



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1175

Bogotá, D. C., miércoles, 21 de agosto de 2024

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 176 DE 2023 SENADO

por la cual se crea el registro e identificación de usuarios finales de tarjetas sim y e-sim o la tecnología que las reemplacen y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senador

EFRAÍN CEPEDA SARABIA

Presidente

Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 176 de 2023 Senado, por la cual se crea el registro e identificación de usuarios finales de tarjetas sim y e-sim o la tecnología que las reemplacen y se dictan otras disposiciones.

Estimado Presidente,

En cumplimiento de la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de ley de la referencia bajo los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto fue radicado el 4 de octubre de 2023 ante la Secretaría General del Senado de la República para surtir su trámite en la legislatura 2023 – 2024.

En sesión del 5 de junio de 2024 fue aprobado el proyecto de ley en primer debate en la Comisión Sexta Constitucional del Senado de la República.

La mesa directiva de la Comisión Sexta ratificó mi designación como ponente para segundo debate.

Su autor es el honorable Senador Ariel Ávila Martínez.

II. OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa tiene por objeto establecer un registro de los datos personales y la identificación biométrica de los usuarios finales de las tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace con el fin de brindar herramientas a las distintas autoridades judiciales y policiales para la efectiva administración de justicia y como sistema preventivo para la consumación de conductas delictivas.

III. MARCO LEGAL

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal.

• CONSTITUCIONALES

Artículos: 1°, 2°, 5°, 6°, 11, 13, 15, 16, 20, 21, 24, 25, 28, 29, 32, 58, 74, 75, 78, 82, 83, 84, 85, 95, 150 (No. 1, 7, 8, 23) 152, 154, 157 y 209, entre otras.

• LEGALES

- **Ley 1581 de 2012**, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.

- **Ley 1801 de 2016**, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

- **Ley 1978 de 2019**, por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones.

- **Ley 599 de 2000**, por la cual se expide el Código penal.

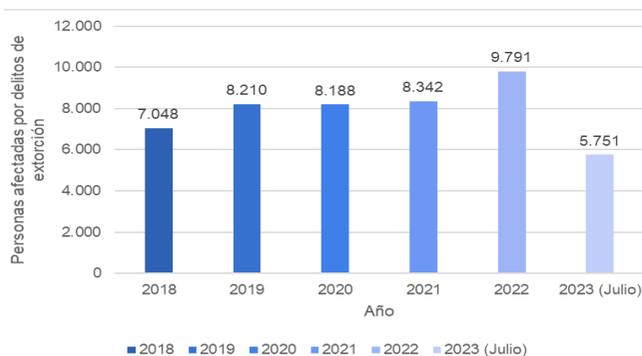
IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. Justificación

La falta de registro de los usuarios finales de las tarjetas SIM y E-SIM es un vacío que ha sido aprovechado para la comisión de los delitos de extorsión y el secuestro, teniendo en cuenta que para la tipificación de estos y en especial el de la extorsión, entendida como el constreñimiento que genera el victimario al ciudadano vía telefónica para obtener un beneficio en provecho de sí mismo o de un tercero, en algunas de sus modalidades se hace indispensable el uso de una tarjeta SIM, la cual en una investigación sería el EMP o EF que permitiría la identificación inicial de la persona y su asociación con la comisión de la conducta punible que busca la exacción del dinero; no obstante la ausencia de información relacionada con el usuario final de la tarjeta SIM y E-SIM, brinda al victimario un nicho de impunidad al tener de su parte la favorabilidad de no ser identificado de manera rápida y directa con el objeto de la investigación que se adelante, debido a que actualmente se puede acceder al uso de estas tarjetas SIM, sin la obligación del registro de la información y datos asociados a la línea, lo que genera que la extorsión se recrudezca y sea más fácil la comisión del delito.

Lo anterior puede ser observado a partir del uso de los datos oficiales sobre estos dos delitos, como se puede observar en la siguiente gráfica, en los últimos 5 años se logró concluir que más de 41.200 personas fueron afectadas por este delito, resaltando una tendencia al alza, la cual pasó de registrar 7.048 denuncias en el año 2018 a 9.791 para el año 2022, lo cual desencadenó un incremento del 39% en la comisión de este delito. Tras la lectura de las denuncias de los años 2021 y 2022 se da un crecimiento de una de las modalidades de la extorsión conocida como Digital y la cual representa el 33% de acuerdo al modus operandi descrito en las noticias criminales y cuya comisión normalmente se realiza desde los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON), mediante el uso de tarjetas SIM para lograr el contacto con las víctimas y con ello realizarles las exigencias económicas, resaltando que para las vigencias 2021 y 2022 obra constancia y relación en las noticias criminales o denuncias de los afectados que fueron usados más de 16.000 abonados celulares (Tarjeta SIM) para la comisión del delito y su respectiva asociación, con exigencias económicas establecidas en más de 44.200 millones de pesos, donde se logró por parte de los victimarios la recolección de aproximadamente 15.200 millones de pesos.

Personas afectadas por delito de extorsión 2018 - 2023*

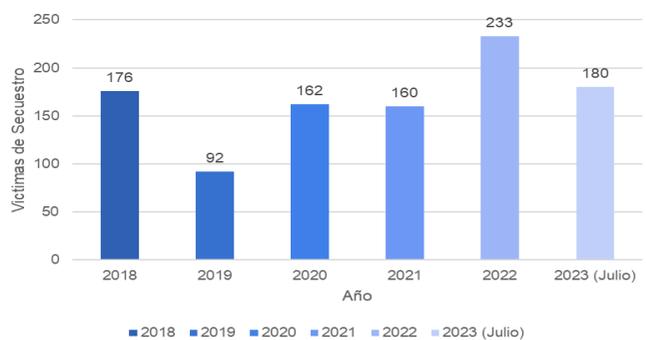


Fuente: DIJIN-POLICÍA NACIONAL. Datos extraídos el día 9 de agosto de 2023. Cifras sujetas a

variación, en proceso de integración y consolidación con información de la Fiscalía General de la Nación. *Datos a Julio de 2023.

De otro lado, siendo el uso de las tarjeta SIM y E-SIM el medio facilitador para la afectación de la libertad individual, se encuentra el delito de secuestro, el cual ha registrado más de mil víctimas en los últimos 5 años; vale la pena resaltar que sobre este flagelo, en el pasado reciente, el país había logrado reducir estos hechos de manera sostenida de tal manera que pasó de cifras de más de 3.572 víctimas a 160 para el año 2021, se vería afectado y advierte una tendencia al incremento en comparativo con lo ocurrido en el año 2022 donde se presentaron 233 víctimas, sin desconocer que para lo corrido del año 2023 se conserva la misma tendencia con 180 víctimas afectadas por este delito a julio del año en curso.

Víctimas de Secuestro por Año de 2018 - 2023*



Fuente: DIJIN-POLICÍA NACIONAL. Datos extraídos el día 9 de agosto de 2023. Cifras sujetas a variación, en proceso de integración y consolidación con información de la Fiscalía General de la Nación. *Datos a Julio de 2023.

De conservarse el mismo porcentaje de afectación, el año 2023 cerraría aproximadamente con más de 360 personas afectadas. Toma aún más fuerza la proyección anterior si comparamos el bimestre del año 2022 con el año 2023 donde se refleja un incremento del 84%; todo lo anterior tiene como génesis y mecanismo propulsor la ausencia de registro de datos asociados a las tarjetas SIM, debido a que es el principal medio dinamizador para adelantar las negociaciones y exigencias durante la comisión de los secuestros; Lo cual para la identificación de los victimarios, conlleva a soslayar la administración de justicia con actividades propias de policía judicial ante jueces control de garantía para poder obtener la información, que de ser viable la presente ley, permitiría acceder de manera inmediata y en tiempo real para brindar herramientas en la adecuada administración de justicia para el esclarecimiento de los casos.

Nótese en la siguiente tabla, cómo es posible reconocer que el problema tiene un carácter territorial indiscriminado, es decir, es un fenómeno que afecta de manera relativa a todos los departamentos del país, en proporción a la población que allí habita.

**Departamentos más afectados últimos 4 años por el delito de extorsión digital en Colombia
(Lectura denuncias)**

Departamento	Denuncias 2021	Denuncias 2022	Denuncias 2023	TOTAL acumulado 2021-2023
BOGOTÁ	459	546	248	1253
ANTIOQUIA	191	178	53	422
CALI	251	103	43	397
META	92	182	121	395
BOYACÁ	136	168	78	382
TOLIMA	96	120	115	331
MEDELLÍN	92	71	168	331
NTE SANTANDER	113	85	126	324
CUNDINAMARCA	112	129	75	316
SANTANDER	80	99	37	216

Ahora bien, es muy probable que la dimensión de los delitos acá esbozados sea mucho más alta que la que presentan las cifras oficiales, toda vez que, de acuerdo con la encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del DANE¹, en el 2021 (año de referencia de la encuesta) el 71,2% de las personas encuestadas, y de las cuales habían sido víctimas de al menos un delito, aseguraron no haber hecho la denuncia correspondiente. En la mayoría de los casos, los encuestados advierten que no denuncian por la percepción de que “las autoridades no hacen nada”², razón por la cual, esta ley podría tener un efecto fundamental en la administración de justicia, en tanto entregaría información precisa para combatir uno de los delitos que más afecta a la ciudadanía.

Finalmente, y como quiera que con la expedición de la ley se busca regular el registro de los usuarios finales de tarjetas SIM y E-SIM, como aporte a la función que tiene la administración de justicia de sancionar conductas constitutivas de delito, el impacto y la contribución que generaría esta medida para el esclarecimiento de otros delitos puede ser mayor, frente al fortalecimiento de procesos investigativos, con el análisis de la información registrada.

1.1 Contexto internacional

El teléfono celular es el medio de comunicación más común en el mundo³, de hecho, según el

informe de 2017 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) y la Asociación Internacional de Residuos Sólidos (ISWA), en el mundo hay más teléfonos móviles que personas, pues con base en una población mundial de 7.400 millones de personas para 2017 existían 7.700 millones de suscripciones a teléfonos móviles⁴. En este panorama global, en los últimos años, América Latina ha avanzado en el uso masivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en especial en el uso de celulares⁵.

En el marco de las telecomunicaciones a nivel mundial existen dos instancias encargadas de la estandarización y el desarrollo tecnológico, de un lado *International Telecommunication Union* (ITU) que depende de Naciones Unidas y del otro la *Global System for Mobile Communications Association* (GSMA). Ahora bien, La tecnología más difundida en el mundo es la derivada del Global System for Mobile Communications, la cual consta de un chip (SIM - *Subscriber Identity Module*), a falta del cual los dispositivos no podrían llevar a cabo sus funciones telefónicas, de hecho, la mayoría de aparatos electrónicos asociados a las TIC pueden incorporar esta tarjeta⁶.

A pesar de los aspectos positivos que supone el crecimiento tecnológico, las tarjetas SIM también han venido siendo usadas a lo largo del mundo para cometer actividades delictivas, por lo cual el registro e identificación de los usuarios de estos chips ha sido una herramienta implementada por diferentes países para combatir la inseguridad y facilitar la

¹ La Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana tiene cobertura nacional con desagregación cabecera y resto (centro poblado y rural disperso) y cabecera de cada una de las siguientes 13 ciudades: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Pasto, Pereira y Villavicencio. Los datos referenciados hacen parte del informe presentado en Marzo de 2023. Recurso en línea: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Presentacion_ECSC_2021.pdf

² Infobae. “Más del 70% de las víctimas de robo en Colombia no denuncian, según el Dane” Recurso en línea: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/11/04/mas-del-70-de-las-victimas-de-robo-en-colombia-no-denuncian-segun-el-dane/>

³ Roberts, R. (2021). *Inscripción obligatoria de tarjetas SIM para teléfonos móviles de prepago*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria.

⁴ Baldé, C.P., Forti V., Gray, V., Kuehr, R., Stegmann, P. (2017). *Observatorio Mundial de los Residuos Electrónicos – 2017*. Universidad de las Naciones Unidas (UNU), Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y Asociación Internacional de Residuos Sólidos (ISWA), Bonn/Ginebra/Viena. Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Climate-Change/Documents/GEM%202017/GEM%202017-S.pdf>

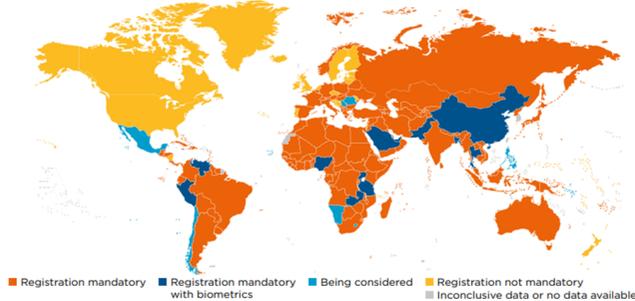
⁵ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2008). *La sociedad de la información en América latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*. (LC/L.2860), Santiago de Chile.

⁶ Roberts (2021). Op. Cit.

investigación de los delitos. En el mundo, alrededor de 160 países obligan a la inscripción de las tarjetas SIM (ver Figura 1), estos países pueden clasificarse en tres grupos⁷ (ver Figura 2): los que disponen que las compañías telefónicas deben capturar y almacenar la información personal (80%); aquellos donde las empresas validan la información con una base de datos centralizados (13%); y los que establecen que las compañías deben capturar y compartir la información con las autoridades nacionales (7%).

Figura 1. Países con registro de tarjetas SIM.

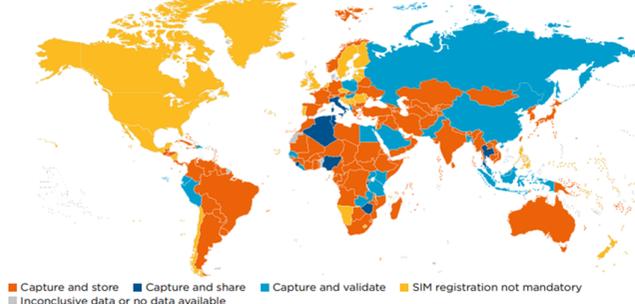
SIM registration status globally²²



Nota: por GSMA (2021)⁸.

Figura 2. Modelos de registro de datos de tarjetas SIM.

SIM registration implementation models²⁷



Nota: por GSMA (2021)⁹.

La E-SIM también es una tecnología que va en aumento, la cual consiste en una aplicación de lo que se conoce como el internet de las cosas, siendo estas la evolución de la SIM Card tradicional, las cuales están integradas dentro del dispositivo móvil que la soporta, permitiendo así la activación de hasta 10 líneas sin necesidad de una SIM física¹⁰, así las E-SIM pueden conectarse a celulares por medio de un código QR que contiene la dirección del sistema de aprovisionamiento remoto de la SIM del operador. Según datos presentados por Juniper Research, casa de análisis especializada en tecnología digital e investigación de mercado, se prevé que el mercado

se verá impulsado por la adopción de dispositivos de consumo habilitados para la E-SIM, tales como el iPhone 14, este estudio también estima que la cantidad de teléfonos inteligentes que aprovechan la conectividad E-SIM aumentará de 986 millones en 2023 y a 3.500 millones en 2027¹¹. En este sentido, la presente iniciativa legislativa incluye las E-SIM y las nuevas tecnologías que puedan reemplazarlas.

A continuación, se mencionan algunos países compilados en el análisis internacional de Roberts (2021) que cuentan o han contado con un marco normativo sobre registro de tarjetas SIM.

Argentina

En Argentina, mediante la Resolución número 8507/2016¹² expedida por el Ente Nacional de Comunicaciones se reglamenta que quienes sean titulares de líneas de telefonía celular deben registrar sus datos en las compañías de telefonía móvil, a través del Registro de Identidad de Usuarios del Servicio de Comunicaciones Móviles. Este registro se implementa para aumentar la seguridad y la resolución se aplica como una acción para combatir el delito complejo y el crimen organizado.

Reino Unido

En 2005, el país creó un comité de seguridad, donde se evaluó la necesidad de contar con normas que obliguen al registro obligatorio de datos personales para la adquisición de líneas móviles. Como resultado de ello, el Comité concluyó que el registro de tarjetas SIM en sí no impacta en prevención e investigación de delitos por lo que desistió de proponer una norma en ese sentido, casos similares ocurrieron en países como Estados Unidos, Canadá, República Checa, Nueva Zelanda, Rumania y Filipinas. Sin embargo, las investigaciones que dan cuenta de ello se enfocaron en el impacto sobre delitos como el terrorismo y no trataron a fondo conductas como la extorsión, donde dicho registro sí puede ser una herramienta fundamental en el ámbito investigativo judicial.

México

Entre 2009 y 2011 se puso en marcha la Ley Federal de Telecomunicaciones, en la cual se establece la obligación de registrar los datos personales de los usuarios de servicios móviles, la cual fue derogada dos años después, pues las autoridades concluyeron que el almacenamiento de esta información no era útil para la investigación de delitos.

Sin embargo, dicha derogación analizó el impacto de la media en las conductas delictivas en general y en varios delitos la información sobre tarjetas SIM y E-SIM no es relevante, pero a diferencia de México en Colombia se evidencia una afectación significativa en el marco del delito de la extorsión, demostrando con ello, que este delito tiene el potencial para lograr

⁷ Roberts (2021). Op. Cit.

⁸ GSMA. (2021). *Access to Mobile Services and Proof of Identity 2020*. P.17 Disponible en: <http://bp.16>

⁹ GSMA. (2021). *Access to Mobile Services and Proof of Identity 2021*. Revisiting SIM Registration and Know YourCustomer (KYC) Contexts during COVID-19.

¹⁰ Diario la República. (4 de febrero de 2023). *Esim: la evolución de la SIM Card tradicional que permite tener hasta 10 números*. Bogotá, Colombia, Disponible en: <https://www.larepublica.co/internet-economy/esim-la-evolucion-de-la-sim-card-tradicional-que-permite-tener-hasta-10-numeros-3537850>

¹¹ Diario la República. (2023).Op. Cit.

¹² **Resolución E 8507 / 2016** <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-8507-2016-268536>

los fines propuestos por los victimarios, el cual es, constreñir a sus víctimas para que accedan al pago de dinero a través de llamadas extorsivas con el uso de las tarjetas SIM y E-SIM.

Chile

El proyecto de ley Boletín número 12042-1519, que “Modifica la Ley 18.168, General de Telecomunicaciones, en materia de individualización y registro de datos de los usuarios de servicios de telefonía en la modalidad de prepago”, buscó implementar la obligatoriedad de registro, pero no logró ese cometido. Asimismo, se encuentra la Ley General de Telecomunicaciones, pero esta no es explícita en establecer que las compañías que operan telefonía móvil deban solicitar la inscripción obligatoria, y, por tanto, tampoco existe una política sobre el almacenamiento y tratamiento de datos personales asociada. Sin embargo, cabe mencionar que el Reglamento de Servicios de Telecomunicaciones vigente en Chile considera, en su artículo 7°, la definición de usuario de prepago como “suscriptor” de servicios de telecomunicaciones, lo cual solo genera un aporte conceptual al respecto.

Australia

Desde 2017 existe la obligación de registrar las tarjetas SIM prepago (entre 2000 y 2013 también fue obligatorio, pero entre 2013 y 2017 la obligación fue revocada). En 2017, se reactivó la obligación de registro a cargo de la *Australian Communications and Media Authority* (ACMA) y que exige a las compañías comprobar la identidad de quien compre o active una tarjeta SIM prepago.

En este sentido, la empresa debe registrar los datos de quien compra la tarjeta como de quien la activa. Para comprobar la identidad, la norma australiana establece que podrán solicitarse distintos tipos de documentos (tipo A y tipo B), dependiendo de la cantidad de teléfonos en prepago que tenga el usuario:

- Tener 5 o menos de 5 SIM activas: comprando con tarjeta de crédito o débito, no se requieren documentos de comprobación de identidad, pero si se compra en efectivo es necesario presentar un documento de categoría A o dos documentos de categoría B.
- Tener más de 5 SIM activas: debe presentar dos documentos de categoría A o un documento categoría A más dos documentos distintos de categoría B.

Alemania

Según lo expuesto por Roberts (2021), el registro de SIM prepago en este país es obligatorio, bajo una modalidad denominada *Capture and Store*, donde las empresas almacenan y custodian la información. La Ley de Telecomunicaciones de 2004 *Telekommunikationsgesetz* (TKG), en su artículo 111, establece que toda persona que preste servicios de telecomunicaciones, asigne números de teléfono o conexiones de para números de teléfono asignados por otras partes debe recoger, antes de

la activación, el número de teléfono, el nombre y domicilio del titular del número asignado, la fecha de vigencia del contrato, y la fecha de nacimiento en el caso de las personas naturales. El registro y almacenamiento de estos datos es gratuito y los datos deben ser eliminados de los registros después de un año calendario del término del servicio.

España

El registro obligatorio de tarjetas SIM prepago de celulares está vigente desde 2007 con el objetivo de aumentar las capacidades antiterroristas del Estado. De hecho, las compañías ya solicitaban información a los clientes antes de que se reglamentara el registro obligatorio, y la ley contribuyó a regular el tiempo y mecanismos de entrega de datos a las autoridades y su calidad. La Ley número 25 del 18 de octubre de 2007 sobre la conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones, establece que los operadores deben llevar el registro de los clientes. Tener datos incompletos o no entregar la información a las autoridades competentes bajo orden judicial dentro de 72 horas constituyen infracciones graves o muy graves para las empresas operadoras. Igualmente, en su artículo 1°, la ley establece que cualquier agente facultado para solicitar información debe requerirse a través de la correspondiente autorización judicial.

Sudáfrica

La Ley de Intercepción de Comunicaciones y de Entrega de Información relativa a las Comunicaciones del año 2002 (*Regulation of Interception of Communications and Provision of Communication-related Information Act of 2002*) dispone, en el artículo 40, que es deber de los proveedores de servicios de telecomunicaciones y de los clientes que vendan o entreguen un teléfono móvil o tarjeta SIM, obtener, de quien lo recibe, información como: nombre completo, número de identidad, domicilio personal, comercial o postal y una fotocopia certificada de un documento de identidad con fotografía del usuario. En la misma norma, en el artículo 55, se expresa que las personas que no declaren la pérdida, robo o destrucción de un teléfono celular dentro de siete días pueden ser sancionados.

Perú

En este país es obligatorio el registro de aparatos telefónicos móviles desde 2006, con el objeto de limitar el comercio de teléfonos celulares robados. Para ello se creó el Registro Nacional de Terminales de Telefonía Celular, el cual es centralizado y administrado por el regulador de telecomunicaciones de Perú Osiptel. Roberts (2021), menciona que dicho registro funciona como una “lista negra” del IMEI de los aparatos telefónicos celulares: si el equipo es robado y denunciado como tal la compañía prestadora del servicio de telecomunicaciones bloqueaba la línea.

En 2014, se modificó el reglamento para agregar que las compañías deben incorporar sistemas biométricos para el registro de nuevos usuarios

(huella digital) y se prohíbe que las empresas de telefonía celular vendan o activen tarjetas de prepago sin registro del comprador o usuario. Además, la disposición se modificó nuevamente en 2015, prohibiendo, entre otros, que las compañías activen celulares que hayan sido reportados como robados, hurtados o perdidos, y permitiendo que la Policía pueda solicitar al organismo encargado la información de la línea telefónica, pero no a los datos del abonado.

Finalmente, y luego de una serie de modificaciones del sistema de registro tanto de SIM como de IMEI, en 2017 se creó el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad (RENTESEG), por medio del Decreto Legislativo 133858, el cual reúne y armoniza la legislación sobre la materia y establece la obligatoriedad de registrar al usuario del equipo y de la tarjeta SIM. En enero de 2020 se aprobaron las normas para la implementación del RENTESEG, con lo cual el Organismo *Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones* (OSIPTEL) comenzó su implementación.

Dicho esto, entre las experiencias negativas que se observan en el marco del registro de tarjetas SIM están: una gran cantidad de usuarios tuvieron descontento al perder sus servicios al no registrar la SIM; se pueden presentar disminuciones en el acceso a telefonía celular al limitar los puntos de venta de tarjetas SIM; posible surgimiento de mercados ilegales de tarjetas SIM; y aumento de las preocupaciones de los usuarios sobre su privacidad. Sin embargo, estos factores son superados por las situaciones positivas que se han dado en la práctica, entre ellas: mayor acceso a servicios de gobierno electrónico; portabilidad del número telefónico; mayores oportunidades para el comercio móvil y aumento de la seguridad para sus usuarios, y mayor seguridad en materia de acceso a servicios bancarios¹³.

Aunque de 2019 a 2020 aumentaron de 155 a 157 los países donde es obligatorio el registro de tarjetas SIM de prepago, no se ha encontrado evidencia de que el registro disminuya la criminalidad asociada¹⁴, en parte porque solo el 7% de los países ponen a disposición inmediata de las autoridades la información. Sin embargo, sí es un hecho que el registro e identificación de tarjetas SIM es una herramienta que aporta a la justicia en el marco de la investigación en procesos judiciales.

Ante esta realidad, el presente proyecto de ley surge como una forma de fortalecer la administración de justicia, en el marco de procesos judiciales penales relacionados al uso de tarjetas SIM y E-SIM, para la comisión de delitos.

Marco jurídico

De acuerdo con lo establecido en el artículo 250 superior, corresponde a la Fiscalía General

de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. La norma *ibidem*, en los artículos 334 y 365 de la Constitución Política, establece que el Estado intervendrá por mandato de la ley, entre otros, en los servicios públicos y privados, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

Por otra parte, la **Ley 142 de 1994**, *por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*, modificada parcialmente por la Ley 632 de 2000, refiere la intervención del Estado en los servicios públicos, mientras que la Ley 906 artículo 117, establece que los organismos que cumplan funciones de policía judicial actuarán bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación, para lo cual deberán acatar las instrucciones impartidas por el Fiscal General, el Vicefiscal, los fiscales en cada caso concreto, a los efectos de la investigación y el juzgamiento.

Igualmente, la **Ley 2272 de 2022** *por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones*. Se determina que los concesionarios y licenciarios que presten los servicios de comunicaciones contemplados en la ley suministrarán a la Policía Judicial, los datos de suscriptores y equipos en medio magnético o en la forma que se determine, conforme a la reglamentación establecida. Además, de conformidad con lo establecido en la **Ley 1341 de 2009**, *por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones*, constituye un avance significativo en materia de adaptación normativa del sector TIC a las necesidades cambiantes que requieren de la confluencia de diferentes agentes del sector para proveer a los usuarios todas las modalidades de servicios, contenidos y/o aplicaciones disponibles con ocasión del régimen de habilitación general contenido en dicha ley.

Así mismo, la **Ley 1266 de 2008**, *por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones*, garantiza la protección de los datos suministrados para el manejo de la información, por lo cual es fundamental incluir esta protección en el presente proyecto de ley.

Ahora bien, de acuerdo con los principios que deben orientar la reglamentación de servicios

¹³ Roberts (2021). Op. Cit.

¹⁴ Roberts (2021). Op. Cit.

contenidos en las Leyes 72 de 1989, 37 de 1993, 555 de 2000, el Decreto Ley 1900 de 1990 y teniendo en cuenta los desarrollos tecnológicos en materia de telecomunicaciones, la variedad de servicios demandados por los usuarios, la introducción de nuevos servicios, la interacción de redes especializadas, la tendencia a la convergencia, la multiplicidad de operadores en el plano local y nacional y los compromisos suscritos por el Estado en el marco de las distintas organizaciones internacionales del sector de las telecomunicaciones y el comercio de bienes y servicios, se hace necesario adoptar los Planes Técnicos Básicos conforme a estas directrices.

En este ámbito, la Ley de Protección de Datos Personales o Ley 1581 de 2012, reconoce y protege el derecho que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos que sean susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada. Además, la Ley 2157 de 2021, modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, dictando disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.

Por su parte, la Ley 1712 de 2014, ley de transparencia, tiene como objeto, regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información. Igualmente, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto número 1130 de 1999, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones está facultada para administrar y presentar proyectos al Gobierno nacional sobre los Planes Técnicos Básicos y las normas técnicas. También se halla el Decreto número 1078 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”, compila y racionaliza las normas de carácter reglamentario en materia de comunicaciones.

Por último, en la materia se encuentra la Resolución CRC 5050 de 2016: “Por la cual se compilan las Resoluciones de Carácter General vigentes expedidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones”, y las demás regulaciones que la complementen o sustituyan, la cual se incluye en las disposiciones de la presente iniciativa legislativa.

En conclusión, a pesar del robusto marco normativo existente en Colombia frente a la regulación de las telecomunicaciones, hay una evidente problemática relacionada a la falta de registro de los usuarios finales de las tarjetas SIM y E-SIM que ha sido aprovechado por la delincuencia para cometer conductas punibles, en especial frente a delitos como la extorsión y el secuestro, donde la ausencia de información sobre el usuario final de la tarjeta SIM y E-SIM propicia la impunidad del victimario al no poder ser identificado. El uso de celulares en el mundo ha aumentado exponencialmente con el

pasar de los años y la mayoría de países no cuenta con un marco normativo que brinde información precisa y oportuna sobre el usuario de la tarjeta SIM o E-SIM a las autoridades. Sin embargo, la mayoría de países que poseen registros relacionados a tarjetas SIM y E-SIM ponen la responsabilidad de la recolección y conservación de los datos en cabeza de las empresas prestadoras de los servicios de telecomunicaciones. Esta realidad nacional e internacional evidencia la necesidad de aprobar el presente proyecto de ley para permitir el registro e identificación de los usuarios finales de las tarjetas SIM y E-SIM, brindando mayores herramientas a las autoridades durante el proceso de investigación y judicialización.

B. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que “*el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo*”.

Es importante resaltar que, la Honorable Corte Constitucional, mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

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

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”.

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

C. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, esta iniciativa resulta necesaria para fortalecer las medidas de prevención, detección y seguimiento de actividades delictivas y así garantizar la efectividad de la administración de justicia.

D. IMPEDIMENTOS

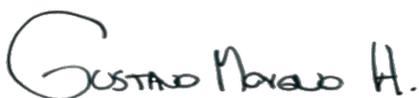
Como ponente considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa

VI. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, de manera atenta me permito presentar ponencia positiva, sin modificaciones, solicitándole a la Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate y aprobar el **Proyecto de Ley número 176 de 2023 Senado**, por la cual se crea el registro e identificación de usuarios finales de tarjetas sim y e-sim o la tecnología que las reemplacen y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,



GUSTAVO ADOLFO MORENO HURTADO
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 176 DE 2023 SENADO

por la cual se crea el registro e identificación de usuarios finales de tarjetas sim y e-sim o la tecnología que las reemplacen y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el registro de los datos personales y la identificación biométrica de los usuarios finales de las tarjetas SIM y E-SIM, o la tecnología que las reemplace, con el fin de brindar herramientas para la efectiva administración de justicia.

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

Abonado celular: número de línea móvil asignada por el proveedor de servicios de comunicaciones al usuario final.

Concesionario: la persona jurídica, pública, mixta o privada, habilitada para proveer el servicio de telecomunicaciones a terceros y responsable por dicha prestación.

Dato personal: será entendido en los términos de la Resolución número 3066 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, como cualquier información vinculada a una o varias personas naturales determinadas o determinables, o que puedan asociarse con un usuario de servicios de comunicaciones, y que permita su individualización.

Entorno digital: ambiente, tanto físico como virtual, sobre el cual se soporta la economía digital, siendo esta última la economía basada en tecnologías, cuyo desarrollo y despliegue se produce en un ecosistema caracterizado por la creciente y acelerada convergencia entre diversas tecnologías que se concreta en redes de comunicación, equipos de hardware, servicios de procesamiento y tecnologías web.

E-SIM: tarjeta SIM electrónica estándar con la que se puede activar un plan de datos celulares que proporciona el operador sin necesidad de usar una tarjeta SIM física.

Licenciatario: persona natural o jurídica que obtiene una licencia para hacer uso de un derecho de propiedad intelectual (marca, patente, programa informático, derechos de autor, etc.).

Migración tecnológica o cambio de tecnología: consiste en realizar algunas adecuaciones técnicas en sus servicios, cambiando el cableado principal para instalar una infraestructura con mejor calidad.

Portabilidad numérica: entendida como posibilidad del usuario de conservar su número telefónico sin deterioro de la calidad y confiabilidad, en el evento de cambio de proveedor, en el marco de la Resolución número 3066 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Proceso de portación: entendido como el conjunto de procedimientos que se adelantan con el fin de cambiar de proveedor, conservando el número de teléfono, cuando el usuario así lo haya solicitado, según se establece en la Resolución número 3066 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Sistema biométrico: tecnología que usa alguna característica biofísica de una persona para ser identificada, por ejemplo, huella dactilar o registro facial.

Tarjeta SIM: es el acrónimo en inglés de Subscriber Identify Module (Módulo de identificación del abonado) y se entenderá, en los términos de la Resolución número 5050 de 2016 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, como circuito integrado, usado principalmente en dispositivos móviles que operan en redes GSM y que almacena el IMSI y la clave asociada para identificar y autenticar suscriptores en dispositivos de telefonía móvil, por lo cual corresponde a un elemento de identificación del suscriptor asociado a una determinada red.

Usuario final: persona natural o jurídica a quien un proveedor de servicios de comunicaciones le asigna una línea o es suscriptor del servicio móvil. (Resolución 5050).

Artículo 3°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley aplica a los concesionarios, licenciarios, usuarios finales de tarjetas SIM y E-SIM, o las tecnologías que las reemplacen, en el territorio nacional y en general a las entidades, personas naturales o jurídicas relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones aquí consignadas.

Artículo 4°. *Registro de tarjetas SIM y E-SIM.* Las personas naturales o jurídicas que comercialicen tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace, están en la obligación de realizar el registro inmediato de la información de la persona que las adquiera, entendiendo esta, como la consignación de datos personales e identificación biométrica, tales como:

1. Nombre y apellidos completos del usuario.
2. Tipo de documento de identificación (Cédula de ciudadanía, Cédula de extranjería, Número Único de Identificación Personal, Pasaporte, Tarjeta de Identidad o NIT).
3. Número de identificación.
4. Número de línea móvil o abonado celular.
5. Número de identificación de la tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace.
6. Número de IMEI asociado a la línea móvil activada.
7. Tipo de plan o contrato (Postpago o Prepago).
8. Dirección de residencia.
9. Registro biométrico de huella digital u otros.

Los concesionarios y licenciarios deberán asegurar el cumplimiento de la totalidad de los

requisitos exigidos para el registro y garantizar la no alteración de la identificación de las tarjetas SIM, E-SIM o la tecnología que las reemplace.

En todo caso, los concesionarios y licenciarios serán los responsables de llevar el registro y deberán garantizar que la información de los abonados celulares o líneas correspondientes a las tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace, que cuenten con previa activación a la expedición de la presente ley, se encuentre registrada de acuerdo con lo establecido en la presente ley, en un plazo máximo de (6) seis meses.

Artículo 5°. *Prohibición de comercialización o activación sin registro.* Se prohíbe la comercialización y activación de tarjetas SIM, E-SIM o la tecnología que las reemplace sin el respectivo registro, so pena de desactivación de la tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace.

Artículo 6°. *Cambio de usuario final.* En caso de cambio del usuario final de la tarjeta SIM, E-SIM o la tecnología que las reemplace, los concesionarios mantendrán el historial de datos a que se refiere el artículo 4° de la presente ley.

Parágrafo. En caso de pérdida o hurto de la tarjeta SIM, el usuario final deberá realizar la respectiva denuncia e informar a los concesionarios para la respectiva desactivación o cancelación inmediata de la tarjeta SIM.

Artículo 7°. *Portación numérica.* Los usuarios finales podrán solicitar a los concesionarios la portación de su número; los usuarios que así lo hagan tendrán la obligación de diligenciar la solicitud de portación actualizando en todo caso el historial de datos a que se refiere el artículo 4° de la presente ley.

Artículo 8°. *Prevención de fraudes.* En el marco del Decreto número 1078 de 2015 y la Resolución 5050 de 2016 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, o de las normas que los adicionen, modifiquen, subroguen o sustituyan, los concesionarios deberán hacer uso de las herramientas tecnológicas apropiadas para prevenir la comisión de fraudes a través de tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace.

Parágrafo. En el evento que el usuario final o el concesionario tenga conocimiento de alguna situación que pueda configurar una conducta delictiva a través de tarjeta SIM y E-SIM, o la tecnología que las reemplace, deberá ponerlo en conocimiento de las autoridades competentes de forma inmediata y por los medios legalmente establecidos.

Artículo 9°. *Responsabilidades.* La Fiscalía General de la Nación informará al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones el incumplimiento por parte de los concesionarios y licenciarios a la presente ley, para garantizar la imposición de las sanciones a que haya lugar. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones informará a la Fiscalía General de la Nación los resultados de las actuaciones.

Parágrafo. La Agencia Nacional del Espectro brindará el soporte técnico que se requiera para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 10. Incumplimiento. El incumplimiento a lo establecido en la presente ley se considerará una violación a las disposiciones legales en materia de telecomunicaciones y acarreará las sanciones contempladas por la Ley 1341 de 2009. Esto sin perjuicio de las sanciones de orden penal en el marco de la protección de la información y datos que hubiere lugar conforme a las normas legales y reglamentarias vigentes.

Artículo 11. Seguridad de la información. Todos los involucrados en la presente ley están obligados a garantizar la seguridad de la información y el derecho de hábeas data que tiene toda persona. Cuando se requiera acceder a los datos de que trata el artículo 4° de la presente ley, para la efectiva administración de justicia, deberá mediar orden judicial.

Parágrafo 1°. Los concesionarios y licenciarios que presten los servicios de telecomunicaciones capacitarán a la policía judicial en el uso adecuado de la herramienta que dispongan para realizar la consulta de los datos del usuario final de tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace, de acuerdo con la tecnología que en cada caso se asemeje. Para lo anterior, los concesionarios y licenciarios suministrarán los usuarios con sus correspondientes claves de acceso a la aplicación de consulta.

Parágrafo 2°. La consulta a la que hace referencia este artículo debe permitir a la policía judicial realizar la búsqueda de la información necesaria para la adecuada administración de justicia, teniendo como mínimo los siguientes campos: nombre y apellidos, número de identificación, número de línea móvil, identificación biométrica y número de identificación de la tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace. Los concesionarios y licenciarios garantizarán que la información se encuentre disponible de manera actualizada.

Artículo 12. Nuevas Tecnologías. Ante el surgimiento de nuevas tecnologías los concesionarios deberán tener en cuenta la extracción y preservación de los datos de que trata el artículo 4° de la presente ley.

Artículo 13. Costos de Infraestructura. Los costos de infraestructura de software y hardware asociados a la implementación de lo dispuesto en la presente ley, al igual que su mantenimiento, estarán a cargo del concesionario, licenciarios y de la policía judicial de acuerdo a su competencia.

Artículo 14. Regulación. La Comisión de Regulación de Comunicaciones en los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley realizará el acompañamiento necesario para que junto a los concesionarios y licenciarios se adelanten las mesas de trabajo que permitan acordar y garantizar el tipo de conexión, parámetros, forma de registro y entrega o suministro de la información a la policía

judicial para los casos en que sea requerida mediante orden judicial.

Artículo 15. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**TEXTO APROBADO EN PRIMER
DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA DEL
SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN
REALIZADA EL DÍA 5 DE JUNIO DE 2024,
DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 176
DE 2023 SENADO**

*por la cual se crea el registro e identificación
de usuarios finales de tarjetas sim y e-sim o la
tecnología que las reemplacen y se dictan otras
disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el registro de los datos personales y la identificación biométrica de los usuarios finales de las tarjetas SIM y E-SIM, o la tecnología que las reemplace, con el fin de brindar herramientas para la efectiva administración de justicia.

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

Abonado celular: número de línea móvil asignada por el proveedor de servicios de comunicaciones al usuario final.

Concesionario: la persona jurídica, pública, mixta o privada, habilitada para proveer el servicio de telecomunicaciones a terceros y responsable por dicha prestación.

Dato personal: será entendido en los términos de la Resolución número 3066 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, como cualquier información vinculada a una o varias personas naturales determinadas o determinables, o que puedan asociarse con un usuario de servicios de comunicaciones, y que permita su individualización.

Entorno digital: ambiente, tanto físico como virtual, sobre el cual se soporta la economía digital, siendo esta última la economía basada en tecnologías, cuyo desarrollo y despliegue se produce en un ecosistema caracterizado por la creciente y acelerada convergencia entre diversas tecnologías que se concreta en redes de comunicación, equipos de hardware, servicios de procesamiento y tecnologías web.

E-SIM: tarjeta SIM electrónica estándar con la que se puede activar un plan de datos celulares que proporciona el operador sin necesidad de usar una tarjeta SIM física.

Licenciario: persona natural o jurídica que obtiene una licencia para hacer uso de un derecho de propiedad intelectual (marca, patente, programa informático, derechos de autor, etc.).

Migración tecnológica o cambio de tecnología: consiste en realizar algunas adecuaciones técnicas en sus servicios, cambiando el cableado principal para instalar una infraestructura con mejor calidad.

Portabilidad numérica: entendida como posibilidad del usuario de conservar su número telefónico sin deterioro de la calidad y confiabilidad, en el evento de cambio de proveedor, en el marco de la Resolución número 3066 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Proceso de portación: entendido como el conjunto de procedimientos que se adelantan con el fin de cambiar de proveedor, conservando el número de teléfono, cuando el usuario así lo haya solicitado, según se establece en la Resolución número 3066 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Sistema biométrico: tecnología que usa alguna característica biofísica de una persona para ser identificada, por ejemplo, huella dactilar o registro facial.

Tarjeta SIM: es el acrónimo en inglés de Subscriber Identify Module (Módulo de identificación del abonado) y se entenderá, en los términos de la Resolución número 5050 de 2016 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, como circuito integrado, usado principalmente en dispositivos móviles que operan en redes GSM y que almacena el IMSI y la clave asociada para identificar y autenticar suscriptores en dispositivos de telefonía móvil, por lo cual corresponde a un elemento de identificación del suscriptor asociado a una determinada red.

Usuario final: persona natural o jurídica a quien un proveedor de servicios de comunicaciones le asigna una línea o es suscriptor del servicio móvil. (Resolución 5050).

Artículo 3°. Ámbito de aplicación. La presente ley aplica a los concesionarios, licenciatarios, usuarios finales de tarjetas SIM y E-SIM, o las tecnologías que las reemplacen, en el territorio nacional y en general a las entidades, personas naturales o jurídicas relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones aquí consignadas.

Artículo 4°. Registro de tarjetas SIM y E-SIM. Las personas naturales o jurídicas que comercialicen tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace, están en la obligación de realizar el registro inmediato de la información de la persona que las adquiera, entendiendo esta, como la consignación de datos personales e identificación biométrica, tales como:

1. Nombre y apellidos completos del usuario.
2. Tipo de documento de identificación (Cédula de ciudadanía, Cédula de extranjería, Número Único de Identificación Personal, Pasaporte, Tarjeta de Identidad o NIT).
3. Número de identificación.
4. Número de línea móvil o abonado celular.

5. Número de identificación de la tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace.
6. Número de IMEI asociado a la línea móvil activada.
7. Tipo de plan o contrato (Postpago o Prepago).
8. Dirección de residencia.
9. Registro biométrico de huella digital u otros.

Los concesionarios y licenciatarios deberán asegurar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos para el registro y garantizar la no alteración de la identificación de las tarjetas SIM, E-SIM o la tecnología que las reemplace.

En todo caso, los concesionarios y licenciatarios **serán los responsables de llevar el registro** y deberán garantizar que la información de los abonados celulares o líneas correspondientes a las tarjetas SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace, que cuenten con previa activación a la expedición de la presente ley, se encuentre registrada de acuerdo con lo establecido en la presente ley, en un plazo máximo de (6) seis meses.

Artículo 5°. Prohibición de comercialización o activación sin registro. Se prohíbe la comercialización y activación de tarjetas SIM, E-SIM o la tecnología que las reemplace sin el respectivo registro, so pena de desactivación de la tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace.

Artículo 6°. Cambio de usuario final. En caso de cambio del usuario final de la tarjeta SIM, E-SIM o la tecnología que las reemplace, los concesionarios mantendrán el historial de datos a que se refiere el artículo 4° de la presente ley.

Parágrafo. En caso de pérdida o hurto de la tarjeta SIM, el usuario final deberá realizar la respectiva denuncia e informar a los concesionarios para la respectiva desactivación o cancelación inmediata de la tarjeta SIM.

Artículo 7°. Portación numérica. Los usuarios finales podrán solicitar a los concesionarios la portación de su número; **los usuarios que así lo hagan** tendrán la obligación de diligenciar la solicitud de portación actualizando en todo caso el historial de datos a que se refiere el artículo 4° de la presente ley.

Artículo 8°. Prevención de fraudes. En el marco del Decreto número 1078 de 2015 y la Resolución número 5050 de 2016 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, **o de las normas que los adicionen, modifiquen, subroguen o sustituyan,** los concesionarios deberán hacer uso de las herramientas tecnológicas apropiadas para prevenir la comisión de fraudes a través de tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace.

Parágrafo. En el evento que el usuario final o el concesionario tenga conocimiento de alguna situación que pueda configurar una conducta delictiva a través de tarjeta SIM y E-SIM, o la tecnología que las reemplace, deberá ponerlo en conocimiento de

las autoridades competentes de forma inmediata y por los medios legalmente establecidos.

Artículo 9°. Responsabilidades. La Fiscalía General de la Nación informará al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones el incumplimiento por parte de los concesionarios y licenciatarios a la presente ley, para garantizar la imposición de las sanciones a que haya lugar. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones informará a la Fiscalía General de la Nación los resultados de las actuaciones.

Parágrafo. La Agencia Nacional del Espectro brindará el soporte técnico que se requiera para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 10. (NUEVO) Incumplimiento. El incumplimiento a lo establecido en la presente ley se considerará una violación a las disposiciones legales en materia de telecomunicaciones y acarreará las sanciones contempladas por la Ley 1341 de 2009. Esto sin perjuicio de las sanciones de orden penal en el marco de la protección de la información y datos que hubiere lugar conforme a las normas legales y reglamentarias vigentes.

Artículo 11. Seguridad de la información. Todos los involucrados en la presente ley están obligados a garantizar la seguridad de la información y el derecho de hábeas data que tiene toda persona. Cuando se requiera acceder a los datos de que trata el artículo 4° de la presente ley, para la efectiva administración de justicia, deberá mediar orden judicial.

Parágrafo 1°. Los concesionarios y licenciatarios que presten los servicios de telecomunicaciones capacitarán a la policía judicial en el uso adecuado de la herramienta que dispongan para realizar la consulta de los datos del usuario final de tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace, de acuerdo con la tecnología que en cada caso se asemeje. Para lo anterior, los concesionarios y licenciatarios suministrarán los usuarios con sus correspondientes claves de acceso a la aplicación de consulta.

Parágrafo 2°. La consulta a la que hace referencia este artículo debe permitir a la policía judicial realizar la búsqueda de la información necesaria para la adecuada administración de justicia, teniendo como mínimo los siguientes campos: nombre y apellidos, número de identificación, número de línea móvil, identificación biométrica y número de identificación de la tarjeta SIM y E-SIM o la tecnología que las reemplace. Los concesionarios y licenciatarios garantizarán que la información se encuentre disponible de manera actualizada.

Artículo 12. Nuevas Tecnologías. Ante el surgimiento de nuevas tecnologías los concesionarios deberán tener en cuenta la extracción y preservación de los datos de que trata el artículo 4° de la presente ley.

Artículo 13. Costos de Infraestructura. Los costos de infraestructura de software y hardware

asociados a la implementación de lo dispuesto en la presente ley, al igual que su mantenimiento, estarán a cargo del concesionario, licenciatarios y de la policía judicial de acuerdo a su competencia.

Artículo 14. Regulación. La Comisión de Regulación de Comunicaciones en los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley realizará el acompañamiento necesario para que junto a los concesionarios y licenciatarios se adelanten las mesas de trabajo que permitan acordar y garantizar el tipo de conexión, parámetros, forma de registro y entrega o suministro de la información a la policía judicial para los casos en que sea requerida mediante orden judicial.

Artículo 15. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

AUTO DE SUSTANCIACIÓN

En los términos anteriores, fue aprobado en Primer Debate por la Comisión Sexta, en sesión ordinaria realizada el día 5 de junio de 2024, el **Proyecto de Ley número 176 de 2023 SENADO**, por la cual se crea el registro e identificación de usuarios finales de tarjetas sim y e-sim o la tecnología que las reemplacen y se dictan otras disposiciones, según consta en el Acta número 48, de la misma fecha.



JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS
Secretario General

AUTO DE SUSTANCIACIÓN

La Mesa Directiva Autoriza el Informe presentado para Segundo Debate por el Honorable Senador **GUSTAVO ADOLFO MORENO HURTADO**, al Proyecto de Ley número 176 de 2023 SENADO, por la cual se crea el registro e identificación de usuarios finales de tarjetas sim y e-sim o la tecnología que las reemplacen y se dictan otras disposiciones, **DE ACUERDO AL Artículo 165 DE LA LEY 5ª DE 1992 "REGLAMENTO DEL CONGRESO"**, para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.



JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS
Secretario General
Comisión Sexta del Senado

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 020 DE 2024 SENADO

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

Bogotá, D. C., 14 de agosto de 2024

Señor

ARIEL FERNANDO ÁVILA MARTÍNEZ

Presidente de la Comisión Primera

Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 020 de 2024 Senado, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República mediante Acta MD-02, me permito rendir informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta al Proyecto de la referencia.

Cordialmente,



ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República
Ponente Único

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen:	Congresional
Autor:	Honorables Senadores: Alfredo Deluque Zuleta, Antonio Correa Jiménez, Alejandro Vega Pérez, Jahel Quiroga Carrillo, José Luis Pérez Oyuela, Didier Lobo Chinchilla, Fabio Amín Saleme, Gloria Flórez Schneider, Alejandro Carlos Chacón Camargo. – Honorable Representante: Eduard Sarmiento Hidalgo.
Proyecto Original:	<i>Gaceta del Congreso</i> número 90 de 2024.
Trámite en Senado:	El día dieciséis (16) de febrero de 2024 se radicó el expediente del Proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2024 Senado, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia ; aprobándose la misma sin modificaciones. El día veintiocho (28) de febrero de 2024 la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República mediante Acta MD-20 se designó como ponente al Senador Alfredo Deluque. El día veinte (20) de marzo de 2024 fue aprobado en Comisión Primera del Senado y se ratificó como ponente al Senador Alfredo Deluque. El día siete (7) de mayo de 2024 fue aprobado en la plenaria del Senado de la República.

Trámite en Senado:

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes designó como ponentes a los honorables Representantes Álvaro Rueda, Eduard Sarmiento, Ana Paola García, Julio César Triana, José Jaime Uscátegui, Duvalier Sánchez, Luis Albán, Ruth Caycedo, Orlando Castillo y Marelen Castillo.

El veintidós (22) de mayo de 2024 fue aprobado en Comisión Primera y el dieciocho (18) de junio siguiente fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, en los mismos términos del texto aprobado en Senado, por lo cual no fue necesario realizar conciliación.

El cuatro (4) de julio de 2024 el Presidente del Senado remitió a la Presidencia de la República el expediente del Proyecto para la publicación en el *Diario Oficial* el Texto Definitivo aprobado en primera vuelta, y el diecinueve (19) de julio de 2024 se expidió la resolución para su publicación.

El cinco (5) de agosto de 2024 Presidencia de la República remitió nuevamente el expediente al Senado de la República y el ocho (8) de agosto de 2024 designó a Alfredo Deluque como ponente para primer debate en segunda vuelta.

OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de Acto Legislativo que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República tiene por objeto establecer la obligación del Estado de dirigir sus políticas hacia el aseguramiento del derecho a la alimentación, a proteger contra el hambre, la desnutrición y la malnutrición, a promover condiciones de seguridad y autonomías alimentarias de su población.

Al respecto, es necesario mencionar que dicha prerrogativa, se encuentra consagrada en sendos instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano¹ y, adicionalmente, se pretende dar cumplimiento a obligaciones internacionales que el Estado colombiano ha adquirido y que se encuentran en completa consonancia con lo consagrado en el ordenamiento interno, en virtud de lo establecido en diversas disposiciones constitucionales y en particular con lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política de 1991.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La Senadora Maritza Martínez Aristizábal, como congresista del Partido de la U, presentó esta iniciativa en cuatro ocasiones: Proyecto de Acto Legislativo número 36/19, el número 13/19, el número 01/20, y el número 11/21. Este último, logró tener cuatro debates de los ocho necesarios que se necesitan para que se aprueben este tipo

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

de propuestas legislativas, que buscan modificar artículos de la Constitución Política de Colombia.

En la legislatura 2022-2023 se radicó como Proyecto de Acto Legislativo 001 de 2022 Senado, y fue aprobado hasta el primer debate de segunda vuelta en la Comisión Primera del Senado.

Igualmente, el 20 de julio de 2023, para el primer periodo de la legislatura 2023-2024, se radicó como proyecto de Acto Legislativo 004 de 2023 Senado y surtió su trámite de primera vuelta en Senado, pero por tiempos fue archivado al no alcanzar en dicho periodo los otros dos debates en Cámara de Representantes.

En dichos proyectos de Acto Legislativo se mantuvo el mismo espíritu de este proyecto: establecer constitucionalmente que el Estado garantice el derecho a la alimentación adecuada y a proteger contra el hambre y la desnutrición, promoviendo además, condiciones de seguridad alimentaria y autonomías alimentaria en el territorio nacional.

Así, este proyecto de Acto Legislativo se convierte en la séptima iniciativa tendiente a establecer de manera expresa en la máxima norma del ordenamiento jurídico nacional el derecho que le asiste a cada ser humano a estar protegido contra el hambre y la desnutrición.

En Colombia, un país con vocación agrícola, se mantienen alarmantes cifras de desnutrición e inseguridad alimentaria. Si bien existen instrumentos normativos y de política tendientes a alcanzar objetivos relacionados con seguridad alimentaria y alimentación adecuada, en nuestra norma fundante no hay un reconocimiento expreso al derecho humano a la alimentación, tal y como se ha concebido y desarrollado en el derecho internacional

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

de los derechos humanos. 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.

Según el Banco Mundial (2022), en el mundo los niveles de hambre siguen siendo alarmantemente altos. En el año 2021, sobrepasaron todos los registros anteriores según la edición de 2022 del Informe mundial sobre las crisis alimentarias, cerca de 193 millones de personas sufren inseguridad alimentaria grave, o sea, aproximadamente 40 millones más que en 2020 cuando se registró el anterior récord. Los conflictos y la inseguridad se identifican como los principales factores que impulsan el aumento de la inseguridad alimentaria.

De hecho, en el mencionado informe sobre el estado de la seguridad alimentaria y nutricional, en el mundo (2020) realizado por FAO, IFAD, UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos y la Organización Mundial de la Salud, el 8,9% del total de la población global (690 millones de personas) padece hambre, y alrededor del 25,6% del total de la población global (2000 millones de personas, aproximadamente) se encuentran en condiciones de inseguridad alimentaria severa o moderada.

Las anteriores cifras demuestran una tendencia creciente desde el año 2014, que indican que el mundo, previo a la pandemia, no lograba cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 2: Hambre cero a 2030, esto debido a factores como (1) conflictos y violencia; (2) condiciones climáticas adversas producto del calentamiento global y; (3) la desaceleración económica, las cuales afectaban especialmente a África, Asia y América Latina.

Así pues, de continuar con la tendencia evidenciada en los años anteriores, de acuerdo con el informe, el mundo podría encontrarse en una situación peor a la del punto de partida del ODS 2, ya que mientras que en 2015 alrededor de 795 millones de personas pasaban hambre, en 2030 esta cifra puede llegar a los 840 millones.

Sin embargo, esta perspectiva no toma en consideración el impacto que generará la pandemia, que tiene el potencial de adicionar entre 83 millones y 132 millones de personas al número de seres humanos que padecen hambre en el año 2020, esto último dependiendo del escenario de crecimiento económico global, el cual aún no resulta del todo claro o predecible. Esta coyuntura hace, entonces que sea aún más dudoso que se cumplan las metas y objetivos trazados en el ODS 2, si no se toman medidas necesarias para frenar el hambre en el mundo.

Es necesario señalar que, de acuerdo con el informe, son múltiples las formas en las cuales

la pandemia – y las medidas destinadas a su contención – pueden llegar a incidir en los sistemas de producción alimentarios y por extensión en la seguridad alimentaria.

En ese sentido, se resalta que a pesar de que no se ha registrado escasez grave en cultivos como el trigo, el maíz, el arroz o la soya, medidas como la restricción de la movilidad, los aislamientos preventivos obligatorios y la desaceleración económica generalizada generarán que sea mucho más difícil acceder a alimentos para los grupos más vulnerables de la población, sobre todo en los países de ingreso bajo o medio (como es el caso de Colombia y de la mayoría de países de América Latina y el Caribe), ya que los Estados no contaban con los mecanismos de contingencia y los fondos necesarios para estimular las economías y proteger a la población más vulnerable, razón por la cual las consecuencias de la crisis económica derivada de la pandemia se sentirán en mayor medida en países como los nuestros, sin que en este momento sea posible contar con un estimado puntual (o la magnitud del impacto) dado el desconocimiento, la falta de información y lo impredecible de la situación.

Además, los precios de los alimentos han aumentado de manera exponencial en gran medida a los elevados precios de los insumos que, combinados con los altos costos del transporte y las interrupciones del comercio provocadas por la guerra en Ucrania, están aumentando el costo de las importaciones, impactando más fuertemente a los países pobres y en desarrollo, que son los que más dependen de las importaciones de alimentos. (Banco Mundial 2022).

De hecho, para corte del 19 de mayo de 2022, el índice de precios agrícolas aumentó en un 42 % respecto a enero de 2021. Los precios del maíz y el trigo son un 55 % y un 91 % más altos, respectivamente, que los de enero de 2021, y los precios del arroz son un 12 % más bajos. Esto, genera procesos inflacionarios de los precios internos, así por ejemplo, entre enero de 2022 y abril de 2022, el 92,9 % de los países de ingreso bajo, el 84,2 % de los países de ingreso mediano bajo y el 78 % de los países de ingreso mediano alto han registrado niveles de inflación superiores al 5 %, y muchos experimentaron una inflación de dos dígitos. (Banco Mundial 2022). Esta tendencia ha continuado (Banco Mundial, 2023) y, en Colombia, por ejemplo, se ha registrado un alza en el precio del arroz desde julio de 2022 impulsada por los altos costos y la reducción de la producción.

Si bien Colombia ha avanzado en materia de disminución de la población que padece de desnutrición (pasó de 11,3% - por encima de la media de América del Sur – a 5.5% - acorde con la media de la región –), no es menos cierto que, como bien lo advierte la FAO, el impacto que generará la pandemia y la guerra en Ucrania se sentirá en mayor medida en países como el nuestro – situación que se evidenció con la proliferación de banderas

rojas en las viviendas y el clamor de gran parte de la ciudadanía de abrir la economía para poder contar con los recursos económicos para poder subsistir y alimentarse, así como por el fuerte alza en los precios de la canasta básica.

De hecho, de acuerdo con la última actualización del Informe sobre Seguridad Alimentaria del Banco Mundial (2023), Colombia resultó ser una de las mayores 10 economías con alta tasa de inflación real en alimentos (13%) y dentro de los 20 países con inflación nominal en precios de alimentos superior al 30%. Por lo tanto, resulta, entonces necesario actuar de manera proactiva y contar con los mecanismos que permitan al país establecer una política pública coherente para responder y garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía.

COMENTARIOS DEL PONENTE

De acuerdo con la más reciente ronda de la encuesta de Pulso Social (DANE, 2023), es crítica la situación de los hogares en materia económica y de seguridad alimentaria. Así las cosas, para junio del año 2023, indica el DANE que en promedio 67,1% de las personas encuestadas señalaron que cuentan con una menor posibilidad de comprar alimentos, ropa, zapatos y artículos de primera necesidad comparando su situación económica con la del año anterior. Esta situación resulta ligeramente mayor para aquellas familias conformadas por cuatro o más integrantes.

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 preocupante de acuerdo con las estimaciones realizadas por el DANE (2023), en la misma encuesta de Pulso Social.

Antes del inicio del Aislamiento Preventivo Obligatorio, 9 de cada 10 hogares en Colombia (el 90,1%) consumía como mínimo tres comidas diarias. A junio de 2022, se tiene que dicha proporción se redujo a 8 de cada 10 hogares (el 77,3%), lo que representa una caída de 16,3% de hogares en situación de inseguridad alimentaria. Para junio de 2023, apenas un 69,1% de los hogares consumía tres comidas diarias, evidenciando una variación anual negativa de 7%. Vale la pena anotar que más de 10 de las 23 ciudades objeto de análisis por parte del DANE se encuentran por debajo de la media nacional.

Se presenta una notoria disminución en el número de comidas diarias entre antes de la medida de aislamiento preventivo por COVID-19, junio de 2022 y junio de 2023. A pesar de que han existido diversas estrategias tendientes a mitigar la grave crisis económica que enfrentan la mayoría de los hogares colombianos, en materia de acceso a alimentos suficientes por parte de los hogares queda un enorme camino por recorrer. Entre los resultados de la encuesta del DANE en cuanto a seguridad alimentaria, se evidenció que durante e, incluso,

luego de la pandemia, son cada vez menos los hogares que pueden acceder a las 3 comidas diarias. Así, se estableció que en junio de 2023, 29% de los encuestados consume 2 comidas y 1,0% consume 1 al día.

Por su parte, el 69,1% de la población total logró acceder a 3 comidas al día. Esta cifra es bien preocupante, en cuanto refleja la difícil situación de los colombianos, quienes antes de la pandemia, para marzo 2019, 93,4% de ellos, accedían a 3 comidas al día.

El panorama anteriormente esbozado se ha agravado. Sin embargo, no pueden dejarse de lado las cifras que nos brindaba la Encuesta de Situación Nutricional (ENSIN, 2015), previa a la pandemia, cuyos resultados son francamente preocupantes: En Colombia, previo a la pandemia, el 54,2% de los hogares se encuentran en situación de inseguridad alimentaria (ISAH)¹ (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 Amazonía; 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 FAO, sobre seguridad alimentaria y nutrición². 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 7 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.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Calidad de Vida realizada para 2022 por el DANE reveló que la inseguridad alimentaria moderada o grave es el 28,1 % y alcanza el 32,5 % en centros poblados y rurales dispersos.

Teniendo en cuenta la situación anteriormente descrita, y reiterando que el derecho a la alimentación es considerado un derecho humano en el derecho internacional de los derechos humanos, se presenta nuevamente esta iniciativa que busca consagrar en la Constitución Política de manera expresa el derecho a la alimentación adecuada y el deber del Estado de garantizarlo de manera progresiva.

MARCO JURÍDICO

(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 condición³. De esta forma, todo ser humano es titular y debe gozar de estos derechos en igualdad y sin discriminación⁴. Estos derechos son universales⁵

³ 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>

⁴ 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*”.

⁵ El principio de universalidad constituye la piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Como ejemplo de este es preciso acudir a las disposiciones de la Declaración Mundial de Derechos Humanos y el Programa de Acción de Viena de 1993, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Allí se establece que todos los Estados se encuentran en el deber de proteger los Derechos Humanos y las libertades individuales, lo anterior con independencia a los contextos políticos, económicos, culturales o económicos.

² FAO. *Informe del Estado Mundial de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición* (2018).

e inalienables⁶. Así mismo, se consideran en todo caso interrelacionados, interdependientes e indivisibles⁷. Ahora, pese a estar contemplados en la denominada Carta Internacional de los Derechos Humanos⁸, compuesta por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y por los sucesivos Pactos a los que se hará referencia a continuación, doctrinalmente, los Derechos Humanos se han categorizado en tres grupos, a saber: Derechos Civiles y Políticos o de primera generación, los cuales se encuentran contenidos tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de manera general, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Derechos Económicos, Sociales y Culturales o de segunda generación, los cuales se encuentran consagrados ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, *grosso modo*, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; y Derechos Colectivos o de tercera generación⁹. Al respecto, es menester resaltar nuevamente la interdependencia y unidad

de los Derechos Humanos¹⁰, 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 1991¹¹.

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 finalidad¹².

Al respecto, es menester resaltar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone

⁶ 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>

⁷ En lo referente a la interrelación, interdependencia e indivisibilidad, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define dichos criterios en el sentido de que “Todos los derechos humanos, sean estos los derechos civiles y políticos (...); los derechos económicos, sociales y culturales (...); o los derechos colectivos, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.” Al respecto ver la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en 1993. A/CONF.127/23. Pár. 5; Ver también: Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Pár. 5

⁸ En: ASBJØRN EIDE et al. (Eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2ª Edición, La Haya, Kluwer Law International, 2011. Pág. 9

⁹ 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.

¹⁰ 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 solo 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

¹¹ Al respecto, la Corte Constitucional ha dispuesto que: “La Constitución acoge la fórmula del Estado social de derecho, la cual implica que las autoridades buscan no solo garantizar a la persona esferas libres de interferencia ajena, sino que es su deber también asegurarles condiciones materiales mínimas de existencia, por lo cual el Estado debe realizar progresivamente los llamados derechos económicos, sociales y culturales. El Estado tiene frente a los particulares no solo deberes de abstención, sino que debe igualmente realizar prestaciones positivas, sobre todo en materia social, a fin de asegurar las condiciones materiales mínimas, sin las cuales no es posible vivir una vida digna. Existe entonces una íntima relación entre la consagración del Estado social de derecho, el reconocimiento de la dignidad humana, y la incorporación de los llamados derechos de segunda generación.” Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero

¹² 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

a los Estados obligaciones positivas y negativas, entendidas en todo caso como obligaciones destinadas al respeto¹³, protección¹⁴ y realización¹⁵ 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

¹³ 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° 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.

¹⁴ 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° 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 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.

de motivos han facultado a los Estados para que estos 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 similares¹⁶.

(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, este se encuentra contemplado en diversos instrumentos y doctrina de Derecho Internacional relacionados con los Derechos Humanos, entre estos:

- A. El artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948¹⁷.
- B. El artículo 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966¹⁸ en conjunto con la Observación

¹⁶ Al respecto ver: Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Artículo 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁷ “*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, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*” (Se resalta)

¹⁸ “*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*

General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas¹⁹.

C. El artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño²⁰.

D. El artículo 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²¹.

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)

¹⁹ 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 más autorizada en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, como lo es en el presente caso el Derecho a la Alimentación adecuada.

²⁰ “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.”

²¹ “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

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 Discapacidad²².

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 1988²³.

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.

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

I. Jurisprudencialmente, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha interpretado que el derecho a la alimentación se encuentra enunciado implícitamente en la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, esto último a través de la conexidad que existe con los derechos a la vida, a la salud y al desarrollo económico, social y cultural²⁴.

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

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

gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.”

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

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

²⁴ Ver: Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Caso “The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria”, comunicación No. 155/96, párr. 64

- B. La Declaración Mundial sobre la Nutrición de 1992.
- C. La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1966.
- D. La Resolución número 2004/19 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- 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.
- F. El Informe de fecha 11 de agosto de 2010 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, en donde se señala que *“El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluidos el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda”*.

En lo referente a su contenido y alcance, es preciso atender a las disposiciones contempladas en la Observación General 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 económico, social y ambiental adecuadas que permitan su garantía y, de paso, implementar políticas públicas tendientes a la erradicación de la pobreza y la efectiva realización de otros derechos.

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

*“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo 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.”*²⁵

²⁵ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20° Período de Sesiones. 1999

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

*“El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.”*²⁶

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

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)”*.

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,*

²⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Folleto Informativo No. 27*.

comunidad o país. Sus determinantes básicos son: Nivel y distribución de ingresos (monetarios y no monetarios) y los precios de los alimentos”.

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

Respecto a las obligaciones que impone el derecho a la alimentación adecuada a los Estados, las cuales fueron esbozadas anteriormente, es preciso desarrollar. Así pues, es preciso, entonces acudir nuevamente a lo estipulado en la Observación General 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.”²⁷ (se resalta)

²⁷ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999. Pár. 15

Finalmente, el derecho a la alimentación tiene una dimensión de **sostenibilidad**, que implica i) la disponibilidad y acceso hacia el futuro; y ii) su producción y consumo ambiental, económica y socialmente sostenible.

(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 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 Culturales²⁸, 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 ”²⁹. 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”³⁰.

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).

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. Pár. 21

²⁹ Amartya K. Sen, *El derecho a no tener hambre*. Estudios de Filosofía y Derecho No. 3 Universidad Externado de Colombia: 2002.

³⁰ *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.”³¹ 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 las autonomías alimentarias.

(d) 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, así³²:

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.
Cuba	Artículo 77. Todas las personas tienen derecho a la alimentación sana y adecuada. El Estado crea las condiciones para fortalecer la seguridad alimentaria de toda la población.
Ecuador	Artículo 3º. Son deberes primordiales del Estado: (...) 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los 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.
Haití	Artículo 22. El Estado reconoce el derecho de todo ciudadano a una vivienda digna, a la educación, a la alimentación y a la seguridad social.
República Islámica de Irán	Principio 3. Para alcanzar los objetivos mencionados en el principio segundo, el Gobierno de la República Islámica tiene la responsabilidad de poner en funcionamiento todos los medios a su alcance para conseguir los siguientes fines: (...) 12. Cimentar una economía sana y equitativa, de acuerdo con los principios islámicos, para crear bienestar, erradicar la pobreza y eliminar todo tipo de miseria en los campos de la alimentación, de la vivienda, del trabajo, de la salud y generalizar la aseguración. Principio 43. Al objeto de garantizar la independencia económica de la sociedad, erradicar la pobreza y la miseria y satisfacer las necesidades humanas en el curso de su crecimiento salvaguardando su libertad, la economía de la República Islámica de Irán se basará en los siguientes principios: (...) 1. Garantizar las necesidades básicas para todos: vivienda, alimentación, vestido, servicios sanitarios, medicamentos, educación, enseñanza, así como los medios necesarios para constituir la familia.
Kenia	Artículo 43. 1. Todas las personas tienen derecho: (...) c. A no padecer hambre y a tener alimentos adecuados de aceptable calidad.
México	Artículo 4º. 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.
Nicaragua	Es derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre. El Estado promoverá programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos.
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 razonables, 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.

³¹ *Ibidem*.

³² Información obtenida de: Constitute Project.

País	Texto constitucional
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.

(e) Concepto de Seguridad Alimentaria en el contexto internacional.

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

Así pues, tradicionalmente se ha entendido a la seguridad alimentaria como “la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras”³³. Así mismo, de conformidad con la FAO, existe seguridad alimentaria “cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”³⁴. Del mismo modo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO en el Folleto Informativo 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”*³⁵.

Así pues, con el presente proyecto de ley se plantea establecer el derecho fundamental a la alimentación adecuada en el ordenamiento jurídico interno, en los términos establecidos por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, de la cual se toman los elementos fundantes para la elaboración del artículo propuesto en el presente proyecto, todo lo anterior con el propósito de dar cumplimiento a las disposiciones del *corpus iuris* de derecho internacional que han sido suscritas por parte del Estado colombiano, hoy en día enteramente vinculantes y como paso necesario para la construcción de condiciones de seguridad alimentaria en el territorio nacional.

CONFLICTO DE INTERÉS

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la **Ley 2003 de 2019**, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

(...)”

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

³⁴ FAO, *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo* – 2001. Roma, 2001 En: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada*. Pág. 5

³⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada*. Págs. 5 – 6.

Igualmente, El Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que *per se* el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles...”.

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto aprobado en Primera Vuelta	Texto Propuesto para Primer Debate en Segunda Vuelta	Comentarios
<p>ARTÍCULO 1º. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: Artículo 65. El Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva y salvaguardando la interculturalidad, y a estar protegido contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos. La producción y acceso a de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas y forestales, así como también a la adecuación de tierras, construcción de obras de infraestructura física y logística que facilite la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional.</p> <p>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario y acuícola, con el propósito de incrementar la productividad, así como proteger y salvaguardar los medios e insumos de la actividad.</p>	<p>ARTÍCULO 1º. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: Artículo 65. El Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva y salvaguardando la interculturalidad con un enfoque intercultural y territorial, y a estar protegido contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos. La producción y acceso a de la alimentación de la alimentación gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas y forestales, así como también a la adecuación de tierras, el desarrollo construcción de obras redes de infraestructura física y logística que faciliten la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional.</p> <p>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario y acuícola, con el propósito de incrementar la productividad, así como proteger y salvaguardar los medios e insumos de la actividad.</p>	<p>Se ajusta redacción relacionada con la preservación de la interculturalidad en la garantía al derecho humano a la alimentación, por sugerencia del HS Carlos Alberto Benavides.</p> <p>En el segundo inciso se corrige un error de transcripción y también, atendiendo a una observación de la honorable representante Piedad Correal, se ajusta redacción para que quede claro que el desarrollo de las redes de infraestructura y de logística en general serán priorizadas por el Estado para garantizar la producción y acceso a los alimentos.</p> <p>Nota. Se aclara que frente a algunas sugerencias que quedaron como constancias en relación con los conceptos de “progresividad”, “adecuada”, “soberanía” y “acceso”: 1) Se mantiene la progresividad, entendiendo que la garantía del DH a la alimentación adecuada requiere un proceso de mediano y hasta largo plazo de estudios sobre costumbres y prácticas alimentarias diferenciales en cada comunidad, territorio, rango etario, y que tenga en cuenta las particularidades de producción y consumo de cada zona del país; 2) el concepto de alimentación adecuada, que se desarrollará mediante ley, comprende: i) disponibilidad física, ii) accesibilidad económica y física, iii) adecuación que implica que sea acorde a las necesidades de cada grupo poblaciones, a las costumbres y cultura de cada comunidad, y también que sea alimentación segura, es decir, libre de sustancias tóxicas; 3) Se resalta que “el acceso a alimentos” comprende el concepto de “los medios para obtenerla” que propuso el HR Juan Daniel Peñuela, por lo cual se mantiene la redacción como quedó aprobada en primera vuelta; y 4) la “soberanía” alimentaria no debe entenderse como un obstáculo o limitación al comercio internacional de bienes del sector agroalimentario o agroindustrial, sino exclusivamente como el derecho del país a definir sus políticas y programas tendientes a garantizar el derecho a la alimentación adecuada.</p>
<p>ARTÍCULO 2º. El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley estatutaria que desarrolle y reglamente lo previsto en el presente Acto Legislativo. En esta ley se diseñarán medidas especiales, prioritarias e inmediatas que requieran las zonas del país que presenten mayores tasas de desnutrición y mortalidad por causas asociadas a esta. En el término de dos (2) meses, luego de la entrada en vigencia de este acto legislativo, el Gobierno nacional identificará las zonas que requieren estas medidas y propondrá al Congreso de la República las políticas urgentes que se necesiten implementar en cada una de ellas.</p>	<p>ARTÍCULO 2º. TRANSITORIO. El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley estatutaria que desarrolle y reglamente lo previsto en el presente Acto Legislativo. En esta ley se diseñarán medidas especiales, prioritarias e inmediatas que requieran las zonas del país que presenten mayores tasas de desnutrición, malnutrición y mortalidad por causas asociadas a esta. En el término de dos (2) meses, luego de la entrada en vigencia de este acto legislativo, el Gobierno nacional identificará las zonas que requieren estas medidas, en coordinación con las entidades territoriales, los actores de producción de alimentos y la sociedad civil, y propondrá al Congreso de la República las políticas urgentes que se necesiten implementar en cada una de ellas.</p> <p>Igualmente, en la ley se definirán lineamientos para realizar seguimiento y monitoreo a las medidas adoptadas para garantizar el derecho humano a la alimentación y para la superación del hambre, la desnutrición y malnutrición.</p>	<p>Se precisa la naturaleza transitoria del artículo.</p> <p>Se incluye la malnutrición como afectación objeto de reglamentación mediante ley, de conformidad con constancia del HR Alirio Uribe.</p> <p>Igualmente, atendiendo a observaciones de la HR Catherine Juvinao y el HS Carlos Alberto Benavides, se hace un llamado al Gobierno a que trabaje con las entidades territoriales, los distintos productores de alimentos y la sociedad en la definición de las áreas que se priorizarán para la adopción de medidas tendientes a atender la desnutrición, malnutrición y mortalidad por mala alimentación.</p> <p>Finalmente, se adiciona un inciso, en atención a sugerencias del HS Carlos Alberto Benavides que quedaron como constancias durante el debate en Plenaria del Senado en primera vuelta.</p>
<p>Artículo 3º. El presente Acto Legislativo entrará en vigencia a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 3º. Vigencia. El presente Acto Legislativo entrará en vigencia a partir de su promulgación.</p>	<p>Se incluye título del artículo.</p>

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia solicito a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República dar **PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA** al **PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 20 DE 2024**, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, conforme al texto radicado, que se relaciona a continuación.

Cordialmente,


ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 020 DE 2024 SENADO**

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

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

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

Artículo 65. El Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva, con un enfoque intercultural y territorial, y a estar protegido contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos.

La producción y acceso a la alimentación gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas,

agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas y forestales, así como también a la adecuación de tierras, el desarrollo de redes de infraestructura y logística que faciliten la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario y acuícola, con el propósito de incrementar la productividad, así como proteger y salvaguardar los medios e insumos de la actividad.

Artículo 2º. Transitorio. El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley estatutaria que desarrolle y reglamente lo previsto en el presente Acto Legislativo. En esta ley se diseñarán medidas especiales, prioritarias e inmediatas que requieran las zonas del país que presenten mayores tasas de desnutrición, malnutrición y mortalidad por causas asociadas a esta. En el término de dos (2) meses, luego de la entrada en vigencia de este acto legislativo, el Gobierno nacional identificará las zonas que requieren estas medidas, en coordinación con las entidades territoriales, los actores de producción de alimentos y la sociedad civil, y propondrá al Congreso de la República las políticas urgentes que se necesiten implementar en cada una de ellas.

Igualmente, en la ley se definirán lineamientos para realizar seguimiento y monitoreo a las medidas adoptadas para garantizar el derecho humano a la alimentación y para la superación del hambre, la desnutrición y malnutrición.

Artículo 3º. Vigencia. El presente Acto Legislativo entrará en vigencia a partir de su promulgación.


ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República

CONTENIDO

Gaceta número 1175 - Miércoles, 21 de agosto de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de Ley número 176 de 2023 Senado, por la cual se crea el registro e identificación de usuarios finales de tarjetas Sim y E-Sim o la tecnología que las reemplacen y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta y pliego de modificaciones del Proyecto de Acto Legislativo número 020 de 2024 Senado, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia..... 13