 91,3% de los hogares encuestados se encontraban en capacidad de acceder a ellas; mientras que, durante el trimestre solo el 70% pudieron tener los alimentos suficientes para contar con una alimentación adecuada, situación que es mucho más crítica en ciudades como Cartagena, Barranquilla, Sincelejo y Valledupar, en donde se evidencia una mayor inseguridad alimentaria en el país. Para el caso de Cartagena y Barranquilla, solo 3 de cada 10 hogares encuestados reportan poder acceder a las tres comidas al día; mientras que en Sincelejo y Valledupar no alcanzan a ser 5 de cada 10 hogares los que cuentan con alimentos suficientes para garantizar la seguridad alimentaria.

Situación Actual

De acuerdo con la Encuesta Pulso Social (EPS) de Enero de 2022, presenta en su componente de situación económica comparada con la de hace 12 meses, indagada en 23 ciudades refleja que el agregado de las categorías de "peor" y "mucho peor" del 48%, en contraste con solo el 35,5% de las categorías de "mejor" y "mucho mejor".

³ A pesar de que se cuenta con la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) realizada cada cinco años, se considera que el periodo evaluado es muy amplio y, adicionalmente, su interpretación y aplicación en razón del extenso periodo que abarca constituye un desafío en materia de interpretación para los tomadores de decisión.

Y si el panorama general resulta preocupante, el deterioro en las condiciones de seguridad alimentaria (que se explica como la capacidad de acceder a alimentos suficientes y adecuados para garantizar la ingesta calórica y nutricional requerida para mantener una vida sana y desarrollar actividades básicas) es francamente alarmante de acuerdo con las estimaciones, realizadas por el DANE en la misma encuesta de Pulso Social.

En materia de "Seguridad Alimentaria", el DANE encuentra que antes de la pandemia el 89,9% de los hogares encuestados en las 23 ciudades definidas tenían la posibilidad de consumir tres (3) comidas al día o más; a enero del presente año esta cifra se encuentra ubicada en el 72,4%, lo cual implica una diferencia de 17,5% de los hogares.

Respecto a la ubicación geográfica

Por ciudades, vale la pena anotar las cinco (5) peores ciudades de las 23 objeto de análisis por parte del DANE que se encuentran por debajo de la media nacional, en cuanto a proporción de la población que tiene oportunidad de consumir tres (3) comidas al día o mas antes y después de la pandemia, así: (1) Barranquilla (que pasó de un 79,6% a un 36,6, %); (2) Cartagena (que pasó de un 58,3% a un 39,6%) ; (3) Sincelejo (que pasó de un 78,9% a un 45,5%); (4) Pasto (que pasó de un 84,6% a un 59,6%) ; (5) Florencia (que pasó de un 83.1% a un 60,3%).

Situación antes de la Pandemia

El panorama anteriormente esbozado se ha agravado. Sin embargo, no pueden dejarse de lado las cifras que nos brindó la más reciente Encuesta de Situación Nutricional (ENSIN 2015), previa a la pandemia, cuyos resultados ya eran francamente preocupantes: En Colombia, previo a la pandemia, el 54,2% de los hogares se encuentran en situación de inseguridad alimentaria (ISAH) (39,1% en inseguridad alimentaria leve, 13,8% moderada y 8,5% severa).

Esta información se puede desagregar en diferentes variables, a saber: (1) **Género:** de los hogares que se encuentran en esta situación, se tiene que el 57% tienen una jefatura femenina y un 52% tienen a un hombre en cabeza del hogar; (2) **Pertenencia étnica:** 77% de los hogares indígenas se encuentran en inseguridad alimentaria. Esta condición se replica para el 68.9% de los hogares afrodescendientes y para el reseñado 54.2% de los

hogares que se consideran sin pertenencia étnica; (3) **Regiones:** La inseguridad alimentaria de los hogares en las regiones se reporta de la siguiente forma: 65% del total de los hogares de la región atlántica; 64% de la región de la Orinoquía y la Amazonia; 57.4% de la Pacífica; 52% de la Oriental; 50,2% en Bogotá y 49.3 % en la Central; (4) **Índice de riqueza:** 71.2% de los hogares con ingresos más bajos se encuentran en situación de inseguridad alimentaria; esta situación se replica para el 62.7% de quienes reportan índice de riqueza bajo; 49.3% de quienes reportan índice de riqueza medio y 33% de quienes reportan ingresos altos.

En lo que respecta a la situación de la infancia y la niñez, la ENSIN 2015 resalta que La desnutrición crónica (que mide el retraso en la talla para la edad) se situó en un 10,8 % y la desnutrición aguda en menores de 5 años se ubicó en 2,3%, muy por encima del 0.9% evidenciado en la ENSIN 2010. Ahora bien, la anterior situación se contrasta con el más reciente informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre seguridad alimentaria y nutrición. De acuerdo con esta organización internacional, el 6.5% de los colombianos están en condición de hambre, ubicando al país en un lugar vergonzoso, por encima de la media regional, situado en un 6,1%. En cuanto a desnutrición global, que marca el peso para la edad se tiene que ésta afecta a 3,7% de los menores del país.

En lo que respecta a los menores de 5 a 12 años se tiene que Siete de cada 100 menores en edad escolar presentan desnutrición crónica. Situación que es más grave para los menores indígenas, donde 30 de cada 100 menores presentan este problema, mientras que esta situación se extiende a 11 de cada 100 niños de los hogares más pobres del país.

IV. Contexto normativo

1. Marco jurídico internacional que soporta la medida.

(a) Referencia al Sistema Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Humano a la Alimentación

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 condición⁴. De esta forma, todo ser humano es titular y debe gozar de estos derechos en igualdad y sin discriminación⁵. Estos derechos son universales⁶ e inalienables⁷. Así mismo, se consideran en todo caso interrelacionados, interdependientes e indivisibles⁸. Ahora, pese a estar contemplados en la denominada Carta Internacional de los Derechos Humanos⁹, 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

⁴ 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>

⁵ Así lo dispone el Artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece que "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos"

⁶ El principio de universalidad constituye la piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Como ejemplo de éste se precisa 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.

⁷ 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>

⁸ 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 éstos 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. Párr. 5; Ver también: Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Párr. 5

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

Colectivos o de tercera generación¹⁰. Al respecto, es menester resaltar nuevamente la interdependencia y unidad de los Derechos Humanos¹¹, 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 1991¹².

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 finalidad¹³.

¹⁰ 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.

¹¹ 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

¹² 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 sólo 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 sólo 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

¹³ 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

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 respeto¹⁴, protección¹⁵ y realización¹⁶ de los mismos. Es precisamente en atención a los precitados deberes, de los cuales el Estado colombiano es titular, que se garantiza el Derecho Humano 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, 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 similares¹⁷.

¹⁴ 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: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1.1 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.

¹⁵ En lo referente a la obligación de protección, ésta 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: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 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.

¹⁶ En lo referente a la obligación de realización, ésta 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: Artículo 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.

¹⁷ 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

(b) El Derecho Humano a la Alimentación como Derecho Económico, Social y Cultural (DESC)

Respecto al derecho humano a la alimentación, 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, éste 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 1948¹⁸
- B. El Artículo 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966¹⁹ en conjunto con la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas²⁰.

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.

¹⁸ "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)

¹⁹ "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)

²⁰ 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 disposiciones 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

<p>C. El Artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño²¹</p> <p>D. El Artículo 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²².</p> <p>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 Discapacidad²³.</p> <p>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 1988²⁴</p> <p>G. Los literales c, y d del Artículo 14.2 de la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño, en conexidad con el derecho a la salud y a los servicios de salud.</p> <p>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.</p> <p>más autorizada en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, como lo es en el presente caso el Derecho a la Alimentación adecuada.</p> <p>²¹ “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.”</p> <p>²² “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 la asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.”</p> <p>²³ 25. f “Impedirá 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.”</p> <p>²⁴ “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 los alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.”</p>	<p>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 cultural²⁵.</p> <p>En adición a lo anterior, el mismo ha sido mencionado, complementado, reconocido y/o desarrollado en diferentes instrumentos de <i>soft-law</i> de derecho internacional, como lo son, entre otros:</p> <p>A. La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974.</p> <p>B. La Declaración Mundial sobre la Nutrición de 1992.</p> <p>C. La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1966.</p> <p>D. La Resolución 2004/19 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.</p> <p>E. El Folleto Informativo No. 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.</p> <p>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”.</p> <p>En lo referente a su contenido y alcance, es preciso atender a las disposiciones contempladas en la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Así pues, dicho Comité de expertos ha resaltado que el Derecho Humano a la alimentación adecuada se encuentra intrínsecamente relacionado con la dignidad humana y resulta ser un presupuesto indispensable 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</p>
<p>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.</p> <p>En lo referente al contenido sustancial del mentado derecho, el mismo ha sido entendido por parte del Comité como:</p> <p><i>“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.”</i>²⁶</p> <p>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:</p> <p><i>“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.”</i>²⁷</p> <p>Al respecto, surgen ciertos conceptos que resultan destacables con respecto al derecho a la alimentación, a saber: disponibilidad, accesibilidad y adecuación.</p>	<p>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, agroindustrial); 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).”</p> <p>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.”</p> <p>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</p>

²⁶ 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

²⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Folleto Informativo No. 27.

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 No. 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 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.”²⁸ (se resalta)

(c) Consideraciones frente a la exigibilidad del derecho en los términos planteados en el proyecto

En lo que respecta a la exigibilidad del derecho, en los términos que se

²⁸ 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. Párr. 15

plantean en el articulado, 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 Culturales²⁹, cuya realización en sí (salvo en aquellos casos en los cuales se vean involucrados Niños, Niñas y Adolescentes) se debe materializar de manera progresiva, conforme a la disponibilidad presupuestal de los Estados.

En ese sentido, resulta necesario traer a colación lo dispuesto por el economista y premio Nobel de economía Amartya Sen en su escrito *“The right not to be hungry”* (1982) quien plantea la existencia de una nueva categoría de derechos que denomina “metaderechos”. En ese sentido, Sen plantea que *“un metaderecho a algo x puede ser definido como el derecho a tener políticas p(x) que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho a x”*³⁰ Con el propósito de ejemplificar su afirmación, el autor plantea un ejemplo de la Constitución de la India en donde claramente se esboza una redacción *“suficientemente cuidadosa para evitar aseverar que tal derecho existe de antemano (pese a que es deseable su existencia y puede argumentarse desde el ámbito de la conexidad con Derechos Fundamentales de corte no prestacional), al decir que tan solo las políticas deben ser dirigidas a hacer posible tener medios adecuados para la realización del fin”*³¹

El eje central de la teoría esbozada por Sen parte de una sencilla premisa: la redacción consignada, de ser aceptada y positivizada en el texto constitucional, plantea que tan solo se le otorgaría el reconocimiento y las herramientas para exigir al Gobierno el derecho a que se pongan en práctica las políticas (definidas por el autor como p(x)) y que sean conducentes para la realización y materialización del fin perseguido (definido como x por el Autor).

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. 20º Período de Sesiones. 1999. Párr. 21

³⁰ Amartya K. Sen. *El derecho a no tener hambre*. Estudios de Filosofía y Derecho No. 3 Universidad Externado de Colombia: 2002.

³¹ *Ibidem*.

En ese sentido, de acuerdo con Sen *“no resulta difícil observar por qué los metaderechos de este tipo tienen relevancia particular para objetivos económicos tales como la remoción de la pobreza o el hambre. En muchos países en donde (estas dos situaciones) están diseminados, puede que no exista ningún modo factible mediante el cual en un futuro cercano se le garantice a todos ser liberados de aquellas, pero sí políticas que rápidamente conducirán a tal liberación.”*³² Tomando en consideración el anterior panorama, se cree que establecer el metaderecho a ser liberado del hambre es el derecho no a la provisión y prestación permanente de los alimentos, sino a la acción, a exigirle al Estado que despliegue una serie de medidas y políticas públicas serias a través de las cuales se materialice el derecho-objetivo de contar con una población libre del flagelo del hambre.

Tomando en consideración la teoría expuesta por Sen, se establece una redacción a través de la cual se positivice en la Constitución Política la obligación del Estado a actuar e implementar políticas públicas a través de las cuales se pueda llegar a garantizar de manera universal (aunque progresiva y conforme a la realidad económica del país) el derecho a la alimentación adecuada, a la seguridad y a la soberanía alimentaria.

El derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición en el derecho comparado

Son varios los Estados los que, a pesar de haber ratificado y adoptado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales los que han consagrado explícitamente en sus constituciones el reconocimiento del derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición, así³³:

PAÍS	TEXTO CONSTITUCIONAL
Bolivia	Artículo 16: 1. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. (...) El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población.
Ecuador	Artículo 3. Son deberes primordiales del Estado: (...) 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los

³² *Ibidem*.

³³ Información obtenida de: *Constitute Project*.

	instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. Artículo 32. La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. Artículo 66. Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.
Kenia	Artículo 43. 1. Todas las personas tienen derecho: (...) c. A no padecer hambre y a tener alimentos adecuados de aceptable calidad.
México	Artículo 4. Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. (...) En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.
Nigeria	2.El Estado dirigirá su política con el fin de garantizar: (...) d. que se le proporcionen a todos los ciudadanos un alojamiento adecuado y suficiente, alimentación adecuada y suficiente, un salario mínimo nacional razonable, cuidados y pensiones para la tercera edad; prestaciones en caso de desempleo y enfermedad, y asistencia social para los incapacitados.
Panamá	En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación: (...) 1. Desarrollar una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la

	población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados.
Paraguay	Artículo 57. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio.
República Dominicana	Artículo 61. Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia: (...) 1. El Estado debe velar por la protección de la salud de todas las personas, el acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran;

Es necesario resaltar que la totalidad de los Estados que consagran de una u otra forma el derecho a estar protegidos contra el hambre y la desnutrición – bien sea de manera directa o en conexidad con el derecho a la salud – son Estados en vías de desarrollo, tal y como es el caso de Colombia, por lo que no es de recibo un argumento que indique que el país no puede consagrar en su ordenamiento jurídico este derecho - en las condiciones señaladas en el acápite de exigibilidad - ya que en al menos 13 países (la mayoría de ellos pertenecientes a la región de América Latina y el Caribe) ha sido posible elevar a rango constitucional el derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición, y con base en esta disposición jurídica, tener la legitimidad así como la obligación de adoptar medidas que permitan garantizar la protección de este derecho esencial para cualquier ser humano.

(d) Consideraciones frente a los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria

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.

Comisionado de las Naciones Unidas, en conjunto con la FAO, - y contrario a lo que ocurre con el concepto de seguridad alimentaria – el contenido de la acepción de soberanía alimentaria es un concepto emergente, que aún no cuenta con un consenso en el marco del Derecho Internacional Público.

Ahora bien, la falta de consenso en el concierto internacional no ha impedido que instancias como la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la FAO, en el folleto informativo No. 34 sobre el derecho a la alimentación hayan propuesto una definición que recoge las principales posturas que hasta la fecha se han dado. En virtud de esta definición, por soberanía alimentaria se entiende la potestad que se irroga a las personas y a las comunidades para definir su propio alimento y modelo de producción. Así mismo, se les irroga el derecho para determinar hasta qué punto desean auto proveerse y hasta qué punto se desea proteger la producción interna de los recursos alimentarios. Así mismo, entendiendo que el mercado requiere de la intervención del Estado para asegurar su correcto funcionamiento, propende por regular el comercio a fin de lograr los objetivos inherentes del desarrollo sostenible y a la atención de las necesidades de la población³⁷.

Adicionalmente, no puede dejarse de lado lo aprobado por unanimidad en el seno del Parlamento Latinoamericano, instancia multilateral de la cual Colombia es parte, quien aprobó en 2012 el documento que tiene por objeto en convertirse en Ley Marco del Derecho a la Alimentación, la Seguridad y la Soberanía Alimentaria, en donde el numeral II del artículo 9 se establece una definición de Soberanía Alimentaria, entendida como:

“El derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales.”

Si no fueran suficientes los argumentos anteriormente esgrimidos, no puede dejarse de lado que el concepto de soberanía alimentaria no es ajeno a nuestro ordenamiento jurídico. Para ello, es válido traer algunos ejemplos

³⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada. Pág. 6.

Tradicionalmente se ha entendido a la seguridad alimentaria como “la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras”³⁴.

Así mismo, la FAO, dando alcance al presente 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 alimentarias para llevar una vida activa y sana”³⁵. Del mismo modo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO en el Folleto Informativo No. 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”³⁶

En nuestro ordenamiento jurídico, el concepto de la seguridad alimentaria ha sido recogido en el CONPES 113 de 2008, el cual plantea varias semejanzas con respecto a la definición propuesta por la FAO. En ese sentido, el mencionado documento de política señala que por Seguridad Alimentaria y Nutricional debe entenderse que es la “disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.”

La Soberanía Alimentaria:

El concepto de soberanía alimentaria ha sido adoptado en diversas legislaciones (como es el caso de Guatemala, Ecuador, Bolivia o Brasil, entre otras). Sin embargo, a pesar de este reconocimiento en otros países de la región, no es menos cierto que conforme lo ha señalado la Oficina del Alto

³⁴ 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.

³⁵ 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 No. 34. El derecho a la alimentación adecuada. Pág. 5

³⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada. Págs. 5 – 6.

en donde se ha establecido el mismo: Mediante la Ley 1776 de 2016, se establecieron las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) como territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola. En dicha norma, específicamente en el parágrafo 5º del artículo 3º se dispuso que, en la aprobación de los proyectos productivos dentro de las ZIDRES, que contemplen la inversión nacional y extranjera, debe garantizarse que no se afecte la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria.

De igual manera, recientemente la Ley 2046 de 2020, la Ley de Compras Públicas de Alimentos, indicó en su artículo 4º, relativo a las definiciones aplicables, señaló que que “[l]os principios del comercio justo están relacionados con la soberanía alimentaria y seguridad alimentaria.” Además, en el artículo 6º del mencionado instrumento normativo se consagró la obligación del Gobierno Nacional de capacitar en diferentes ejes temáticos, dentro de los cuales se encuentra la seguridad y soberanía alimentaria.

1.1. La relación reconocida por la doctrina entre seguridad alimentaria y soberanía alimentaria

De acuerdo con algunos doctrinantes³⁸, y como bien se ha señalado en la exposición de motivos, la soberanía alimentaria está estrechamente relacionada con el concepto de seguridad alimentaria, siendo la primera una forma de abordar la segunda.

A través de la soberanía alimentaria se materializa el elemento de disponibilidad del derecho a la alimentación consistente en la facultad de toda persona, pueblo o nación de satisfacer su necesidad alimentaria por sus propios medios, así como la obligación de los Estados de construir un entorno económico, político y social que permita a las comunidades alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios – o autodeterminarse respecto de los medios que consideran más idóneos para ello – o de no adoptar medidas que tengan como resultado impedir, limitar o privar a las comunidades de las posibilidades de autoabastecerse.

³⁸ Ver: Jorge Andrés Obando Moreno “Seguridad y soberanía alimentaria en los conflictos ambientales colombianos. Análisis de los conflictos actuales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional” en: María del Pilar García Pachón (Ed). “Lecturas sobre derecho del Medio Ambiente Tomo XX” - Universidad Externado de Colombia.

Es así como puede concluirse que, para hablar de un derecho a la alimentación adecuada y a una efectiva protección contra el hambre y la desnutrición en el país, garantizar la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria – en los términos señalados por la Ley Marco aprobada en el seno del Parlamento Latinoamericano – se consideran prerrequisitos esenciales sin los cuales no se puede abordar debidamente este aspecto.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA
<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada y a proteger a las personas contra el hambre y la desnutrición. Así mismo promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.</p> <p>La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada y a proteger a las personas contra el hambre y la desnutrición. Así mismo promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.</p> <p>La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. El Estado definirá una estrategia para el acompañamiento de las cadenas de producción y distribución nacional de alimentos, así como</p>

—
Representante a la Cámara.
Ponente.

<p>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.</p>	<p>para evitar la pérdida de los mismos.</p> <p>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, <u>dando prioridad a las formas de producción de alimentos que estén acorde con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental.</u></p>
---	--

I. Impedimentos

Salvo mejor criterio, tomando en consideración el carácter abstracto de la propuesta de reforma constitucional y el beneficio general que se lograría con su aprobación, no se encuentra circunstancia alguna que pueda eventualmente constituirse en un conflicto de interés para los congresistas.

II. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa me permito rendir ponencia positiva y, por tanto, solicitar a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 444 de 2022 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”.

JUAN CARLOS LOSADA VARGAS

III. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 444 DE 2022 CÁMARA “Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada y a proteger a las personas contra el hambre y la desnutrición. Así mismo promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. El Estado definirá una estrategia para el acompañamiento de las cadenas de producción y distribución nacional de alimentos, así como para evitar la pérdida de los mismos.

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, dando prioridad a las formas de producción de alimentos que estén acorde con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,



JUAN CARLOS LOSADA VARGAS
Representante a la Cámara.
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 382 DE 2021 CÁMARA - 93 DE 2021SENADO

por medio de la cual se conmemora y exalta el bicentenario de la Batalla de Bomboná: 7 de abril de 1822-2022 y se dictan otras disposiciones.

La presente ponencia consta de la siguiente estructura:

1. Objeto de la ley
2. Trámite de la iniciativa
3. Justificación del proyecto
 - a. Relevancia cultural
4. Marco normativo
 - a. Constitución Política de Colombia
 - b. Jurisprudencia
5. Impacto fiscal
6. Conflicto de intereses
7. Pliego de modificaciones
8. Proposición

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto vincular a la Nación en la conmemoración del Bicentenario de la Batalla de Bomboná: 7 de abril de 1822 - 2022, que se rinda un homenaje público y se realicen reconocimientos de carácter académico, histórico, cultural, social, educativo y ambiental a la región de impacto, teniendo en consideración que esta batalla significó un antecedente significativo para la pacificación del sur de Colombia, especialmente los departamentos de Nariño y Cauca, así como también la región amazónica y el pacífico sur colombiano. Además, esta iniciativa legislativa también contribuye al fortalecimiento de la identidad nacional.

2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

La iniciativa legislativa puesta a consideración del Congreso de la República es un reconocimiento a la importancia que representó la Batalla de Bomboná en el proceso independentista de Colombia, porque a pesar de que ya se había librado la batalla del puente de Boyacá, que garantizó el éxito de la Campaña Libertadora de la Nueva Granada en Agosto de 1819, aún existían regiones del país en las que se hacían llamar enemigos de la independencia y seguían defendiendo los derechos del rey Fernando VII. Estas personas se ubicaban principalmente en la Provincia de Pasto, por lo que

Simón Bolívar emprendió este enfrentamiento militar en el contexto de las Campañas del Sur.

La Batalla de Bomboná tuvo lugar el 7 de abril de 1822, y con la victoria del ejército libertador, se obligó a los españoles a firmar una capitulación que sellaba la liberación total de la Nueva Granada, por lo cual es primordial resaltar, educar y concientizar sobre la importancia de esta Batalla para todos los habitantes del territorio, y especialmente para los del sur del país.

Teniendo en consideración lo anterior, el 29 de julio de 2021, el Honorable Senador GUILLERMO GARCÍA REALPE radicó el presente Proyecto de Ley ante la Secretaría General del Senado de la República.

El 17 de agosto de 2021, la Comisión Segunda del Senado designó como ponentes de la presente iniciativa legislativa a los Senadores ANTONIO SANGUINO PÁEZ y BERNER ZAMBRANO ERASO. La ponencia positiva para primer debate se radicó el 31 de agosto de 2021 y el Proyecto de Ley se aprobó por unanimidad en la Comisión Segunda de Senado el 21 de septiembre de 2021.

Posteriormente, el 28 de septiembre de 2021, se radicó ponencia positiva para segundo debate en el Senado de la República, la cual fue aprobada en la sesión Plenaria del día 09 de noviembre de 2021.

El Proyecto inicia su trámite en la Cámara de Representantes y fue designado como ponente mediante oficio CSCP - 3.2.02.560/2022 (IS), con fecha del 25 de marzo de 2022, enviado por la Secretaría de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Por medio de la presente iniciativa legislativa se busca resaltar la importancia histórica, social y cultural de la batalla de Bomboná para todos los Colombianos y especialmente los que residen en el sur del país, pues esta determinó un "antecedente inmediato del tratado de Paz que permitió a Bolívar y a sus tropas desplazarse hacia Quito, abriendo así el camino de la independencia del sur del continente Americano".

¹ Lagos, C. (marzo 30 de 2022). Bicentenario de la Batalla de Bomboná. *Periódico el Nuevo Día*. Recuperado de <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/opinion/columnistas/carlos-eduardo-lagos/485500-bicentenario-de-la-batalla-de-bombona>

a. Relevancia cultural

Es de gran relevancia conmemorar los acontecimientos históricos y culturales en Colombia, sobre todo aquellos que fueron esenciales para la fundación de la Nación que hoy conocemos, y para fortalecer el sentido de pertenencia con esta.

En el presente proyecto se busca resaltar la importancia que representó la batalla de Bomboná para el camino de la independencia total de la Gran Colombia, y así mismo educar y concientizar a las personas para que esta no sea olvidada, puesto que hoy en día la enseñanza sobre la historia pasa a un segundo plano en todos los ámbitos educativos. En efecto, cada vez es más normal que las cátedras sobre historia pierdan relevancia frente a acontecimientos y temas modernos que parecen más interesantes.

No solo es oportuno garantizar la enseñanza y pedagogía de la historia, sino verificar que esta sea impartida con lineamientos de calidad, hacer entender que esta cátedra no es sobre memorizar datos y saber fechas específicas. Por esto, debe garantizarse que las futuras generaciones entiendan la importancia económica y social de los acontecimientos históricos, para lo cual es necesario el compromiso de distintos actores, como el Gobierno Nacional, las gobernaciones y las entidades del orden municipal.

El proyecto también busca enaltecer el valor histórico de la Batalla de Bomboná, por lo cual se ordena al Ministerio de Cultura que, en el ejercicio de sus competencias, brinde un asesoramiento completo a la Gobernación de Nariño y las alcaldías locales, respecto a la elaboración, el trámite, la ejecución y el financiamiento de varios proyectos que enaltezcan el patrimonio material, su restauración y remodelación, y el patrimonio inmaterial con la recuperación de monumentos históricos que sirven de base para la concertación de una memoria histórica colectiva.

Además del esfuerzo por rescatar la memoria histórica nacional, este proyecto busca que se dé visibilidad a los lugares donde ocurrieron los hechos de la Batalla de Bomboná, específicamente lugares como La Hacienda San Antonio de Bomboná, en el municipio de Consacá, la cual, según encuestas realizadas por el Sistema de Información Turística de Nariño (SITUR), no representa gran valor turístico para el departamento, y por tanto se ve afectado también en la generación de empleos de este sector.

En ese orden de ideas, la restauración de lugares históricos busca otorgar no solo reconocimientos culturales, sino también una mayor difusión respecto a las actividades que se pueden realizar en estos lugares, para así ayudar al crecimiento económico de la

* Sistema de Información Turística de Nariño. Estadísticas "Turismo Receptor". Consultado el 5 de abril de 2022. Recuperado de <https://situr.narino.gov.co/estadisticas/turismo-receptor>

Luego, en Sentencia C-817 de 2011, la mencionada Corte precisó: "La jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente:

a. La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución. Como lo ha previsto la Corte, las disposiciones contenidas en dichas normas "[...] exaltan valores humanos que, por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad [...]".

b. Contrario a como sucede con la actividad legislativa ordinaria del Congreso, las leyes de honores carecen de carácter general y abstracto, agotándose en su expedición de manera subjetiva y concreta, respecto de la persona, situación o institución objeto de exaltación. En términos de la jurisprudencia reiterada, esta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos.

Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a "[...] decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria [...]" y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, "[...] efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley [...]".

c. El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber: "[...] (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios [...]".

Por otro lado, la Sentencia C-671 de 1999, la Corte Constitucional expresó: "[...] Uno de los aspectos novedosos de la Constitución de 1991, fue el de consagrar entre los derechos fundamentales el de acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad

región, a la generación de empleo y a aumentar la productividad fruto del turismo de sitios representativos.

4. MARCO NORMATIVO

La presente iniciativa toma como base los siguientes fundamentos constitucionales y jurisprudenciales:

a. Constitución Política de Colombia

- **Artículo 70.** El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades.
- **Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:
[...] 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes [...].
[...] 15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria [...]"
- Adicionalmente, la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, estableció los roles de actuación del Estado frente a la cultura, a partir de la función social del patrimonio, su reconocimiento, aprovechamiento y protección, en coordinación con las entidades territoriales, estableciendo como principios, entre otros, la difusión del patrimonio cultural de la Nación.
- Además de esto, el papel del Estado en relación con la cultura tiene como objetivo primordial la preservación del Patrimonio Cultural de la Nación y el apoyo y el estímulo a las personas, comunidades e instituciones que desarrollen o promuevan las expresiones artísticas y culturales en los ámbitos locales, regionales y nacional.

b. Jurisprudencia

Al respecto de las leyes de honores, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-766 de 2000, dispuso: [las leyes de honores] son cuerpos normativos en cuyas disposiciones se exaltan valores humanos que, por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir

de oportunidades, norma está en la cual, además, en forma precisa y de manera indiscutible, expresó el constituyente que la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad por eso a continuación la Constitución Política le ordena a las autoridades del Estado promover la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación. Es decir, en adelante y a partir de la Constitución de 1991, la cultura no es asunto secundario, ni puede constituir un privilegio del que disfruten solamente algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado [...]".

5. IMPACTO FISCAL

Es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008 en los siguientes términos:

"El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley".

En este orden de ideas, se tiene que el presente Proyecto de Ley no vulnera la Constitución en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto, sino autorizar al Gobierno nacional a que, en virtud del ejercicio de sus funciones, propias de la rama ejecutiva, pueda desarrollar debidamente las disposiciones derivadas del presente proyecto de ley.

6. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, señala: "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma, podrían incurrir en conflicto de interés cuando los congresistas o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES


Se proponen las siguientes modificaciones al articulado del Proyecto de Ley:

ARTICULADO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO	MODIFICACIÓN PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto vincular a la nación en la conmemoración del Bicentenario de la Batalla de Bomboná: 7 de abril de 1822 - 2022, se rinda un homenaje público y se realice unos reconocimientos de carácter académico, histórico, cultural, social, educativo y ambiental a la región de impacto. En razón a que esta	ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto vincular a la Nación en la conmemoración del Bicentenario de la Batalla de Bomboná: 7 de abril de 1822 - 2022, se rinda un homenaje público y se realice unos reconocimientos de carácter académico, histórico, cultural, social, educativo y ambiental a la región de impacto. En razón a que esta	Se corrige la palabra "Nación", cambiando la primera letra a mayúscula, por referirse a un sustantivo propio.

batalla significó la pacificación del sur de Colombia, los departamentos de Nariño y Cauca; así como también la región amazónica y del pacífico sur colombiano.	batalla significó la pacificación del sur de Colombia, los departamentos de Nariño y Cauca; así como también la región amazónica y del pacífico sur colombiano.	Se corrige un error ortográfico referente a la palabra "pacífico", a la cual se le incluye la tilde.
ARTÍCULO 6. SOBRE LOS PROYECTO DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA. Autorícese al Gobierno Nacional para que por medio del Ministerio de Cultura destine los recursos necesarios dentro del presupuesto nacional de la nación y se implemente el desarrollo de las siguientes obras de conmemoración por los 200 años de la batalla así: (...) c) Edición de la Biblioteca "Bicentenario de la Batalla de Bomboná. Colección de 12 títulos seleccionados.	ARTÍCULO 6. SOBRE LOS PROYECTOS DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA. Autorícese al Gobierno Nacional para que por medio del Ministerio de Cultura destine los recursos necesarios dentro del Presupuesto nacional General de la Nación y se implemente el desarrollo de las siguientes obras de conmemoración por los 200 años de la batalla así: (...) c) Edición de la Biblioteca "Bicentenario de la Batalla de Bomboná". Colección de 12 títulos seleccionados.	Se incluye la letra "S" a la palabra "PROYECTO" por referirse a un sustantivo en plural. Se corrige la expresión "Presupuesto General de la Nación". Se modifican las primeras letras a mayúsculas. Se agregan comillas (") al final de la palabra Bomboná.
ARTÍCULO 7. SOBRE EL PRESUPUESTO NACIONAL. Autorícese al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones requeridas necesarias y de cumplimiento a los proyectos contemplados en la presente Ley.	ARTÍCULO 7. SOBRE EL PRESUPUESTO NACIONAL. Autorícese al Gobierno Nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones requeridas, necesarias y de cumplimiento a los proyectos contemplados en la presente Ley.	Se corrige la palabra "Nacional", por referirse a un sustantivo propio. Se incluye una "coma" entre las palabras "requeridas" y "necesarias".
ARTÍCULO 8. Autorícese al Ministerio de Cultura su concurso para que realice la gestión ante Entidades	ARTÍCULO 8. Autorícese al Ministerio de Cultura su concurso para que realice la gestión ante Entidades	

Públicas o Privadas del orden nacional o internacional, para la obtención de recursos económicos adicionales a los apropiados en el Presupuesto General de la Nación, que se requieran para la ejecución e implementación de los proyectos y obras relacionadas con la conmemoración del bicentenario de la Batalla de Bombona.	Públicas o Privadas del orden nacional o internacional, para la obtención de recursos económicos adicionales a los apropiados en el Presupuesto General de la Nación, que se requieran para la ejecución e implementación de los proyectos y obras relacionadas con la conmemoración del bicentenario de la Batalla de Bomboná.	Se corrige un error ortográfico referente a la palabra "Bomboná", a la cual se le incluye la tilde.
ARTÍCULO 9. SECRETARÍA TÉCNICA. Autorícese la creación de la secretaría técnica como un organismo encargado de organizar la conmemoración del Bicentenario de la Batalla de Bomboná. La misma que estará integrada por los delegados oficiales de la Dirección de Cultura de la Gobernación de Nariño, De la Academia Nariñense de Historia, de las Direcciones de Cultura Municipales de la Zona y entre sus funciones están: (...) b) La organización y realización de foros, conversatorios, talleres y demás actividades académicas necesarias sobre la importancia de la Batalla de Bombona. c) La Gestión de los recursos necesario para la realización de publicaciones, así como	ARTÍCULO 9. SECRETARÍA TÉCNICA. Autorícese la creación de la secretaría técnica como un organismo encargado de organizar la conmemoración del Bicentenario de la Batalla de Bomboná—La misma que, la cual estará integrada por los delegados oficiales de la Dirección de Cultura de la Gobernación de Nariño, De la Academia Nariñense de Historia, de las Direcciones de Cultura Municipales de la Zona, y entre sus funciones están: (...) b) La organización y realización de foros, conversatorios, talleres y demás actividades académicas necesarias sobre la importancia de la Batalla de Bomboná. c) La Gestión de los recursos necesarios para la realización de publicaciones,	Se corrige un error ortográfico referente a la palabra "SECRETARÍA". Se modifica con la finalidad de que se entienda claramente cuáles son las entidades que integran la "Secretaría Técnica". Se incluye una "coma" después de la palabra "Zona" con la finalidad de que se entienda de forma clara que las "funciones" que se mencionan corresponden a la "Secretaría Técnica". Se corrige un error ortográfico referente a la palabra "Bomboná", a la cual se le incluye la tilde. Se corrige la palabra "gestión", modificando la primera letra a minúscula.

acciones investigativas en relación a las manifestaciones históricas, patrimoniales, artísticas, educativas y socioculturales relacionadas con la batalla de Bomboná. (...) f) La organización de un reglamento interno de trabajo, operatividad y gestión. g) La identificación de proyectos y actividades que diera lugar la presente ley.	así como acciones investigativas en relación a las manifestaciones históricas, patrimoniales, artísticas, educativas y socioculturales relacionadas con la batalla de Bomboná. (...) f) La organización de un reglamento interno de trabajo, operatividad y gestión. g) La identificación de proyectos y actividades que diera lugar la presente ley.	Se incluye la letra "s" a la palabra "necesario", por referirse a un término en plural. Se separan los ordinales "f" y "g", para que sea claro que corresponden a funciones diferentes.
ARTÍCULO 10. SOBRE LA DIVULGACIÓN. La copia de la presente ley será entregada a las Instituciones Culturales e Históricas de la Región en letra de estilo, en acto especial y protocolario, cuya fecha, lugar y hora serán programados por las mesas directivas del Congreso de la República y la Secretaría Técnica.	ARTÍCULO 10. SOBRE LA DIVULGACIÓN. La copia de la presente ley será entregada a las Instituciones Culturales e Históricas de la Región en letra de estilo, en acto especial y protocolario, cuya fecha, lugar y hora serán programados por las mesas directivas del Congreso de la República y la Secretaría Técnica.	Se corrige un error ortográfico referente a la palabra "Secretaría".

<p>8. PROPOSICIÓN</p> <p>Con base en las anteriores consideraciones, presento PONENCIA POSITIVA y de manera respetuosa solicito a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar Primer Debate con la finalidad de aprobar al Proyecto de Ley No. 382 de 2021 Cámara - 093 de 2021 Senado, <i>"Por medio de la cual se conmemora y exalta el bicentenario de la batalla de Bomboná: 7 de abril de 1822-2022 y se dictan otras disposiciones"</i>.</p> <p>De los Honorables Representantes,</p>  <p>CARLOS ÁRDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Departamento del Putumayo</p>	<p>TEXTO PROPUESTO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY No. 382 DE 2021 CÁMARA - 093 DE 2021 SENADO</p> <p><i>"Por medio de la cual se conmemora y exalta el bicentenario de la batalla de Bomboná: 7 de abril de 1822-2022 y se dictan otras disposiciones"</i>.</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA</p> <p>ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto vincular a la Nación en la conmemoración del Bicentenario de la Batalla de Bomboná: 7 de abril de 1822 - 2022, se rinda un homenaje público y se realice unos reconocimientos de carácter académico, histórico, cultural, social, educativo y ambiental a la región de impacto. En razón a que esta batalla significó la pacificación del sur de Colombia, los departamentos de Nariño y Cauca; así como también la región amazónica y del pacífico sur colombiano.</p> <p>ARTÍCULO 2. RECONOCIMIENTOS HISTÓRICOS Y CULTURALES. Autorícese al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, para que en ejercicio de sus competencias asesore y apoye a la Gobernación de Nariño y a las alcaldías de la región en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de proyectos de patrimonio material e inmaterial; de remodelación, recuperación y/o construcción de monumentos e íconos escultóricos alusivos a los 200 años de la Batalla de Bomboná y en general para la infraestructura historia y cultural a fin de unirse a su conmemoración.</p> <p>ARTÍCULO 3. RECONOCIMIENTOS SOCIALES Y AMBIENTALES. Autorícese al Gobierno Nacional para que, de conformidad con los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad en materia presupuestal y en coordinación con las entidades públicas nacionales competentes, se puedan adelantar obras y actividades de interés público, social y ambiental con motivo de la conmemoración del bicentenario de la batalla de Bomboná.</p> <p>ARTÍCULO 4. SOBRE LA DIFUSIÓN E IMPORTANCIA DE LA CONMEMORACIÓN. Encárguese al Ministerio de Cultura, a la Biblioteca Nacional de Colombia, Biblioteca del Banco de la República, al Archivo General de Nación, al</p>
<p>Archivo Histórico de Pasto y de los Municipios de la región en coordinación con la Academia Nariñense de Historia para que recopilen, seleccionen y publiquen las obras literarias más representativas sobre la Batalla de Bomboná y estas se difundan en medio físico como digital. Así mismo, se distribuyan en las bibliotecas de las instituciones educativas de nivel nacional, departamental y municipal, con el fin de transmitir la memoria historia e importancia de la dicha batalla en el contexto local, regional, nacional e internacional.</p> <p>ARTÍCULO 5. SOBRE LA DIFUSIÓN HISTÓRICA. Autorícese al Gobierno Nacional a incorporar los recursos necesarios para que se financie un producto audiovisual corto con perfil multiplataformas que resalte la importancia de la batalla de Bomboná, el cual podrá transmitirse a nivel nacional en alguno de los canales del Sistema de Medios Públicos.</p> <p>ARTÍCULO 6. SOBRE LOS PROYECTOS DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA. Autorícese al Gobierno Nacional para que por medio del Ministerio de Cultura destine los recursos necesarios dentro del Presupuesto General de la Nación y se implemente el desarrollo de las siguientes obras de conmemoración por los 200 años de la batalla así:</p> <p>CONTEXTO ACADÉMICO.</p> <p>a) Realizar la celebración del primer congreso binacional de historia: Las Independencias de Colombia y la Batalla de Bomboná. Sedes: Pasto y Consacá. Fechas: 4, 5 y 6 de abril de 2022. Organización: Academia Colombiana de Historia, Academia Nacional de Historia del Ecuador y Academia Nariñense de Historia, Universidad de Nariño.</p> <p>b) Realizar el primer Gran Concurso de Historia: 3 categorías: 1. Nacional, 2. Regional, 3. Local. Temática: La Batalla de Bomboná en el contexto de la guerra emancipadora.</p> <p>c) Edición de la Biblioteca "Bicentenario de la Batalla de Bomboná". Colección de 12 títulos seleccionados.</p> <p>d) Implementación de la Cátedra Bomboná.</p> <p>CONTEXTO DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA.</p>	<p>a) Restauración de la casa Hacienda Bomboná. b) Levantamiento del monumento Bomboná. c) Construcción de un barrio típico: Multiproyecto: Casa de Memoria: Archivo Histórico, Museo arqueológico y de la Independencia, fototeca, biblioteca, librería, cafetería, tiendas de artesanías y tiendas de venta de café. d) Parque temático.</p> <p>ARTÍCULO 7. SOBRE EL PRESUPUESTO NACIONAL. Autorícese al Gobierno Nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones requeridas, necesarias y de cumplimiento a los proyectos contemplados en la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 8. Autorícese al Ministerio de Cultura su concurso para que realice la gestión ante Entidades Públicas o Privadas del orden nacional o internacional, para la obtención de recursos económicos adicionales a los apropiados en el Presupuesto General de la Nación, que se requieran para la ejecución e implementación de los proyectos y obras relacionadas con la conmemoración del bicentenario de la Batalla de Bomboná.</p> <p>ARTÍCULO 9. SECRETARÍA TÉCNICA. Autorícese la creación de la secretaría técnica como un organismo encargado de organizar la conmemoración del Bicentenario de la Batalla de Bomboná, la cual estará integrada por los delegados oficiales de la Dirección de Cultura de la Gobernación de Nariño, De la Academia Nariñense de Historia, de las Direcciones de Cultura Municipales de la Zona, y entre sus funciones están:</p> <p>a) La organización de la conmemoración del bicentenario de la batalla de Bomboná: 7 de abril de 1822 - 2022. b) La organización y realización de foros, conversatorios, talleres y demás actividades académicas necesarias sobre la importancia de la Batalla de Bomboná. c) La gestión de los recursos necesarios para la realización de publicaciones, así como acciones investigativas en relación a las manifestaciones históricas, patrimoniales, artísticas, educativas y socioculturales relacionadas con la batalla de Bomboná. d) Hacer el seguimiento a las obras y proyectos estratégicos contemplados en la presente Ley. e) La realización de un plan de salvaguarda e inversiones presupuestales. f) La organización de un reglamento interno de trabajo, operatividad y gestión. g) La identificación de proyectos y actividades que diera lugar la presente ley.</p>



INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se dictan medidas para proteger a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, telefonía celular, internet y televisión, se modifica la Ley 142 de 1992, y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO AL PROYECTO DE LEY No.147 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se dictan medidas para proteger a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, telefonía celular, internet y televisión, se modifica la Ley 142 de 1992, y se dictan otras disposiciones”

El presente informe está compuesto por 4 apartes:

- I. Trámite legislativo
- II. Objeto
- III. Problema jurídico planteado
- IV. Contenido de la Iniciativa
- V. Comentarios al proyecto de ley
- VI. Conflicto de intereses
- VII. Proposición

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de ley 147 de 2021, fue radicado el 28 de julio de 2021, por los Honorables Representantes: Víctor Manuel Ortiz Joya, Felipe Andrés Muñoz Delgado, Jaime Rodríguez Contreras, Carlos Julio Bonilla Soto, José Luis Correa López Elizabeth Jay-Pang Díaz, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Henry Fernando Correal Herrera, Karina Estefanía Rojano Palacio, John Jairo Roldan Avendaño, Jhon Arley Murillo Benítez, Teresa De Jesús Enríquez Rosero, Enrique Cabrales Baquero, Alexander Harley Bermúdez Lasso, Fabio Fernando Arroyave Rivas, César Augusto Lorduy Maldonado, Eloy Chichí Quintero Romero, Faber Alberto Muñoz Cerón, Harry Giovanni González García, Nilton Córdoba Manyoma, José Eliécer Salazar.

La Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes designó al Representante Ciro Antonio Rodríguez Pinzón como ponente para primer debate del Proyecto de Ley.

Esta iniciativa fue acumulada con el proyecto de Ley No. 343 de 2021 “Por medio de la cual se establecen lineamientos en materia de reconexión de servicios públicos domiciliarios, se garantizan los derechos a los usuarios y se dictan otras disposiciones, Proyecto de Ley que fue retirado por su autora mediante comunicación de nota interna No.C.S.C.P. 3.6 – 078/2022; por lo tanto, se tramita la ponencia sólo para el Proyecto de Ley No.147 de 2021 Cámara.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:

Esta iniciativa legislativa busca reglamentar los términos para la reconexión de los servicios públicos domiciliarios, telefonía celular, internet y televisión. Esto con el fin de garantizar calidad en la prestación de dichos servicios y un límite en el valor de la reconexión.

III. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO EN EL PROYECTO DE LEY

Buscar la protección para los usuarios de los servicios públicos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad; en especial, aquellos que puedan tener suspendida la prestación de los servicios públicos incluso en los casos donde se presente el no pago de estos servicios y que, en tal circunstancia, tenga que asumir los costos por concepto de reconexión.

IV. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El presente Proyecto de Ley se compone de seis (6) artículos, así:

Artículo 1. Objeto

Artículo 2. Modificación artículo 140 de la Ley 142 de 1994, sobre suspensión por incumplimiento.

<p>Artículo 3. Modificación artículo 142 de la Ley 142 de 1994, sobre restablecimiento del servicio.</p> <p>Artículo 4. Suspensión por incumplimiento dentro de los servicios de telefonía celular, internet y televisión.</p> <p>Artículo 5. Derogatorias</p> <p>Artículo 6. Vigencia</p> <p>V. COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY</p> <p>5.1. SOBRE LA REGULACIÓN EXISTENTE</p> <p>5.1.1. Régimen de protección de los usuarios de servicios públicos domiciliarios</p> <p>La Ley 142 y 143 de 1994 indica que al Estado le corresponde promover la libre competencia en las actividades del sector y este debe impedir las prácticas de indebida competencia o de abuso de poder dominante, bien sea por la posición que se ha logrado en el mercado por la propia actividad o porque corresponda a un monopolio natural. Así mismo define la posición dominante como la que tiene una empresa respecto al mercado de sus usuarios y la que tiene una empresa respecto al mercado de sus servicios.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior y la forma en que funciona el mercado, en todo momento debe buscarse la protección al consumidor, que en este caso se denomina usuario.</p> <p>Las funciones atribuidas a las comisiones de regulación son las que señala la Constitución Política para el Presidente de la República, quien es el que toma la decisión de delegarlas en los términos de la Ley 142 de 1994.</p>	<p>5.1.2. Régimen Tarifario</p> <p>El régimen tarifario está compuesto por un régimen de regulación o de libertad, por un sistema de subsidios, por unas reglas relativas a las prácticas tarifarias, que no sean restrictivas de la libre competencia o que impliquen abuso de la posición dominante y respecto de todos los aspectos que determinen el cobro de tarifas.</p> <p>Los principios para definir las tarifas son: eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.</p> <p>El régimen de libertad regulada y libertad vigilada, tienen unas reglas especiales para las empresas de servicios públicos. En primer lugar, la Comisión de Regulación de acuerdo con los estudios que realice para el efecto fijará unas tarifas, las cuales contendrán unos máximos y unos mínimos que deben cumplir las empresas.</p> <p>Está prohibido a quienes prestan el servicio dentro de un mercado competitivo o en aquel que no está sujeto a regulación el otorgar tarifas inferiores a los costos operacionales.</p> <p>5.1.3 El silencio administrativo empresarial en la Ley 142 DE 1994</p> <p>La figura del silencio positivo empresarial, derivado de la ejecución del contrato de servicio público domiciliario o de prestación del servicio, halla su descripción en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, la Corte Constitucional subrogó el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 por el Decreto Ley 2150 de 1995, pues hizo extensivo el silencio positivo también a las peticiones y quejas (Corte Constitucional. Sentencia C-451 de 1999, M.P.: Martha Victoria Sáchica)</p> <p>El silencio administrativo es una presunción o ficción legal por virtud de la cual, transcurrido cierto plazo sin resolver la administración y producidas además determinadas circunstancias, se entenderá denegada u otorgada la petición o el recurso formulado por los particulares u otras administraciones.</p>
<p>El silencio positivo del artículo 158 de la Ley 142 de 1994 castiga la inoportunidad o inexistencia de las respuestas a las peticiones, quejas y recursos presentados por los suscriptores o usuarios. Es una herramienta que consolida de manera inmediata derechos para el usuario y cargas para la empresa.</p> <p>5.1.4 Procedimiento del debido proceso para la imposición de sanciones por fraude a los servicios públicos.</p> <p>La Corte Constitucional concluyó que las empresas de servicios públicos en sus relaciones con el usuario expiden actos administrativos, que como tales se regulan por el Código Contencioso Administrativo en todo lo que no esté definido en la Ley 142 de 1994.</p> <p>La expedición de los actos administrativos relativos a los servicios públicos en sede de la empresa se regula por las normas de la Ley 142 de 1994, capítulo VII defensa de los usuarios en sede de la empresa, y se complementan con las normas del procedimiento administrativo general establecido en el Decreto 01 de 1984.</p> <p>El derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 C.P., procura garantizar a través de la realización del derecho material la obtención de decisiones justas y adecuadas al derecho.</p> <p>Este derecho lleva conexa una serie de garantías, entre las cuales tenemos: ser oído antes de la decisión, participar activamente en el proceso desde su inicio hasta su terminación, ser notificado oportunamente conforme a ley, solicitar y participar en la práctica de pruebas, defensa técnica e impugnar decisiones o interponer recursos.</p> <p>La Resolución CREG 108 de 1997, sobre derechos y deberes de los usuarios de energía eléctrica y gas combustible, en la imposición de sanciones pecuniarias por parte de la empresa, establece un procedimiento que como mínimo contenga las siguientes previsiones: Revisión técnica de las instalaciones del servicio, práctica de pruebas, traslado de cargos, resolución absolutoria o sancionatoria, notificación de los actos y firmeza de la decisión.</p>	<p>5.1.5 Defensa del usuario en actuaciones oficiosas adelantadas en sede de la empresa.</p> <p>Se asume que el ámbito en el que se pone de relieve el carácter de función administrativa en la relación usuario – empresa fue circunscrito por el artículo 154 de la Ley 142 de 1994 a los siguientes procesos que atañen a la cobertura, continuidad y costo del servicio:</p> <ol style="list-style-type: none"> Trámite y decisión de la solicitud del servicio. Trámite y decisión de la suspensión, terminación y/o corte del servicio. Trámite y decisión sobre la medición del consumo facturable. Trámite y decisión de liquidación y facturación del consumo. Trámite y decisión del recurso de reposición. <p>De estos procedimientos, se inician a petición de parte la solicitud de conexión al servicio y el recurso de reposición; pueden darse de oficio o a solicitud de parte o de tercero las actuaciones conducentes a la suspensión, terminación y/o corte del servicio; y se desarrolla oficiosamente la actividad conducente a la medición del consumo facturable y la liquidación y facturación del servicio.</p> <p>Con independencia del origen que haya tenido la actuación (oficiosa, o a petición de parte o de tercero), las normas jurídicas que la gobiernan han de garantizar el derecho de quien pueda resultar afectado con la decisión final, a ser oído mediante la presentación de su versión de los hechos, a solicitar y obtener la práctica de pruebas, y a no ser condenado a menos que se haya demostrado su responsabilidad.</p> <p>La decisión que se profiera como conclusión de dicha actuación y que cree, modifique o extinga situaciones jurídicas particulares debe estar sujeta a controles jurídicos a instancia del afectado con la misma. Tales controles son de dos clases según sean administrativas (control por vía gubernativa) o judiciales (control en sede judicial).</p>

5.1.6 Régimen legal de la suspensión de los servicios públicos domiciliarios.

De acuerdo con el Artículo 128 de la Ley 142 de 1994, el contrato de prestación del servicio público es aquel en virtud del cual una empresa de servicios públicos domiciliarios presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo con estipulaciones definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados.

El régimen legal del contrato de servicios públicos es el previsto en la Ley 142 de 1994, por las condiciones especiales que se pacten con los usuarios, por las condiciones uniformes que señalen las empresas de servicios públicos, y por las normas del Código de Comercio y del Código Civil.

Los actos y contratos de las empresas de servicios públicos domiciliarios son privados y están sometidos, por regla general, al derecho privado, salvo las excepciones legales que expresamente indican cuáles son los actos administrativos o cláusulas contractuales sometidas al derecho público, emergiendo excepcionalmente el cumplimiento de funciones administrativas a cargo de estos prestadores, tal como lo reconoció la Corte Constitucional, en sentencia C-558 de 2001.

En consecuencia, el contrato de prestación de los servicios públicos domiciliarios goza de una doble connotación, al regirse por el derecho privado y público, es decir, es un contrato de naturaleza mixta, por cuanto, por regla general, se rige por el derecho privado; pero existen aspectos, excepcionalmente definidos por el legislador, que se regulan por el derecho público.

La principal obligación de la empresa en el contrato de servicios públicos domiciliarios es la prestación continua de un servicio de buena calidad, y la obligación principal del usuario es el pago del precio en dinero.

La suspensión de los servicios públicos domiciliarios se define como la decisión de interrumpir temporalmente el servicio público domiciliario, ya sea: en interés del servicio, por incumplimiento de las condiciones de calidad y seguridad, por voluntad de las partes, o por incumplimiento del contrato.

Para la suspensión por incumplimiento del contrato, la Ley 142 de 1994 estableció que el incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios, además de las señaladas en la Ley como la falta de pago y la alteración inconsulta y unilateral de las condiciones contractuales, se podrían establecer las siguientes: dar al servicio público un uso distinto al declarado o convenido, proporcionar el servicio a otro inmueble, realizar modificaciones a las acometidas o hacer conexiones externas sin autorización, aumentar sin autorización la capacidad instalada por encima de la contratada, dañar o retirar el equipo de medida, retirar, romper o adulterar uno cualquiera de los ellos instalados en los equipos de medición, protección, control o gabinete, efectuar, sin autorización del prestador, una reconexión del servicio cuando el servicio ha sido suspendido, entre otros.

Salvo la decisión de interrumpir temporalmente el servicio por voluntad de las partes, los demás eventos conllevan a la suspensión del servicio público en virtud de una decisión de carácter administrativo unilateral, ya sea de carácter general, como en los eventos de suspensión del servicio en interés general, o particular y concreto, en situaciones como el incumplimiento del contrato o de la ley. Esta facultad que tienen los prestadores de suspender por decisión unilateral es producto de las prerrogativas excepcionales que la ley les concedió para actuar como autoridad, en consecuencia, desempeñan excepcionalmente funciones administrativas, debiendo actuar acatando el principio de legalidad y los principios de la función administrativa.

La decisión particular y concreta de suspender el servicio, tal como ya se indicó, es uno de los actos de la Ley 142 de 1994, en forma expresa y excepcional y se somete a las reglas del derecho público, al conceder a favor del usuario la facultad de interponer el recurso de reposición y el de apelación en los casos que expresamente lo consagra la ley (Artículo 154 Ley 142 de 1994).

Dentro del anterior contexto legal debe tenerse en cuenta que para el trámite de la expedición de la decisión de suspender el servicio, el prestador del servicio debe actuar respetando el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa del usuario afectado con la medida, permitiendo a los usuarios o suscriptores contradecir efectivamente las facturas a su cargo (Sentencia T-485 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño, la Corte analizó el derecho de los usuarios a que sus recursos sean resueltos antes de que se les corte el servicio. De igual manera los

artículos 152 a 158 de la Ley 142 de 1994 versan sobre los derechos de defensa de los usuarios en sede de la empresa), como la decisión mediante la cual se ordena suspender el servicio (Sentencia T-881 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre, la Corte sostuvo que "contra el acto de suspensión del servicio que realice la empresa proceden los recursos de reposición, y de apelación), y deberá observar estrictamente el procedimiento que le permite suspender el servicio (Sentencia T-1108 de 2002, M.P. Álvaro Tafur).

La Corte Constitucional ha considerado que el derecho al debido proceso, en esta materia en particular, incorpora también el derecho a que se preserve la confianza legítima del usuario de buena fe en la continuidad en la prestación del servicio si éste ha cumplido con sus deberes (Sentencia T-730 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda); y el derecho a que las empresas prestadoras se abstengan de suspender el servicio cuando dicha interrupción tenga como consecuencia el desconocimiento de derechos constitucionales de sujetos especialmente protegidos (Sentencia T-881 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre).

En virtud del artículo 154 de la Ley 142 de 1994 el acto de suspensión del servicio es un acto susceptible del recurso de reposición y del de apelación en los casos en que expresamente lo consagra la ley, con pronunciamiento de la Corte Constitucional en el mismo sentido (Sentencia C-263 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell).

Es de advertir que en materia de suspensión del servicio no existe norma expresa que consagre el recurso de apelación contra dicha decisión.

Tampoco puede desconocerse que el inciso 2º del artículo 154 de la Ley 142 de 1994 indicó: "No son procedentes los recursos contra los actos de suspensión, terminación y corte, si con ellos se pretende discutir un acto de facturación que no fue objeto de recurso oportuno".

No siendo procedente en este asunto el recurso de apelación, la decisión de suspensión del servicio queda en firme en dos eventos:

- a. Cuando se interpone el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días indicados en la ley y se resuelve por la administración.
- b. El interesado no interpone la reposición: "En este evento la ejecutoria se producirá, no desde la notificación del acto, sino al día siguiente al vencimiento de los cinco días que se tenía para interponerlo". El término se debe respetar porque hasta el último día puede formularlo.

En firme la decisión de suspensión se debe proceder a la suspensión física del servicio.

En conclusión, cuando la empresa emite la orden o decisión de suspensión del servicio por cualquiera de las causales indicadas en la ley o en las condiciones uniformes del contrato, excepto las de interés del servicio que no son susceptibles de recurso, la cual debe ser notificada personalmente al suscriptor o usuario, en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo, indicándole en el acto de notificación que contra esa decisión solo procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que tomó la decisión dentro de los cinco días siguiente a la notificación.

5.2. SOBRE EL IMPACTO ECONÓMICO

El Proyecto de Ley establece un procedimiento o trámite para que el usuario sea requerido para el pago y éste a su vez proceda a la acreditación del mismo, todo esto, previo a la suspensión del servicio.

Respecto del trámite planteado en el Proyecto de Ley bajo estudio, se observa en primera medida que se establece un procedimiento para constitución en mora al usuario a través de una comunicación que, dicho sea de paso, implica la utilización de correo certificado o especializado, o la utilización del sistema comercial de facturación del prestador para el efecto, pues se exige que sea de manera física, que es como se hace entrega de las facturas en cada periodo.

Por el principio de onerosidad y de suficiencia financiera de los servicios públicos domiciliarios implica que el régimen tarifario permita a los prestadores remunerar la totalidad de los costos en los que incurran para la prestación del servicio. En particular, las actividades asociadas a la atención de peticiones, quejas y recursos, la expedición de comunicaciones o notificaciones, la lectura de medidores y la expedición de facturas, hacen parte de la actividad complementaria de comercialización y todos los costos asociados a esta, deben ser reconocidos en la correspondiente componente de la fórmula tarifaria.

<p>Es claro que la atención del procedimiento que se propone crear es altamente inconveniente pues genera dos costos adicionales para todos los usuarios: el primero relacionado con la implementación del trámite propuesto y, el segundo, asociado a los mayores días de los que se dispone el servicio antes de su corte o suspensión por no pago.</p> <p>5.3. CONCEPTOS INSTITUCIONALES</p> <p>5.3.1 Superintendencia de servicios Públicos Domiciliarios</p> <p>La suspensión de los servicios públicos domiciliarios fue analizada por la Corte Constitucional en la sentencia C-150 de 2003 cuando analizó las normas relacionadas con la suspensión del servicio.</p> <p>En este orden de ideas, cuando la empresa va a suspender el servicio debe respetar unos derechos específicos. En efecto, las empresas prestadoras deben i) seguir ciertos parámetros procedimentales que garanticen el debido proceso, en conexidad con el principio de buena fe de los usuarios, y ii) abstenerse de suspender arbitrariamente el servicio a ciertos establecimientos usados por personas especialmente protegidos por la Constitución.</p> <p>La jurisprudencia de la Corte ha señalado que las actuaciones de las empresas prestadoras de servicios públicos contra usuarios morosos deben respetar el derecho al debido proceso de los usuarios de buena fe, específicamente los derechos de defensa y contradicción. Y ha resumido este procedimiento de la siguiente manera: las decisiones de suspender la prestación de los servicios, total o parcialmente, como actos derivados de las prerrogativas que les han sido conferidas a las prestadoras para la debida prestación del servicio, son actos administrativos, y también lo son las decisiones que resuelven los recursos interpuestos contra éstos. Los actos administrativos de carácter particular se notifican personalmente al interesado, a su representante o apoderado. Y, en el texto de la notificación, se deberá indicar los recursos que proceden contra la decisión, las autoridades ante quienes puedan interponerse, y los plazos para hacerlo; Los suscriptores o usuarios de los servicios públicos domiciliarios pueden presentar peticiones, quejas, reclamos y recursos, que tienen que ser debida y oportunamente atendidos; el recurso es un acto del suscriptor</p>	<p>o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato.</p> <p>Con respecto al Proyecto de Ley dice la Superservicios:</p> <p>a. El artículo 2º del proyecto incluye una modificación al artículo 140 de la Ley 142 de 1994, mediante la cual se establece un procedimiento o trámite para que el usuario sea requerido para el pago y éste a su vez proceda a la acreditación de este, todo esto, previo a la suspensión del servicio, Este trámite se resume así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Informe al usuario de la ausencia de pago y forma de remitir constancia. 2. Para los servicios de energía y gas, pasados tres días hábiles del recibo sin remitir constancia de pago, se constituye en mora. Para el servicio de acueducto, la mora y la procedencia de la suspensión solo ocurren pasado un mes sin que se remita la constancia de pago. 3. Procede la suspensión. <p>Respecto del trámite planteado, se observa en primera medida que se establece un procedimiento para constitución en mora al usuario a través de una comunicación que implica la utilización de correo certificado o especializado, o la utilización del sistema comercial de facturación del prestador para el efecto, pues se exige que sea de manera física.</p> <p>El régimen tarifario permite a los prestadores remunerar la totalidad de los costos en los que incurran para la prestación del servicio. En otras palabras, todo trámite adicional que genere costos para la actividad de prestación del servicio es susceptible de incrementar el valor que los usuarios en su totalidad pagan por el mismo en la factura.</p> <p>Así las cosas, es claro que la atención del procedimiento que se propone crear es altamente inconveniente pues genera dos costos adicionales para todos los usuarios, a saber: el primero relacionado con la implementación del trámite propuesto y el segundo asociado a los mayores días de los que se dispone el servicio antes de su corte o suspensión por no pago.</p>
<p>La modificación propuesta supone una carga adicional para el usuario pues a pesar de que su pago se efectuó y aparezca evidenciado en el sistema tecnológico del prestador, este deberá remitir constancia para acreditarlo.</p> <p>Además, considera la Superintendencia que no se tienen en cuenta los costos financieros que la propuesta puede generar, cuando el recaudo ya no se extiende a 15 días sino a 45 días o incluso a 90 días para el servicio de acueducto.</p> <p>Por lo tanto, no considera conveniente esta propuesta.</p> <p>Con respecto a la modificación que dispone que "la empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios deberá acreditar ante las Comisiones de Regulación la información y pruebas sobre la alteración, para así proceder al cobro adicional, con base al consumo estimado por metodología y previo acompañamiento de las Comisiones de Regulación, se puede establecer que por mandato del artículo 370 de la Constitución Política las funciones presidenciales de inspección, control y vigilancia de los prestadores de servicios públicos en el cumplimiento de sus obligaciones legales y reguladores fue puesta en cabeza de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las de administración y control de eficiencia de los servicios públicos en cabeza de las Comisiones de Regulación.</p> <p>Las Comisiones de Regulación no están llamadas a desarrollar funciones de verificación al comportamiento o gestión que realizan los prestadores de servicios públicos domiciliarios, sino que, dicha función constitucional es competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, como en efecto se realiza.</p> <p>Ciertamente, los prestadores deben probar la existencia de la manipulación o alteración de equipos o elementos de prestación del servicio, este trámite tiene que derivar en una factura al usuario en la cual se indique el monto de los consumos dejados de facturar y el usuario está facultado para interponer los recursos de ley, son la reposición ante el mismo prestador y la apelación ante la superintendencia.</p> <p>Concluye la Superintendencia, que el trámite que se pretende establecer en el proyecto de ley ya existe y goza de robustez en cuanto a la efectividad de los derechos de usuarios y prestadores en el marco de un debido proceso.</p> <p>Concluye la Superintendencia, que esta modificación es innecesaria.</p>	<p>Con respecto a los costos de reconexión, la superintendencia argumenta que los costos que se aceptan para ser cobrados están asociados a los del mercado que se atiende y el ejercicio para validar un monto para el cobro de la reconexión debe involucrar análisis económicos y financieros que reflejen la realidad de los costos implícitos en tal actividad de manera que nos se beneficie ni se perjudique a los usuarios.</p> <p>Respecto a los servicios de telefonía celular, internet y televisión estos no hacen parte de la órbita de los servicios públicos domiciliarios.</p> <p>5.3.2 Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico</p> <p>La CRA concluye que introducir trámites adicionales o fijar tarifas únicas, impactan negativamente la liquidez financiera de las personas jurídicas prestadoras del servicio y contradicen los principios de eficiencia y suficiencia financiera.</p> <p>5.3.3. Comisión de Regulación de Energía y Gas</p> <p>La CREG concluye que introducir nuevos costos asociados con la gestión de aviso a los usuarios (elaboración de comunicaciones y envío de la misma mediante medios expeditos para que se disminuya el tiempo de aviso), que no se encuentran actualmente remunerados mediante el costo de comercialización puede producir aumentos en las tarifas, contrario al objeto del proyecto de ley.</p> <p>Sobre fijar topes a los costos, dice, los costos son revisados y vigilados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, quien debe verificar que no se cobren servicios no prestados ni conceptos no indicados en el contrato de condiciones uniformes.</p>

VI. LINEAMINETS FRENTE A LA EXISTENCIA DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 (modificado por el artículo 3o de la Ley 2003 de 2019), por medio del cual se establece que el autor del proyecto y el ponente deben presentar en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de la iniciativa, se consideran los siguientes eventos como criterios guías para determinar la existencia de un posible conflicto de intereses en el momento de discusión y votación del presente Proyecto de Ley:

Cuando el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, sean propietarios de empresas de servicios públicos domiciliarios.

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286.

Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congreso pueda encontrar".

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

"Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

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

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

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Por lo anterior y de manera orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal "a" del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

VII. PROPOSICIÓN

Por las consideraciones expuestas anteriormente, solicito a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** el proyecto de ley No. 147 de 2021 Cámara, "Por medio de la cual se dictan medidas para proteger a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, telefonía celular, internet y televisión y se modifica la ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



H.R. CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN
Coordinador Ponente

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D.C., 19 de abril de 2022

En la fecha fue recibido el informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley No. 147 de 2021 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA PROTEGER A LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, TELEFONÍA CELULAR, INTERNET Y TELEVISIÓN, SE MODIFICA LA LEY 142 DE 1992, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Dicha ponencia fue firmada por el **Honorable Representante CIRO RODRÍGUEZ PINZÓN**.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 096 / del 19 de abril de 2022, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaría General

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 274 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual el impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, es compatible con el pago de regalías por asignaciones directas que reciben los municipios productores y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N° 274/2021 CÁMARA “PROYECTO DE LEY No.274 DE 2021 CÁMARA, “POR MEDIO DEL CUAL EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO POR LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES DE HIDROCARBUROS Y MINERALES, ES COMPATIBLE CON EL PAGO DE REGALÍAS POR ASIGNACIONES DIRECTAS QUE RECIBEN LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Doctor **WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA**

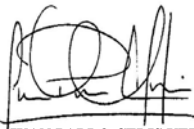
Presidente

Comisión Tercera Constitucional Cámara de Representantes Bogotá

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 274 de 2021 Cámara.

En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los Honorables Representantes el informe de ponencia **negativa** para primer debate al Proyecto de Ley No. 274/2021 Cámara “PROYECTO DE LEY No.274 DE 2021 CÁMARA, “POR MEDIO DEL CUAL EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO POR LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES DE HIDROCARBUROS Y MINERALES, ES COMPATIBLE CON EL PAGO DE REGALÍAS POR ASIGNACIONES DIRECTAS QUE RECIBEN LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Atentamente,



JUAN PABLO CELIS VERGEL

Representante a la Cámara

Norte de Santander

En el presente documento se presentan comentarios al Proyecto de Ley No. 274 de 2021 Cámara “Por medio del cual el impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, es compatible con el pago de regalías por asignaciones directas que reciben los municipios productores y se dictan otras disposiciones”, radicado por el Honorable Representante a la Cámara por el Casanare César Augusto Ortíz Zorro. Se darán las conclusiones sobre la inconveniencia de la iniciativa.

1. Objeto Proyecto de Ley 175 de 2021

De conformidad con la exposición de motivos, el proyecto tiene por objeto “(...) establecer que la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, hace parte de la actividad industrial extractiva, para efectos del cobro y pago del impuesto de industria y comercio”, y “(...) decretar la compatibilidad del impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de petróleo, gas y minerales, con el pago de regalías a los municipios productores de asignaciones directas o cualquier otra asignación del Sistema General de Regalías” En línea con lo anterior, se indica que “El Proyecto de ley, establece la obligación legal para los sujetos pasivos de presentar su declaración de industria y comercio por la explotación de hidrocarburos y minerales, independientemente de los pagos realizados por regalías o participaciones.” Finalmente, se señala como Justificación del proyecto de Ley “(...) hacer justicia con las finanzas de los municipios productores de hidrocarburos y minerales, los cuales han sido discriminados tributariamente y reciben todo el impacto negativo de la actividad industrial extractiva en lo social, ambiental, cultural y económico.”

2. Equilibrio económico de los Contratos Petroleros

Los contratos petroleros en Colombia, en particular el Contratos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, han sido diseñados con el propósito de atraer inversión que genere beneficios directos e indirectos al país. Es así como los mencionados contratos, responden a las prácticas internacionales del sector petrolero y su estructuración jurídica y económica reflejan las condiciones típicas de este tipo de contratos.

El diseño de estos contratos establece un equilibrio económico entre las prestaciones a cargo del contratista y aquellas que están a cargo del Estado. Este equilibrio es fundamental para el análisis financiero y económico previo a la suscripción de estos y se constituye como pilar fundamental de las decisiones de inversión, por parte de empresas y potenciales contratistas interesados por invertir en el país. A la vez, el equilibrio económico del contrato también refleja los beneficios que puede obtener el Estado por la actividad del aprovechamiento de los recursos naturales. Es así como vemos que el presente proyecto de ley propone elementos que pudieran erosionar ese delicado equilibrio económico del contrato petrolero colombiano, con la

posibilidad de disminuir el interés internacional en el sector petrolero y la posibilidad actual de generar importantes ingresos para el país. A la vez, la posible aplicación de la propuesta legislativa a los contratos petroleros ya suscritos puede afectar directamente el ejercicio de dichos contratos, ya que presupone una modificación a las condiciones jurídicas y económicas presentes al momento de la celebración de los mismos.

3. Sobre el impuesto de Industria y Comercio y el Sistema General de Regalías

En la justificación del Proyecto de Ley se señala que “la explotación de recursos naturales no renovables de petróleo, gas y minerales, ha impedido a éstos municipios atender la prestación eficiente de los servicios públicos básicos y domiciliarios, ante el deterioro de las fuentes hídricas por la extracción de hidrocarburos, y también el aumento exponencial de la población que llega en busca de oportunidades de trabajo, sin contar el ente territorial con la infraestructura necesaria para ampliar cobertura en la prestación de todos los servicios públicos.” Dicha problemática pretende ser atendida con la imposición de la obligación legal de presentar declaración del Impuesto de Industria y Comercio a “las personas jurídicas públicas, mixtas, privadas o personas naturales, titulares de contrato o convenio de exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, debidamente celebrados con el Estado o con los propietarios privados del subsuelo, en cualquier modalidad contractual”. Consideramos frente a la finalidad del Impuesto de Industria y Comercio y la problemática señalada en la exposición de motivos que el actual Sistema General de Regalías (SGR), compone un sistema lo suficientemente amplio para contribuir a la generación de proyectos de inversión que apunten a la prestación sostenible de servicios para las comunidades propendiendo particularmente por la articulación con planes y políticas nacionales, y los planes de las entidades territoriales. Sumado a lo anterior, es importante resaltar lo señalado en el párrafo del Artículo 22 de la Ley 2056 de 2020 referido a los conceptos de distribución:

“El 20% del total de los recursos generados por mayor recaudo se destinarán a mejorar los ingresos de las entidades territoriales donde se exploren y exploten recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos o fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Este porcentaje se distribuirá entre las entidades beneficiarias en la misma proporción que se distribuyen los recursos por concepto de Asignaciones Directas; un 10% para los municipios más pobres del país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población; un 20% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación; un 5% para proyectos de emprendimiento y generación de empleo que permita de manera progresiva la ocupación de la mano de obra local en actividades económicas diferentes a la explotación de recursos naturales no renovables; y el 45% restante se destinará para el ahorro y estabilización de los departamentos, municipios y distritos.

En línea con lo anterior, desde el SGR que conforme con lo dispuesto por el artículo 360 y 361 de la Constitución Política y la Ley 2056 de 2020, tiene por objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los

ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios, se está atendiendo la problemática descrita en el objeto y la justificación que señala el Proyecto de Ley en su exposición de motivos, por lo que sugerimos respetuosamente, evaluar las oportunidades de mejora de los mecanismos de articulación de las necesidades locales con el engranaje institucional y de planeación dispuesto en el SGR para la distribución de los porcentajes de Asignaciones Directas en aras de atender las necesidades básicas insatisfechas descritas en la exposición de motivos. La estructura actual del Sistema General de Regalías prevista en la Ley 2056 de 2020 es lo suficientemente robusta y flexible para atender las necesidades y los objetivos que persigue el proyecto de Ley sin producir desequilibrios económicos en los contratos celebrados. Consideramos importante señalar en este punto que, de conformidad con la actual estructura del SGR, y de cara a los fines del proyecto de Ley, resulta muy útil la experiencia y el apoyo del Departamento Nacional de Planeación que ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión Rectora del SGR en la formulación y viabilidad de los proyectos que definan como prioritarios desde las entidades territoriales para brindar solución a la problemática que se busca solucionar con el Proyecto de Ley No. 274 de 2021 Cámara.

4. Técnica Tributaria

La ANH no es la entidad competente para pronunciarse sobre la política tributaria, ni sobre la idoneidad del Proyecto, bajo la técnica tributaria, por lo que no nos referiremos a los efectos en este sentido

5 CONCLUSION

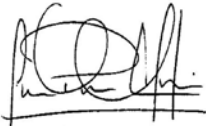
De lo señalado anteriormente, se puede concluir que el Proyecto de Ley No. 274 de 2021 Cámara puede ser inconveniente, y se cuenta actualmente con herramientas para alcanzar sus objetivos. Se resume así:

- Equilibrio de los Contratos Petroleros: El Proyecto de Ley puede afectar el equilibrio entre las prestaciones a cargo del contratista y del Estado, generando posibles impactos negativos a los contratos suscritos y disminuyendo la atracción de la inversión para futuros contratos a suscribirse, afectando las vías de ingreso para el Estado colombiano y para el país.
- Sistema General de Regalías: El SGR, en particular después de la expedición de la Ley 2056 de 2020, es suficientemente robusto y flexible, para canalizar los recursos derivados de la explotación del subsuelo en la atención de las necesidades básicas insatisfechas descritas en la exposición de motivos del Proyecto.

6. PROPOSICIÓN.

Por las consideraciones anteriormente expuestas solicito a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes archivar el Proyecto de Ley No. 274/2021 Cámara "PROYECTO DE LEY No.274 DE 2021 CÁMARA, "POR MEDIO DEL CUAL EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO POR LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES DE HIDROCARBUROS Y MINERALES, ES COMPATIBLE CON EL PAGO DE REGALÍAS POR ASIGNACIONES DIRECTAS QUE RECIBEN LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Cordialmente,



JUAN PABLO CELIS VERGEL
Representante a la Cámara
Norte de Santander

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

Bogotá D.C., 19 de abril de 2022. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **negativa** para Primer Debate del Proyecto de Ley N°274 de 2021 Cámara, "**POR MEDIO DEL CUAL EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO POR LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES DE HIDROCARBUROS Y MINERALES, ES COMPATIBLE CON EL PAGO DE REGALÍAS POR ASIGNACIONES DIRECTAS QUE RECIBEN LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**", suscrita por el Honorable Representante a la Cámara **JUAN PABLO CELIS VERGEL**, y se remite a la secretaria general de la corporación para su respectiva publicación en la gaceta del congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 17 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores financieros.

Honorable Representante
JENIFFER ARIAS
Presidente
Cámara de Representantes
Congreso de la República
Carrera 7 No. 8 - 68
secretaria.general@camara.gov.co
Bogotá D.C.

Número de Radicación : 2022080014-000-000
Trámite : 773 CORRESPONDENCIA INFORMATIVA
Actividad : 31 31 REMISION DE INFORMACION
Anexos :

Respetada presidente Arias:

De manera atenta, me refiero al trámite legislativo que adelanta el Congreso de la República en relación con el Proyecto de Ley 17 de 2021- Cámara "Por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores financieros".

Sobre el particular, revisado con detenimiento el articulado propuesto, nos permitimos remitir los siguientes comentarios, con el ánimo respetuoso de aportar con nuestra opinión técnica a la ponencia para segundo debate.

El proyecto de ley tiene como objeto "proteger el derecho a la intimidad de los consumidores financieros, durante las horas inhábiles, los fines de semana y días festivos, restringiendo los contactos a través de mensajes de texto, mensajes de datos, llamadas telefónicas, correos electrónicos y similares, provenientes de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia".

Sea lo primero mencionar que la Ley de 1328 de 2009 dispuso que las gestiones de cobro deben efectuarse de manera respetuosa y en horarios adecuados¹, la Superintendencia Financiera de Colombia, (en adelante SFC) en desarrollo del anterior mandato legal y consiente de la importancia y necesidad de proteger el derecho a la intimidad de los consumidores financieros ha impartido instrucciones a sus

entidades vigiladas, señalando las obligaciones que deben atender cuando estas realicen la gestión de cobranza, ya sea de manera directa o través de la contratación de terceros.²

Las mencionadas instrucciones son de carácter obligatorio y establecen, entre otras, que las gestiones de cobro deben efectuarse de manera respetuosa y en horarios adecuados para los consumidores financieros, entendiéndose como horarios adecuados aquellos que no afecten la intimidad personal y familiar del deudor. Esto por cuanto, el perfil del consumidor debe ser el determinante al momento de ser contactado, de acuerdo con sus horarios laborales, respetando así la intimidad del adeudado.

De igual manera, las disposiciones señalan que las entidades vigiladas deben implementar mecanismos que garanticen la custodia y reserva de la información del cliente. Y además imponen a las entidades el deber de dejar constancia documental de "todas las gestiones realizadas para la recuperación de cartera y de la información que se suministró a los deudores" de forma tal que pueda ser reproducida y suministrada al deudor cuando éste o las entidades competentes lo requieran³.

Así mismo, con el objetivo de ofrecer información a los consumidores financieros y a las entidades vigiladas sobre las mejores prácticas que se deben seguir en los procesos de cobranza que realizan las entidades y las empresas contratadas por estas, se desarrolló la "guía de mejores prácticas en la gestión de cobranzas" con el apoyo de la Asociación Colombiana de la Industria de la Cobranza -COLCOB.

Allí se resalta, entre otros, que las entidades vigiladas y sus gestores de cobranza deben procurar realizar la gestión de cobranza en horarios acordes con la actividad económica del consumidor, información que debe ser actualizada permanentemente por las Entidades Vigiladas, así mismo deben contar con políticas y procedimientos explícitos para la selección de la empresa de cobranza y para el monitoreo y seguimiento de las labores desarrolladas por la empresa de cobranza.

Por otro lado, la Ley 1266 de 2008 que se refiere a la protección de datos personales establece los procedimientos para la autorización del uso de datos personales, por lo que la autorización de cualquier otro dato de contacto debe hacerse según la ley en mención para evitar duplicidad normativa que genere dificultades al momento de su aplicación.

En esta línea, la SFC reitera que las disposiciones propuestas en el proyecto de Ley, pueden ser abordadas a modo de reglamentación, dada la específica particularidad de las cuestiones planteadas, tales como horarios y oportunidad de contacto, frecuencia del mismo, visitas etc. que pueden ser objeto de cambios de acuerdo al desarrollo de nuevos productos y/o tecnologías, lo anterior permitiría tener capacidad de adaptación regulatoria a los diferentes modelos de gestión que se van desarrollando conforme las tecnologías y los modelos de prestación de servicios van cambiando. A manera de ejemplo, la gestión de cobranza que se realiza en productos de microcréditos y pequeños empresarios se realiza dentro del modelo de negocio de banca relacional y casi que personalizada que implica visitas a los lugares de trabajo, limitar esta posibilidad podría afectar su modelo de negocio.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de mantenerse la iniciativa, es fundamental que se especifique el ámbito de aplicación, dado que no es claro si se trata de todos los contactos que realizan las entidades vigiladas como lo señala el objeto de la iniciativa o únicamente las gestiones de cobranza como lo sugiere el resto del articulado. En todo caso, es importante resaltar, como antes se indicó, que la gestión de cobranza puede ser mediante la contratación de un tercero; en consecuencia, se sugiere incluir que este sea para todas las entidades que adelanten gestiones de cobranza de forma directa, por medio de terceros o por cesión de la obligación, siendo en todo caso necesario excluir actividades de contacto para

¹ Ley 1328 de 2009- artículo 7 numeral b- "Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones"

² Disposiciones que se encuentran en la Parte I, Título III, Capítulo 1, numeral 5 de la Circular Básica Jurídica

³ Ibidem.

la confirmación oportuna de las operaciones monetarias que no corresponden a los hábitos transaccionales del Consumidor Financiero, según las disposiciones que se encuentran señaladas por esta Superintendencia en la Circular Básica Jurídica, pues estas confirmaciones son un mecanismo de protección al consumidor, limitar o impedir su realización dejaría sin efecto una de las herramientas más efectivas para prevenir el fraude.⁴

En el mismo sentido, se insiste en reconocer que las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera cuentan hoy día con un marco reglamentario que se adapta a los desarrollos ya mencionados y en ese sentido, resulta imperativo que no se genere un arbitraje regulatorio en torno a estas, de manera tal que se sugiere adicionar otro tipo de actores que realizan actividad crediticia con recursos propios y que a efectos de la labor de cobranza desarrollan o contratan las mismas actividades.

En virtud de lo anterior, la SFC de manera respetuosa solicita tener en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas en el trámite del proyecto de ley.

Quedamos atentos a resolver cualquier inquietud frente al particular.

Cordialmente,



INGRID JULIANA LAGOS CAMARGO

50000-Director de Investigación, Innovación y Desarrollo

50000-DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN, INNOVACION Y DESARROLLO

Copia a:

Juan Carlos Wills Ospina
Carrera 7 # 8-68 edificio nuevo congreso
Bogotá D.C.
BOGOTÁ D.C.

Cesar Augusto Lorduy
Carrera 7 # 8-68 edificio nuevo congreso
Bogotá D.C.
BOGOTÁ D.C.

Elaboró:

MARIA ALEJANDRA GUERRA PEREZ

Revisó y aprobó:

INGRID JULIANA LAGOS CAMARGO

⁴ Art. 2.3.3.1.13 del Cap. I, Título II, Parte I de la CBJ y la notificación en línea Art. 3.2.4.2 del Cap.I, Título III, Parte I.

CONTENIDO

Gaceta número 320 - miércoles 20 de abril de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate en primera vuelta en la cámara de representantes al proyecto de acto legislativo número 444 de 2022 Cámara, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.....	1
Informe de ponencia, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate en la comisión segunda de la cámara de representantes al proyecto de ley número 382 de 2021 Cámara - 93 de 2021 Senado, por medio de la cual se conmemora y exalta el bicentenario de la Batalla de Bomboná: 7 de abril de 1822-2022 y se dictan otras disposiciones.....	8

Informe de ponencia de archivo al proyecto de ley número 147 de 2021 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para proteger a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, telefonía celular, internet y televisión, se modifica la Ley 142 de 1992, y se dictan otras disposiciones.....	12
--	----

Informe de ponencia negativa para primer debate del proyecto de ley número 274 de 2021 Cámara, por medio del cual el impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, es compatible con el pago de regalías por asignaciones directas que reciben los municipios productores y se dictan otras disposiciones.....	17
--	----

CARTA DE COMENTARIOS

Carta de comentarios Superintendencia Financiera de Colombia al proyecto de ley número 17 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores financieros.....	18
--	----