



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1351

Bogotá, D. C., jueves, 30 de septiembre de 2021

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 301 DE 2021 CÁMARA

por el cual se crea el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C, septiembre 2021

Honorable Representante

CARLOS EDUARDO ACOSTA

Vicepresidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

CAMARA DE REPRESENTANTES

comision.septima@camara.gov.co

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley 301 de 2021 Cámara** "Por el cual se crea el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y se dictan otras disposiciones"

Respetuoso saludo,

En cumplimiento del encargo efectuado por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 301/2021 Cámara "Por el cual se crea el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y se dictan otras disposiciones", de acuerdo con las consideraciones que se exponen a continuación:

I. ORIGEN Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley 301 de 2021, fue radicado el día 01 de septiembre de 2021 por iniciativa del Gobierno Nacional a través del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Rodolfo Zea Navarro. El pasado 08 de septiembre de 2021, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes nos designó como ponentes a los Representantes Henry Fernando Correal Herrera, Jennifer Kristin Arias Falla y Jairo Humberto Cristo Correa,

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:

La iniciativa tiene por objeto la creación del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación SGPDA. Esta ley crea nuevas funciones, competencias y mecanismos de articulación entre las entidades del orden nacional y territorial que tienen

facultad en los temas y acciones relacionadas con la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación - GPDA como responsables de la garantía de manera progresiva y efectiva al derecho a la alimentación.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

A. Antecedentes

En Colombia, el 54,2% de los hogares presentaron inseguridad alimentaria (INSAH) según la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional ENSIN 2015. De acuerdo con el Informe "El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo" de La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) menciona que entre 2018 y 2020, la prevalencia de la subalimentación¹ en Colombia fue del 8,8% (lo que representa a 4,4 millones de personas). Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, "los costos económicos de la malnutrición son considerables: se estima que las pérdidas de productividad superan el 10% de los ingresos que una persona obtendría a lo largo de su vida, y debido a la malnutrición se puede llegar a perder hasta el 2% o el 3% del producto interno bruto (PIB). Por ende, mejorar la nutrición es una cuestión que concierne a la economía tanto o más que al bienestar social, la protección social y los derechos humanos."

Al analizar la situación del actual Sistema Alimentario, se puede encontrar que este no ha sido suficiente para garantizar el derecho a la alimentación de la población colombiana, pues es insostenible en las dimensiones social, económica y ambiental, al mantenerse una estructura agraria bimodal y profundas inequidades que se reflejan en la triple carga de la malnutrición en Colombia².

El deber constitucional de superar las barreras de acceso, disponibilidad y formación nutricional, en especial de la población sujeta a especial protección constitucional, le exige al Gobierno Nacional desarrollar nuevas formas de actuar, capitalizando las fortalezas de cada sector con conexidad en la materia; es decir, vinculando soluciones innovadoras a problemas sociales, económicos y ambientales que permitan la efectiva Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, más ahora cuando los compromisos internacionales urgen una atención decidida y una institucionalidad articulada, fuerte y robusta.

¹ Según la FAO, la subalimentación se define como se define como "la condición de un individuo cuyo consumo habitual de alimentos es insuficiente para proporcionar, en promedio, la cantidad de energía dietética necesaria para mantener una vida normal, activa y saludable". La subalimentación significa que una persona no puede adquirir alimentos suficientes para satisfacer las necesidades de energía alimentaria mínimas diarias durante un período de al menos un año. La FAO define el hambre como sinónimo de subalimentación crónica. Tomado de: <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/211/es/> <http://www.fao.org/publications/sofi/2021/en/>

² Según la FAO, consiste en la coexistencia de "desnutrición, sobrepeso y obesidad, y carencias de micronutrientes". Tomado de: <http://www.fao.org/news/story/es/item/1200210/icode/>

Además, en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, se estableció que *“en desarrollo de la obligación de garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación (DHA) sana, nutritiva y culturalmente apropiada, con el propósito de erradicar el hambre y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente, el Gobierno Nacional pondrá en marcha un sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural.”* (Página 33)³.

Por estas razones, es imperativo constituir un sistema de coordinación institucional que oriente las acciones de los distintos actores sociales del sistema alimentario y que garantice de manera progresiva las fases sociales de realización del Derecho Humano a la Alimentación - DHA.

En este sentido, para avanzar en la garantía progresiva del DHA se propone construir un sistema de coordinación interinstitucional que incida sobre los determinantes sociales y garantice la participación de todos los actores e instituciones vinculadas con la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

➤ **Compromisos Internacionales**

Conforme lo consagrado por el artículo 93 de la Constitución Política de 1991, el Derecho a la Alimentación ha sido reconocido por el Estado colombiano tras la ratificación de diversos tratados internacionales de derechos humanos, que se constituyen en el Bloque de Constitucionalidad. En estos tratados y acuerdos internacionales, Colombia se ha comprometido a poner fin al hambre, a mejorar las condiciones de alimentación y nutrición de toda la población especialmente de la más vulnerable, formulando sistemas, planes proyectos y programas que orienten la efectiva acción de la respectiva política pública.

A nivel internacional, dos de los principales instrumentos que dan el reconocimiento formal del Estado como garante del Derecho Humano a la Alimentación son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUHD)⁴ y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁵.

En diciembre de 1948, la Asamblea de la General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) mediante la Resolución 217 A (III)⁶. Esta Declaración plantea en su artículo 25 la obligación de los Estados de garantizar el

³Puede ser consultado en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/nuevoacuerdofinal.pdf>

⁴ Puede ser consultada en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

⁵ Puede ser consultada en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

⁶ *Ibid.*

Derecho Humano a la Alimentación:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.” [1] (ONU, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948).

De igual manera, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966, establece sobre el Derecho de la Alimentación en su artículo 11:

“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 los programas concretos, que se necesitan 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 logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;*
- b) *Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.”* (ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966)

En el marco de la DUDH y del PIDESC, un elemento clave del marco normativo internacional son las Observaciones Generales No 3 y No 12, aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷. Estas observaciones son la interpretación más sistemática y completa del Derecho a la Alimentación y de los niveles de obligación de los gobiernos en la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación. Además contempla los elementos para la definición de la ley marco que establezca la Estrategia Nacional del Derecho a la Alimentación y soportan la creación del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SGPDA).

En concreto, en 1990 el Comité DESC aprobó la Observación General No 3 *“La índole de las obligaciones de los Estados Partes”* que plantea en relación con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales los Estados Partes se comprometen a **garantizar que**

⁷Pueden ser consultadas en: https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/traadutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cle%20dchos%20ec%20soc%20cult.html

los derechos pertinentes se ejercerán sin discriminación, así como a **adoptar medidas** que deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el PIDESC.

Asimismo, esta Observación General plantea que **la progresividad efectiva** de la garantía de los derechos no debe ser interpretada como un pretexto para el incumplimiento por parte de los Estados, por el contrario, impone la “obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr” la plena efectividad de los derechos.

En relación con el Derecho Humano a la Alimentación, en la Observación General N°12, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece los siguientes criterios esenciales:

- El Derecho a la Alimentación permite el pleno disfrute de todos los demás derechos.
- El Derecho a la Alimentación requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los Derechos Humanos.
- El problema del hambre es por la falta de acceso a los alimentos disponibles: “las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza.”

A partir de estos puntos, en la Observación General N°12 se define el Derecho a la Alimentación adecuada como:

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

Como obligaciones de los Estados Partes, dicha Observación General, soportada sobre la Observación General No 3, establece cuatro tipos de obligaciones:

- (1) 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.
- (2) 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.

(3) La obligación de **realizar** que tiene dos elementos fundamentales, (**facilitar**) que significa que el Estado debe procurar el desarrollo de actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus formas de vida, incluida la seguridad alimentaria; en el caso de que 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.

(4) La obligación de los Estados Partes en la **cooperación y asistencia internacional**, entendida como la adopción de medidas *“para respetar el disfrute del derecho a la alimentación en otros países, proteger este derecho, facilitar el acceso a la alimentación y prestar la necesaria asistencia cuando sea preciso. Los Estados Partes deben asegurarse de que, en los acuerdos internacionales, se preste la debida atención al derecho a una alimentación adecuada, y examinar la posibilidad de elaborar con tal fin nuevos instrumentos jurídicos internacionales”.*

Sobre los responsables de la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, la Observación General No 12 establece que, aunque el principal responsable es el Estado, todos los miembros de la sociedad son corresponsables para la realización del Derecho a la Alimentación adecuada. En particular, se destaca que las prácticas del sector empresarial privado deben respetar este derecho:

“Aunque solamente los Estados son Partes en el Pacto y son, por lo tanto, los responsables últimos del cumplimiento de éste, todos los miembros de la sociedad, a saber, los particulares, las familias, las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial privado, son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada. El Estado debería crear un medio que facilitara el ejercicio de esas responsabilidades. El sector empresarial privado, tanto nacional como transnacional, debería actuar en el marco de un código de conducta en el que se tuviera presente el respeto del derecho a una alimentación adecuada, establecido de común acuerdo con el gobierno y la sociedad civil.”

Otro elemento relevante del marco normativo que soporta la presente ley es la diferencia entre la ley marco y la estrategia nacional definida en la Observación General 12. Sobre la ley marco, el Comité establece que *“los Estados deben considerar la posibilidad de aprobar una ley marco que sea la base de aplicación de la estrategia nacional para el Derecho a la Alimentación y que cuente con la participación de organizaciones de la sociedad civil”.* Es así que el contenido de esa ley marco debe incluir:

- Las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos;
- Los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado en términos generales, en especial la colaboración deseada con la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales;

<ul style="list-style-type: none"> • La responsabilidad institucional del proceso, • Los mecanismos nacionales para vigilar el proceso, así como los posibles procedimientos de recursos. • Al preparar las referencias y la legislación marco se debe buscar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil. <p>Sobre la estrategia nacional, el Comité establece que: <i>"exigirá aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos, y formular las políticas y los indicadores correspondientes. También deberán identificarse los recursos disponibles para cumplir los objetivos y la manera de aprovecharlos más eficaz en función de los costos. Propuesta del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la alimentación"</i>. Asimismo, <i>"La estrategia debe ocuparse de todas las cuestiones y medidas críticas relativas a todos los aspectos del sistema alimentario"</i> (Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales CDESC),</p> <p>Con base en lo anterior, la formulación de la estrategia debe estar soportada sobre los siguientes principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidad • Transparencia • Participación popular • Descentralización • Capacidad legislativa • Independencia de la magistratura <p>Lo anterior implica que para el caso colombiano la ley marco que señala el Comité DESC en la Observación General No 12 es la que cree el Sistema Nacional de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y la estrategia nacional es la Política Pública para la Garantía del Derecho Humano a la Alimentación, formulada sobre las orientaciones establecidas por la misma ley.</p> <p>A nivel regional, es relevante señalar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José", suscrito en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y su Protocolo Firmado en San Salvador, establece las obligaciones de los países de la Organización de los Estados Americanos en relación con los Derechos Humanos y los Derechos Sociales, Económicos y Culturales. En el Protocolo firmado en San Salvador, el artículo 12 reconoce que:</p> <p><i>"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.</i></p> <p><i>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</i></p>	<p><i>sobre la materia."</i> (OEA, 1968)</p> <p>Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General en septiembre de 2007, contiene disposiciones sobre la tierra, los recursos naturales y las actividades de subsistencia que atañen al ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a la alimentación y a la soberanía alimentaria⁸.</p> <p>Además de los instrumentos señalados anteriormente y en consonancia con lo establecido en el artículo 44 de la Constitución colombiana, se encuentra lo consagrado por los artículos 24 y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño -que hace parte del bloque de constitucionalidad- los cuales consagran los derechos de los menores de 18 años al disfrute del más alto nivel posible de salud y a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social⁹.</p> <p>En particular, establece que los Estados deben esforzarse en: (i) combatir las enfermedades y la malnutrición; (ii) suministrar los alimentos nutritivos adecuados; (iii) asegurar que los padres conozcan los principios básicos de la salud y nutrición de los niños, niñas y adolescentes; (iv) adoptar las medidas pertinentes para apoyar a los padres y a otras personas responsables del niño en la realización efectiva de su derecho a un nivel de vida adecuado y, si es necesario, a proporcionar asistencia material y programas de apoyo, en especial, frente a la nutrición, vivienda y vestuario de esta población; (v) tomar las medidas apropiadas para asegurar el pago de alimentos por parte de los progenitores o las personas obligadas legalmente a ello, entre otros aspectos.</p> <p>Otros compromisos internacionales relevantes que motivan la presente ley son Entre las principales declaratorias mundiales sobre alimentación y nutrición se encuentran la Conferencia Mundial de la Alimentación (1974), la Conferencia Internacional sobre Nutrición (1992), la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996), la Declaración del Milenio de Naciones Unidas (2000), el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria (2001), la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, cinco años después (2002), Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria (2008), la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria (2009) y la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (2014).</p> <p>De las anteriores se destacan las cumbres mundiales convocadas por la FAO de 1996, 2001 y 2009.</p> <p>En noviembre de 1996, se celebró en Roma (Italia) la Cumbre Mundial sobre la Alimentación donde representantes de 185 países, entre ellos Colombia, dialogaron sobre la situación del Derecho a la Alimentación en el Mundo y acordaron como uno de los propósitos centrales de los Estados <i>"consagrar nuestra voluntad política y nuestra dedicación común y nacional a conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número</i></p> <p>⁸ Puede ser consultado en: https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf</p> <p>⁹ Puede ser consultado en: https://www.un.org/esa/events/childrenday/pdf/derechos.pdf</p>
<p><i>de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015"</i>¹⁰.</p> <p>Cinco años después se organizó una nueva Cumbre Mundial Sobre la Alimentación a la cual asistieron delegaciones de 179 países que, además de reafirmar el compromiso con la erradicación del hambre y la desnutrición, definieron como un acuerdo generalizado la necesidad de construir un instrumento que sirviera como guía a los Estados para la formulación de Políticas Públicas que garanticen el Derecho a la Alimentación.</p> <p>Con este propósito, el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), después de dos años de trabajo, aprobó las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación. Estas Directrices establecen 19 principios rectores que orientan la acción de los Estados para lograr la realización progresiva del Derecho a Alimentación. Si bien, las Directrices Voluntarias no tienen fuerza jurídica vinculante, es un instrumento práctico que orienta la formulación tanto del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación como de la Política Pública. Dentro de las directrices se plantea, entre otras líneas, el fortalecimiento de los procesos de participación social como instrumento de seguimiento de la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación por parte de los ciudadanos.</p> <p>En el año 2009 se celebró la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria donde se reafirmó el esfuerzo de erradicar el hambre y se estableció la necesidad de construir instrumentos de política pública para lograr los objetivos planteados, entre ellos la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. En la Cumbre Mundial de 2009, los jefes de Estado se comprometieron con los siguientes principios de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Principio 1: Invertir en planes nacionales que tengan por finalidad canalizar recursos hacia asociaciones y programas bien diseñados y basados en resultados. • Principio 2: Promover la coordinación estratégica en los planos nacional, regional y mundial para mejorar la gobernanza, promover una mejor asignación de los recursos, evitar la duplicación de esfuerzos y determinar insuficiencias en las respuestas. • Principio 3: Fomentar un planteamiento dual amplio de la seguridad alimentaria que comprenda: i) medidas directas destinadas a las personas más vulnerables para hacer frente inmediatamente al hambre y ii) programas sostenibles a medio y largo plazo sobre agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y desarrollo rural a fin de eliminar las causas fundamentales del hambre y la pobreza, entre otros medios a través de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. • Principio 4: Asegurar un papel importante del sistema multilateral mediante la constante mejora de la eficiencia, capacidad de respuesta, coordinación y eficacia de las instituciones multilaterales. • Principio 5: Garantizar el compromiso sustancial y duradero de todos los asociados de invertir en la agricultura, así como en la seguridad alimentaria y la nutrición, <p>¹⁰ Puede ser consultado en: http://www.fao.org/3/y1780s/y1780s06.htm</p>	<p>proporcionando de forma oportuna y previsible los recursos necesarios para planes y programas plurianuales.</p> <p>Otro conjunto de compromisos a nivel internacional que afianza la creación del Sistema para la Garantía progresiva del Derecho a la Alimentación es el Pacto de Milán Pacto de Milán de Política Alimentaria Urbana. En el mes de octubre de 2015, los alcaldes y representantes de 186 ciudades, entre ellos los alcaldes de Medellín y de Bogotá, firmaron este Pacto, el cual establece acciones estratégicas organizadas en seis temas que orientan la acción de la Política Alimentaria Urbana. Los seis temas definidos por el pacto de Milán son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la gobernanza, mediante acciones relacionadas con colaboración entre instituciones del gobierno y entre niveles de gobierno, incentivando la participación y mejora de los sistemas de información gubernamental. • Promover dietas sostenibles y nutrición. En este tema los alcaldes se comprometieron principalmente a desarrollar directrices a favor de dietas sostenibles, adecuar los reglamentos para garantizar el acceso a dietas sostenibles y agua potable y garantizar la cobertura universal al agua potable y al saneamiento básico. • Asegurar la equidad social y económica. Al respecto se definieron acciones como utilizar transferencias de alimentos y de dinero, redefinir los programas de comedores escolares, fomentar y apoyar actividades de economía social y solidaria y Promover la educación la capacitación y la investigación participativas. • Promover la producción alimentaria. Dentro de las acciones estratégicas, los alcaldes se comprometieron en promover y consolidar la producción y la transformación alimentaria urbana y periurbana, adoptar un enfoque ecosistémico para orientar una planificación holística e integrada del uso del territorio, apoyar el suministro de cadenas cortas y proteger y permitir el acceso seguro y la propiedad de tierras. • Mejorar el abastecimiento y la distribución alimentaria. Se resaltan los compromisos en relación con evaluar los flujos alimentarios hacia y dentro de las ciudades, revisar las políticas públicas en materia de abastecimiento y comercio y reconocer la contribución del sector informal. • Limitar los desperdicios de alimentos, donde las acciones están dirigidas a Sensibilizar la población en materia de desperdicios y pérdidas de alimentos, Colaborar con el sector privado, instituciones educativas y de investigación, y organizaciones comunitarias para revisar las políticas y normas relacionadas con el desperdicio de alimentos y reunir los operadores del sistema alimentario con el fin de evaluar y monitorear la reducción de las pérdidas y de los desperdicios de alimentos. <p>Otro instrumento normativo internacional relevante para la configuración y objetivos del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación son los Objetivos de Desarrollo Sostenible.</p>

En 2015, se definió una agenda mundial con proyección al año 2030 donde se establecen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) definidos en 17 objetivos y 169 metas. Estos se construyeron teniendo en cuenta las deudas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las tendencias a nivel mundial y unas nuevas visiones sobre el desarrollo centradas en el ambiente y la participación ciudadana. Con el propósito de cumplir los objetivos trazados, el Gobierno Nacional formuló el CONPES 3918 de 2018 que establece las metas y las estrategias para el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus ODS en Colombia.

Cada uno de los Objetivos de Desarrollo está interrelacionado con los demás y requieren medidas integrales para su cumplimiento. En particular se destacan: el ODS 1, fin de la pobreza como uno de los determinantes sociales esenciales de la seguridad alimentaria y nutricional; el ODS 6, Agua limpia y saneamiento como elementos interrelacionados al Derecho a la Alimentación; el ODS 8, trabajo decente y crecimiento económico, siendo el empleo uno de los principales problemas del acceso; el ODS 10, reducción de las desigualdades, el cierre de brechas es un elemento indispensable para avanzar en cada una de las fases sociales de realización.

En el caso concreto del Derecho a la Alimentación, todos los ODS están interrelacionados con las fases para su realización. En este sentido, el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y la Política Pública de Garantía del Derecho a la Alimentación deben orientar sus acciones hacia el cumplimiento de los ODS.

En respuesta a los diferentes tratados y acuerdos internacionales firmados y ratificados por Colombia, se establece la Política Pública Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional a través del documento CONPES 113 de 2008, cuyo objetivo es garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad. De esta forma se define a la seguridad alimentaria y nutricional como *"La disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa"*.

Los desarrollos normativos a nivel nacional que soportan a la Política de SAN se reflejan en el Decreto 2055 de 2009, que crea a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN); la Ley 1355 de 2009 (Ley de Obesidad), por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a ésta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención y además establece las funciones de la CISAN; y el Decreto 1115 de 2014, por la cual se integran disposiciones en cuanto a la Comisión.

Sumado a ello, es importante resaltar dos instrumentos que establecieron compromisos para el rediseño de la arquitectura institucional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el país, estos son: (i) el Plan Marco de Implementación del CONPES 3932 de 2018, donde se acordó crear el consejo nacional y los consejos territoriales de alimentación y nutrición, así como los planes de seguridad alimentaria y nutricional y, (ii) el Plan Nacional de

articulación, coordinación y gestión entre los actores que intervienen en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas, para garantizar de manera progresiva el derecho a la alimentación adecuada, sostenible y culturalmente apropiada.

En este sentido, el Sistema propuesto permite concretar los esfuerzos gubernamentales y de la sociedad civil, para mejorar la situación de alimentación y nutrición en la población colombiana con inclusión, efectividad y eficiencia; y por tanto incidir de forma positiva en los indicadores relacionados con seguridad alimentaria, salud y nutrición.

Así mismo, el SGPDHA que se propone en este proyecto de ley, promueve la participación de los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, en los niveles nacional, departamental y municipal, respetando las dinámicas territoriales, y reconociendo el enfoque diferencial y de sostenibilidad; posicionando el derecho a la alimentación como un escenario de oportunidad para responder a las necesidades del país.

La arquitectura institucional que se propone en este proyecto de ley no establece un cambio o modificación de la estructura administrativa de las entidades del nivel nacional y territorial, su propósito es construir un espacio articulado de coordinación entre distintos actores del sistema alimentario. En ese sentido, las instancias en los niveles territoriales (Consejos Departamentales y Municipales) se conformarán de acuerdo con sus contextos y condiciones.

El enfoque conceptual que orienta la estructura operativa del Sistema, contempla el reconocimiento de dos subsistemas del SGPDHA en conjunto:

Subsistema agroalimentario sostenible: es el sistema de interrelaciones de actores públicos, privados y de la sociedad civil vinculados con la producción, transformación, abastecimiento y distribución de alimentos, que coordinan y gestionan las relaciones de propiedad de la tierra y uso del suelo, la biodiversidad y los recursos naturales, la tecnología, la infraestructura física, los recursos financieros y los mecanismos tradicionales y alternativos de comercialización para garantizar progresivamente las fases de realización del Derecho Humano a la Alimentación adecuada y sostenible.

Subsistema de consumo responsable, prácticas alimentarias y nutrición: es el sistema de interrelaciones de actores públicos, privados y de la sociedad civil vinculados a las prácticas alimentarias que permitan el acceso a alimentos nutritivos, saludables, culturalmente apropiados y de calidad, en contextos que favorezcan la educación alimentaria y comercialización con información clara y veraz, para la toma de decisiones por parte del conjunto de la sociedad y sus organizaciones, que repercutan de manera positiva en el estado de nutrición y salud en los diferentes cursos de vida de la población.

El SGPDHA se encuentra estructurado en 3 niveles: nacional, departamental y municipal; dentro de los cuales se establece la creación y/o fortalecimiento de instancias de coordinación que permitan el trabajo articulado hacia la Garantía del Derecho Humano a la

Desarrollo (PND) 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", que en la Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos, instituyó como objetivo avanzar en un mecanismo de articulación y gobernanza multinivel con el establecimiento del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la dinamización de las instancias para la seguridad alimentaria y nutricional, conformando subsistemas adaptados al territorio y escalonando el proceso de formulación e implementación de políticas.

➤ **Contenido**

En la actualidad, el concepto del derecho a la alimentación se ha constituido como un eje indispensable para articular la gran diversidad de formas de ver y entender lo alimentario a nivel mundial, constituyéndose en un marco indiscutible de la gran mayoría de los desarrollos conceptuales entorno a la alimentación y la nutrición contemporánea.

A su vez, la garantía progresiva del derecho a la alimentación requiere para su materialización el desarrollo de distintas fases que puedan permitir planificar y desarrollar acciones de política pública incorporando la institucionalidad ya existente y dando línea para el desarrollo de nueva institucionalidad.

Así las cosas, este proyecto de ley responde a los compromisos del Acuerdo de Paz en la creación de un Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación – SGPDA. Así como a los desarrollos conceptuales actuales y a los pactos internacionales firmados por el Estado Colombiano en referencia al Derecho Humano a la Alimentación.

Las fases de realización del derecho, entendidas como los diferentes niveles de complejidad en los cuales se materializa el derecho humano a la alimentación, permitiendo al Estado diseñar, implementar y evaluar procesos de política pública de manera progresiva, hasta alcanzar la garantía plena del derecho, tanto en su dimensión individual como colectiva. Las fases de realización ofrecen una mirada amplia del Derecho Humano a la Alimentación al incorporar otros conceptos existentes, concebidos en el seno de las Naciones Unidas, como es el de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

El CONPES 113 de 2008 expresa que la Seguridad Alimentaria y Nutricional *"es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa"*. El avance en materia de política pública para la Seguridad Alimentaria y Nutricional que ha tenido Colombia, tanto a nivel nacional como departamental y municipal, constituye el primer paso para el logro del Derecho Humano a la Alimentación y se define como el punto inicial para hablar de las fases de realización de este derecho en Colombia.

A partir de lo anterior, el proyecto de ley busca la creación del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, en aras de establecer mecanismos de

Alimentación, mediante la participación de actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Esta nueva arquitectura institucional requiere de instrumentos de planificación y de política, que, en el marco del Derecho Humano a la Alimentación como enfoque orientador, mantengan coherencia conceptual, metodológica y estratégica, como se muestra a continuación:4



B. Fundamentos normativos

Esta iniciativa se basa en los siguientes fundamentos jurídicos:

• **Constitucionales**

La Constitución Política de Colombia de 1991 consagra en el artículo 44, la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes. Así mismo, en los artículos 64, 65 y 66, se establecen disposiciones tendientes a garantizar la producción de alimentos. Asimismo, a través de lo contemplado en el artículo 93, se entienden que los instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia son considerados parte del Bloque de Constitucionalidad. Por su parte, en el artículo 334 se establece que el Estado podrá intervenir en la economía en la producción y distribución de bienes.

Los mandatos señalados justifican que los complejos problemas alimentarios y nutricionales que enfrenta la población colombiana sean resueltos mediante una arquitectura institucional que articule y coordine la acción de los distintos actores sociales del sistema alimentario.

Por esto, la iniciativa legislativa propone un sistema que promueve la participación social como un mecanismo que busca el acercamiento entre el ciudadano y el Estado, fortalece la deliberación social, mejora la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, facilita el diálogo y coordinación entre instituciones y la sociedad civil, finalmente potencia la transformación de las realidades alimentarias. Participación social entendida como la

<p>inclusión real y efectiva de los intereses de las comunidades y la sociedad civil en la toma de decisiones públicas es en sí misma un logro de los Estados democráticos contemporáneos y responde a la necesidad de ampliar la política pública a escenarios cada vez más equitativos y justos.</p> <p>Este logro ha sido refrendado y acordado, de forma clara en la dinámica internacional, en la definición de la participación como derecho humano que se consagró en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y se ha constituido en uno de los imperativos de la política pública contemporánea, haciendo que sea indispensable pensar en mecanismos efectivos de participación social a la hora de plantear el desarrollo de escenarios garantistas de derechos humanos.</p> <p>Al respecto, la Constitución Política de 1991 establece en su conjunto espacios para la participación, en respuesta a la forma como en su artículo 1 define al Estado: <i>“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”</i>.</p> <p>Así mismo, en el artículo 3 aclara que <i>“La participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana”</i>. En ese sentido, el artículo 60 define el control social a lo público como <i>“el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados”</i></p> <p>Reconociendo lo anterior, el sistema planteado establece como uno de sus principios fundamentales la participación social, entendida esta como un derecho humano que no puede ser abordado únicamente como escenarios de información y socialización y que debe trascender a dinámicas de incidencia en toma de decisiones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legales <p>El Derecho Humano a la Alimentación, ha tenido importancia para el Estado, pero no ha contado con los instrumentos efectivos para lograr sus objetivos y metas, aunque se han elaborado leyes, se han expedido decretos, directivas ministeriales, CONPES, estrategias y planes relacionadas con la seguridad alimentaria, entre las cuales se destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 715 de 2001. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”. - Ley 1098 de 2006. “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”. - Ley 1176 de 2007. “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. En el Capítulo 1 establece la 	<p>Asignación Especial para Alimentación Escolar.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 1283 de 2009. “Por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994”. Establece la destinación de los recursos de regalías, entre esos, para proyectos de inversión en nutrición y seguridad alimentaria. - Ley 1355 de 2009. “Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención”. - Ley 1438 de 2011. “Por la cual se establece el Plan Decenal de Salud Pública que incorpora los determinantes en salud y crea la Comisión Intersectorial de Salud Pública”. - Ley 1551 de 2012. “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. Tienen entre sus funciones las de “Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional” y “Ejecutar Programas de Alimentación Escolar con sus propios recursos y los provenientes del Departamento y la Nación, quienes podrán realizar el acompañamiento técnico, acorde con sus competencias”. - Ley 1530 de 2012. “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”. - Ley 1751 de 2015. “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”. Que alude a los determinantes sociales en salud (art. 9º) y se refiere a los factores nutricionales que determinan la aparición de enfermedades. - Ley 1990 de 2019. “Por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.” - Ley 2120 de 2021. “Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones”. - Decreto 3075 de 1997. “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 09 de 1979 y se dictan otras disposiciones”. Regula todas las actividades que puedan generar factores de riesgo por el consumo de alimentos. - Decreto 1084 de 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”. - Decreto 60 de 2002. “Por el cual se promueve la aplicación del Sistema de Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico - HACCP en las fábricas de alimentos y se reglamenta el proceso de certificación”. - Decreto 2055 de 2009. “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN.” - Decreto 185 de 2013. “Por el cual se regula la cofinanciación de la Nación en las coberturas de Alimentación Escolar de las entidades territoriales productoras que destinaron regalías para dicho Programa, en cumplimiento de lo previsto en el
<p>artículo 145 de la Ley 1530 de 2012”.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Decreto 539 de 2014. “Por el cual se expide el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir los importadores y exportadores de alimentos para el consumo humano, materias primas e insumos para alimentos destinados al consumo humano y se establece el procedimiento para habilitar fábricas de alimentos ubicadas en el exterior.” - Decreto 859 de 2014. Organiza la Comisión Intersectorial de Salud Pública y regula su funcionamiento. - Decreto 1115 de 2014 “Por el cual se integran disposiciones en cuanto a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN).” - Resolución 2505 de 2004. “Por la cual se reglamentan las condiciones que deben cumplir los vehículos para transportar carne, pescado o alimentos fácilmente corruptibles.” - Resolución 2674 de 2013. “Por la cual se reglamenta el artículo 126 del Decreto-ley 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones”. Establecer los requisitos sanitarios para la fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos y materias primas de alimentos. - Directiva Ministerial No.13 de abril de 2002. Orientaciones para el manejo de los Recursos del Sistema General De Participaciones – Educación - Directiva No. 12 de 2010. Orientaciones para la coordinación interinstitucional del registro de beneficiarios y ejecución del Programa de Alimentación Escolar en Colombia - CONPES Social 091 de 2005, que estableció las metas y estrategias para el logro de los Objetivos de desarrollo del Milenio para 2015, planteándose como principal reto el de la equidad. - CONPES 113 de 2008. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) - CONPES 3622 de 2009: que declaró el Programa de Alimentación Escolar como de importancia estratégica para el Gobierno nacional - Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019 - Plan Decenal de Lactancia Materna 2010 – 2020 - CONPES 140 de 2011. Modifica al documento CONPES Social 91 de 2005. - CONPES 3918 de 2018. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia - CONPES 3932 de 2018. Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, donde se acordó crear el consejo nacional y los consejos territoriales de alimentación y nutrición, así como los planes de seguridad alimentaria y nutricional. - Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia de Colombia (2012). - Plan Decenal de Salud Pública (PNSP) 2012 – 2020. - Plan Nacional de seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019. - Anexo Étnico del Plan Nacional de SAN (2015). 	<ul style="list-style-type: none"> • Jurisprudenciales <p>Entre los pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto a la GPDA y la seguridad alimentaria, se destacan los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sentencia C-630/11 La Corte Constitucional Colombiana sobre la progresividad de los derechos ha conceptualizado que, “...los derechos sociales están sometidos a un régimen de ampliación progresiva en su goce y garantía, lo que implica para los Estados el deber de avanzar en esa materia, de conformidad con sus capacidades y recursos...”. - Sentencia C- 864 de 2006: expresa que “(...)se vulnera el deber de seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 del Texto Superior (Constitución Política), cuando se desconoce “el grado de garantía que debe tener toda la población, de poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones futuras”. - Sentencia T-348 de 2012: señala que: “la organización internacional encargada de la alimentación en el mundo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO-, ha reconocido adicionalmente que tanto la disponibilidad de alimentos como el acceso sostenible a los mismos, están determinados por diversos factores que reclaman una gestión pública y comunitaria prudente, a fin de que se asegure la disponibilidad de alimentos a las generaciones presentes y futuras. Así mismo, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996, la FAO acogió la iniciativa de un movimiento campesino internacional la “Vía Campesina”, de introducir el concepto “soberanía alimentaria”, como derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de los alimentos que garanticen una alimentación sana. Lo anterior, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los medios campesinos, pesqueros, étnicos e indígenas de producción agropecuaria, comercialización y gestión de recursos. La seguridad y la soberanía alimentaria son dimensiones objetiva o institucional y colectiva del derecho fundamental de alimentarse adecuadamente.” <p>“(…) Se reconoce el derecho a la seguridad alimentaria tanto a partir del artículo 64 superior al proteger a los campesinos su derecho de acceder a la propiedad de la tierra que trabajan, como a partir de los artículos 65 y 66 al incluir como opción posible en la regulación crediticia el reglamentar, “condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”. Por último, se reconoce también a partir del artículo 78 superior, al reconocer como posiciones jurídicas fundamentales de los derechos del consumidor, el control de calidad de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, y la</p>

responsabilidad en todo caso en que se produzcan y comercialicen bienes y servicios que, "atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

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

- **Sentencia T-348 de 2012**, se refiere al concepto de soberanía alimentaria en comunidades vulnerables, desde la perspectiva de las comunidades rurales que subsisten del cultivo, producción y distribución de alimentos obtenidos de la naturaleza
- **Sentencia C-644 de 2012**: expresa: "(...) El derecho a la seguridad alimentaria ha sido acogido, concebido y establecido como obligación para los Estados en declaraciones de Naciones Unidas, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25), la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974, la Declaración Mundial sobre la Nutrición de 1992, Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1966 e igualmente en la Resolución 2004/19 de la Asamblea General. Así mismo, la organización especializada en alimentación y agricultura derivada de Naciones Unidas, la Organización para la Alimentación y la Agricultura -conocida por su sigla en inglés FAO-, al punto que en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (FAO, noviembre de 1996), se declaró que la seguridad alimentaria "a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial, se alcanza cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana"

"Así, el artículo 65 constitucional contempla una figura tan rica y poliédrica como la del artículo 64, al disponer que la 1) "producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado" 2) que se debe otorgar "prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales", 3) de igual manera que "a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras" y que 4) todo ello debe dirigirse a "incrementar la productividad" además de promover "la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario (...). La anterior descripción del precepto constitucional, cobra aún mayor sentido cuando se analiza la protección de la producción alimentaria como

fundamento de dos derechos: el derecho social individual a la alimentación adecuada y a no tener hambre, y el derecho colectivo de la seguridad alimentaria, los cuales se pueden reconocer en la Constitución en diversos preceptos que ingresan con toda nitidez desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos."

También señala que la seguridad alimentaria: "Como norma de carácter general, se consignó en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) que consagra en su artículo 11.1, el deber de los Estados de reconocer a toda persona una calidad de vida adecuada incluyendo una sana alimentación y el derecho fundamental de toda persona a ser protegida contra el hambre. En sentido semejante se consignó en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de "San Salvador", de 1988 (artículo 12)."

- **Sentencia T-029 de 2014**. En la que se determina que: "La alimentación adecuada es el derecho que tiene toda persona a tener acceso físico y económico a los elementos nutritivos específicos que requiere para su adecuado desarrollo físico y mental, es una garantía que se encuentra estrechamente vinculada con el derecho de toda persona a tener un nivel de vida adecuado y a estar protegida contra el hambre. La alimentación adecuada debe ser accesible a todos, aún más, si se trata de grupos vulnerables por su situación de pobreza o extrema pobreza, como los niños y niñas, a quienes el Estado debe prestarles atención prioritaria en los programas que promuevan su acceso a la alimentación".

IV. PLEGIO DE MODIFICACIONES

De acuerdo con la iniciativa radicada en primera instancia y al advertir errores ortográficos nos permitimos realizar algunas modificaciones de forma, con las cuales se subsanan las siguientes:

- **Artículo 7:** Error en la numeración.
- **Artículo 16:** Parágrafo 1, la palabra **artículo** esta sin tilde.
- **Artículo 19:** Parágrafo 1, se elimina la letra **l** antes la sigla CODEDAN.
- **Artículo 23:** Se elimina una **r** a la palabra Rrom.
- **Artículo 27:** Se elimina palabra repetida **nacional**.

V. PROPOSICIÓN FINAL

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia **FAVORABLE** y, en consecuencia, solicitamos

a los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley 301/2021 Cámara "Por el cual se crea el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y se dictan otras disposiciones", conforme al texto propuesto.

De los Honorables Representantes,

HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA
Coordinador Ponente

JENNIFER KRISTIN ARMAS FALLA
Coordinador Ponente

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 301 DE 2021 "POR EL CUAL SE CREA EL SISTEMA PARA LA GARANTÍA PROGRESIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO I

Creación del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación

Artículo 1. Creación del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. Créase el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación – SGPDA, conformado por instancias del orden nacional y territorial que de manera directa o indirecta aporten en las acciones relacionadas con la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación adecuada, sostenible y culturalmente apropiada, a través del desarrollo de instrumentos de política y de gestión fundamentados en los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

Artículo 2. Objetivo del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. Establecer mecanismos de articulación, coordinación y gestión entre los actores que intervienen en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas, para propender por la garantía progresiva al derecho a la alimentación adecuada, sostenible y culturalmente apropiada.

Artículo 3. Principios. Los principios del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación son:

1. **Bienestar y buen vivir:** busca la erradicación de la pobreza y la satisfacción progresiva de las necesidades de la ciudadanía de las zonas urbanas y rurales, de manera que se logre en el menor plazo posible que los agricultores campesinos, familiares y comunitarios, y las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rom, ejerzan plenamente sus derechos y se alcance la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural, respetando el enfoque territorial, el enfoque de género y la diversidad étnica y cultural de las comunidades.
2. **Desarrollo sostenible:** se refiere al desarrollo ambiental y socialmente sostenible y requiere de la protección y promoción del acceso al agua, dentro de una concepción ordenada del territorio.

<p>3. Integralidad: garantiza oportunidades de buen vivir que se derivan del acceso a bienes públicos como salud, vivienda, educación, infraestructura y conectividad y de medidas para garantizar una alimentación sana, adecuada y sostenible para toda la población. También garantiza la productividad, mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, crédito, riego y comercialización y con otros medios de producción que permitan agregar valor.</p> <p>4. Participación social: se refiere a la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades.</p> <p>5. Transformación estructural de la realidad rural: corresponde a la transformación con equidad, igualdad y democracia, que genere el Desarrollo integral del campo. Este principio depende de un adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes, agricultura familiar, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala; de la competitividad y de la necesidad de promover y fomentar la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos como condición para su desarrollo; y de la promoción y fomento, en condiciones de equidad, de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala. En todo caso, se apoyará y protegerá la economía campesina, familiar y comunitaria procurando su desarrollo y fortalecimiento.</p> <p>Artículo 4. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se entiende por:</p> <p>1. Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación: la obligación del Estado colombiano de dar garantía de manera progresiva y efectiva al derecho a la alimentación en términos de universalidad, inalienabilidad, irrenunciabilidad, intransferibilidad, imprescriptibilidad e indivisibilidad.</p> <p>2. Derecho a la alimentación adecuada y sostenible: derecho humano inherente a toda persona, a tener acceso de manera permanente y libre, bien sea directamente o mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida digna.</p> <p>Artículo 5. Enfoques. Para efectos de la presente ley se tendrá en cuenta los siguientes enfoques:</p> <p>1. Enfoque de derechos. Se promoverá la formulación de políticas públicas y programas de desarrollo que garanticen de manera progresiva el derecho a la alimentación, teniendo en cuenta el principio de equidad para las diferentes poblaciones, y basadas en el enfoque de derechos que se fundamenta en la garantía de la dignidad humana y se orienta a promover, proteger y hacer efectivos los derechos fundamentales.</p>	<p>2. Enfoque territorial. Implica una mejor comprensión de las dinámicas regionales, la diversidad y particularidades de los territorios para la implementación de medidas que, a partir de reconocer las diferencias existentes entre las entidades territoriales en lo que respecta a sus medios de producción y su capital económico, ambiental y humano, fortalezcan la descentralización, la participación ciudadana y garanticen la protección del ambiente.</p> <p>Las entidades territoriales, con la participación del sector privado y de la sociedad en general, y con el acompañamiento del Gobierno Nacional, deberán disponer de mecanismos, herramientas y estrategias para garantizar de manera progresiva el derecho a la alimentación, de acuerdo con sus competencias, teniendo en cuenta las necesidades, características y particularidades geográficas, económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, al igual que el deber de garantizar la sostenibilidad socio-ambiental.</p> <p>3. Enfoque diferencial. El Gobierno Nacional y las entidades territoriales dirigirán sus acciones y programas hacia el cumplimiento de la garantía progresiva del derecho a la alimentación, teniendo en cuenta la equidad y la no discriminación; partiendo de las necesidades y el reconocimiento de las diferencias por curso de vida, identidad de género, pertenencia étnica, situación de discapacidad de las personas y adoptará medidas afirmativas en favor de los grupos históricamente excluidos o marginados, así como de aquellos afectados por situaciones como el desplazamiento forzado, el conflicto armado y por desastres naturales.</p> <p>El enfoque diferencial se entenderá como el conjunto de acciones afirmativas que permiten brindar una atención diferenciada para algunos grupos poblacionales acorde con su cultura y con las condiciones económicas y sociales en las que se encuentran, para contribuir a reducir las brechas existentes entre los segmentos de la población, brindar igualdad de oportunidades para el desarrollo sostenible y proteger la riqueza cultural de la Nación.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO II Estructura y funciones del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación</p> <p>Artículo 6. Estructura del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. El sistema estará conformado por las siguientes instancias:</p> <p>1. Nivel nacional: El Consejo Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (CONADAN), estará integrado por 3 instancias:</p> <ol style="list-style-type: none"> El Comité Agroalimentario Sostenible. El Comité de Consumo responsable, prácticas alimentarias y nutrición. El Observatorio de Derecho a la Alimentación y Nutrición – ODAN
<p>2. Nivel Territorial:</p> <p>2.1 De los Departamentos. Los Consejos Departamentales de Alimentación y Nutrición (CODEDAN) estarán integrados por 2 instancias:</p> <ol style="list-style-type: none"> El Comité Departamental Agroalimentario Sostenible El Comité Departamental de Consumo Responsable, Prácticas Alimentarias y Nutrición. <p>2.2 De los Distritos y Municipios de Categoría Especial, 1, 2 o 3. Los Consejos Distritales (CODIDAN) y Municipales (COMUDAN) de Alimentación y Nutrición.</p> <p>2.3 De los municipios de categoría 4, 5 o 6. Los Comités de Alimentación y Nutrición, en el marco de los Consejos Municipales de Política Social, acorde con la estructura definida en el artículo 2.4.1.15 del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015 o el que lo modifique.</p> <p>Artículo 7. Consejo Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (CONADAN). Créase el CONADAN como la máxima instancia de dirección, coordinación y articulación del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.</p> <p>Este Consejo estará integrado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> El (la) Consejero(a) Presidencial para la Niñez y Adolescencia como delegado(a) de la Presidencia de la República, quien lo presidirá y ejercerá la rectoría del Sistema. El (la) Consejero (a) Presidencial para la Estabilización y la Consolidación o su delegado(a) El (la) Ministro(a) de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado(a) El (la) Ministro(a) de Salud y Protección Social o su delegado(a) El (la) Ministro(a) de Comercio, Industria y Turismo o su delegado(a) El (la) Ministro(a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado(a) El (la) Ministro(a) de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado(a) El (la) Director(a) del Departamento Nacional de Planeación o su delegado(a) El (la) Director(a) del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o su delegado(a) El (la) Director(a) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado(a) El (la) Director(a) de la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar o su delegado (a) El (la) Presidente (a) de la Federación de Departamentos, o su delegado (a) El (la) Presidente (a) de la Federación de Municipios, o su delegado (a) Un delegado(a) de las ciudades capitales Un delegado(a) de la Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición y Dietética (ACOFANUD) Dos (2) delegados(as) de las organizaciones de la sociedad civil en temas relacionados con el sistema Agroalimentario Sostenible. Dos (2) delegados(as) de las organizaciones de la sociedad civil en temas relacionados con el Consumo Responsable, las Prácticas Alimentarias y la Nutrición. 	<p>Parágrafo 1°. En el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Consejo Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación – CONADAN establecerá su reglamento y determinará lo relacionado con su funcionamiento.</p> <p>Parágrafo 2°. Los delegados de las organizaciones de la sociedad civil serán elegidos, según el reglamento que expida el Gobierno Nacional.</p> <p>Parágrafo 3°. El Consejo Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (CONADAN) podrá invitar a las sesiones a los funcionarios, representantes de las entidades, expertos, académicos, organizaciones de la sociedad civil y demás personas cuyo aporte estime pertinente y pueda ser de utilidad para los fines encomendados a la misma, quienes asistirán con voz, pero sin voto.</p> <p>Artículo 8. Funciones del Consejo Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (CONADAN). Las funciones del Consejo Nacional serán las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> Formular los lineamientos para la operación del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y su actualización cuando sean necesarias. Formular la Política Pública Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y sus instrumentos, teniendo en cuenta los diagnósticos y problemáticas territoriales y su actualización cuando sean necesarias. Formular y coordinar el Plan Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y su actualización cuando sean necesarias. Coordinar el Plan Nacional Rural del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación Definir los lineamientos para garantizar la representación y participación de la sociedad civil en las diferentes instancias del Sistema de Garantía progresiva del Derecho a la alimentación. Promover alianzas estratégicas entre el Gobierno, sector privado, ONG y organismos internacionales en materias relacionadas con la garantía progresiva del derecho a la alimentación, en articulación con las entidades correspondientes. Realizar seguimiento a la implementación de la Política y Plan Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. Propender para que las entidades gestionen los recursos técnicos y financieros en las entidades nacionales y territoriales que conforman el Sistema, con el objetivo de garantizar la implementación y ejecución del Plan Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación Promover un diálogo permanente con los Consejos Departamentales de Alimentación y Nutrición para la coordinación y articulación de acciones de política y el intercambio en los departamentos para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación. Recomendar medidas destinadas a mejorar, actualizar y armonizar la normativa que promueva la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

<p>11. Hacer seguimiento a la implementación de la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos.</p> <p>12. Formular el Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y por medio de la ODAN realizar su seguimiento y monitoreo.</p> <p>13. Establecer lineamientos para enfrentar situaciones de emergencia o eventos indeseables que afecten la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación.</p> <p>14. Darse su propio reglamento.</p> <p>15. Determinar la composición de los Comités Técnicos del nivel nacional que se crean en virtud de esta ley.</p> <p>16. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Sistema.</p> <p>Artículo 9. Coordinación del Consejo Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (CONADAN). La Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia, como rector del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, coordinará y articulará todas las instancias del Sistema, para lo cual tendrá a cargo las siguientes funciones.</p> <ol style="list-style-type: none"> Liderar la inclusión de las acciones, objetivos, metas y estrategias para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación en los instrumentos de política pública en el orden nacional como el Plan Nacional de Desarrollo y de aquellos que respondan a los compromisos internacionales de la nación. Coordinar e integrar las acciones de las entidades que integran el Sistema para el cumplimiento de los objetivos y metas formuladas. Convocar a todas las entidades que conforman el Sistema para que prioricen y gestionen los recursos destinados al financiamiento de las acciones y planes propuestos en el marco de la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. Proponer y gestionar un sistema de monitoreo y evaluación de la Política Pública y del Plan Nacional para la Garantía Progresiva de Derecho a la Alimentación, que permitan hacer seguimiento a su ejecución. Brindar orientaciones en materias relacionadas con la garantía progresiva del derecho a la alimentación. Ser interlocutor permanente entre las diferentes instancias y entidades que conforman el Sistema, y otras que tengan competencias relacionadas. Convocar a través de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional a las reuniones ordinarias y extraordinarias del CONADAN. Presidir las sesiones y señalar el orden del día en que deben considerarse los asuntos definidos para cada sesión. Impulsar la creación de mesas temáticas específicas que permitan la implementación de la Política y el Plan Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y convocarlos según la necesidad. Someter ante todos los delegados del Sistema los asuntos que requieran de su concepto y/o preparación. Velar por la ejecución de las decisiones que tome el Consejo en ejercicio de sus funciones. 	<ol style="list-style-type: none"> Promover la asistencia técnica territorial sobre la implementación de la Política y el Plan Nacional para la Garantía del Derecho a la Alimentación. Promover el desarrollo de capacidades institucionales para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, en los diferentes niveles territoriales y en los ámbitos público y privado, y promover el intercambio de experiencias. Promover y acoger la normatividad existente para garantizar la representación de la sociedad civil y de los grupos étnicos en las instancias del Sistema. Emitir las comunicaciones oficiales en temas del derecho humano a la alimentación. Promover la difusión de la Política Pública y del Plan Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. Gestionar el recurso humano para ejercer la rectoría del sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. <p>Artículo 10. Secretaría Técnica del Consejo Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (CONADAN). El Consejo Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (CONADAN) contará con una Secretaría Técnica, la cual será ejercida de manera permanente por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</p> <p>Artículo 11. Funciones de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (CONADAN). Son funciones de la Secretaría Técnica del CONADAN:</p> <ol style="list-style-type: none"> Apoyar técnica y operativamente el funcionamiento del Sistema y liderar la articulación entre las instancias de orden nacional. Presentar en las sesiones del Consejo Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación reporte de gestión sobre las actividades desarrolladas por las entidades integrantes del Sistema, en el marco de la implementación de la Política Pública y del Plan Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. Hacer seguimiento al cumplimiento de compromisos de la Política y del Plan Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y de aquellos relacionados con el tema, tanto del orden nacional como internacional. Realizar seguimiento a los informes y resultados del sistema de monitoreo y evaluación de la Política Pública Nacional y del Plan Nacional para la Garantía Progresiva de Derecho a la Alimentación, para la presentación, detección de alertas y toma de decisiones por parte del Consejo. Convocar a las instancias del Sistema del orden nacional, elaborar las actas correspondientes y hacer seguimiento al cumplimiento de las decisiones, acuerdos y compromisos adquiridos. Coordinar la realización de las mesas temáticas para dar respuesta a los compromisos de la Política, y presentarlos para consideración y decisión del consejo. Presentar a la entidad rectora del Sistema para su estudio, las propuestas provenientes de las mesas temáticas. Preparar con el apoyo y en coordinación con las demás entidades que conforman el Sistema, toda la documentación necesaria para las sesiones, tales como estudios, informes o documentos que deban ser objeto de análisis y deliberación por la Consejo. Preparar y presentar a la entidad rectora y demás entidades que conforman el sistema las propuestas, documentos de trabajo, informes y demás material de apoyo, que sirva de soporte a las decisiones de la misma.
<ol style="list-style-type: none"> Preparar con el apoyo y en coordinación con las demás entidades que conforman el Sistema las directrices generales, procesos, lineamientos y metodologías para el funcionamiento del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación que deberán ser presentadas para aprobación de la Comisión. Dar trámite a las peticiones y solicitudes allegadas al CONADAN y poner en conocimiento de los delegados las respuestas que se emitan. Hacer seguimiento a la asistencia técnica territorial de la Política y del Plan Nacional para la Garantía del Derecho a la Alimentación, a partir de los lineamientos definidos por el Sistema. Convocar a mesas de trabajo a las secretarías técnicas de los CODEDAN y el Distrito Capital, como mínimo dos (2) veces al año, para socializar los lineamientos nacionales, hacer seguimiento a los avances territoriales y presentar los informes anuales. Gestionar el recurso humano necesario para ejercer la secretaría técnica del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. Coordinar la construcción de conceptos sobre los proyectos de ley y de los decretos reglamentarios que propendan por el desarrollo de principios, derechos y deberes para la garantía progresiva del derecho a la alimentación. <p>Artículo 12. Del Comité Nacional Agroalimentario Sostenible. Créase el Comité Nacional Agroalimentario Sostenible como la instancia que asesora técnicamente al CONADAN en la formulación y ajuste de políticas y estrategias para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, conformada por entidades gubernamentales, no gubernamentales, del nivel nacional, relacionados con los temas de producción, transformación, distribución y comercialización de alimentos.</p> <p>Parágrafo 1°. Es responsabilidad del CONADAN definir el número de delegados que conformarán el Comité, acogiendo la normatividad vigente para garantizar la representación de la sociedad civil.</p> <p>Parágrafo 2°. En el término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, el CONADAN deberá reglamentar lo relacionado con la conformación y funcionamiento del Comité.</p> <p>Parágrafo 3°. Dependiendo del tema que se trate, el Comité Nacional Agroalimentario Sostenible podrá invitar a funcionarios, representantes de entidades, expertos, académicos, organizaciones no gubernamentales y demás personas, cuyo aporte estime pertinente y pueda ser de utilidad para los fines encomendados a la misma, quienes asistirán con voz, pero sin voto.</p> <p>Artículo 13. Funciones del Comité Nacional Agroalimentario Sostenible. Son funciones del Comité Nacional Agroalimentario Sostenible las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> Definir las líneas técnicas y metodológicas para la implementación de la Política Pública Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación en lo que concierne subsistema agroalimentario. Elaborar informes de seguimiento a la política y plan nacional para la garantía 	<p>progresiva del derecho a la alimentación, en los temas relacionados a la producción, distribución y comercialización de alimentos; y presentarlo al CONADAN una vez al año para aprobación.</p> <ol style="list-style-type: none"> Diseñar los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los instrumentos de planeación territorial en el tema de sistema agroalimentario, para ser aprobados por el CONADAN. Promover la articulación de la Política Pública Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación con los instrumentos de planeación existentes en el tema, como plan de desarrollo, plan de ordenamiento territorial, planes de Manejo y Ordenamiento de Cuenca, planes de vida y etno-desarrollo, así como con los demás pertinentes. Analizar y priorizar las propuestas en materia de políticas públicas, estrategias, planes, programas o proyectos provenientes de las diferentes instancias nacionales, departamentales o municipales, según sea el caso. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos. <p>Artículo 14. Del Comité Nacional de Consumo Responsable y Prácticas Alimentarias y Nutrición. Créase el Comité Nacional de Consumo Responsable, Prácticas Alimentarias y Nutrición como la instancia conformada por actores institucionales, de la academia y la sociedad civil, del nivel nacional, relacionados con los temas de prácticas alimentarias y culturales, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos, así como de salud y nutrición. Este comité se encarga de asesorar técnicamente al CONADAN en la formulación y ajuste de políticas, estrategias, programas y proyectos para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.</p> <p>Parágrafo 1°. Es responsabilidad del CONADAN definir el número de delegados que conformarán el Comité, acogiendo la normatividad vigente para garantizar la representación de la sociedad civil</p> <p>Parágrafo 2°. En el término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, el CONADAN deberá reglamentar lo relacionado con la conformación y funcionamiento del Comité.</p> <p>Parágrafo 3°. En las sesiones del Comité Nacional de Consumo, Prácticas Alimentarias y Nutrición se podrá invitar a funcionarios, representantes de entidades, expertos, académicos, organizaciones sociales y demás personas, cuyo aporte estime pertinente y pueda ser de utilidad para los fines encomendados a la misma, quienes asistirán con voz, pero sin voto.</p> <p>Artículo 15. Funciones del Comité Nacional de Consumo responsable y Prácticas alimentarias y Nutrición. Son funciones del comité:</p> <ol style="list-style-type: none"> Definir las líneas técnicas y metodológicas para la implementación de la Política Pública Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación en su subsistema de Consumo, Prácticas alimentarias y Nutrición.

<p>2. Elaborar informes de seguimiento a la política y plan nacional para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, en los temas relacionados al consumo responsable y prácticas alimentarias y nutrición; y presentarlo al CONADAN una vez al año para aprobación.</p> <p>3. Diseñar los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los instrumentos de planeación territorial en los temas de consumo responsable y prácticas alimentarias y nutrición, para ser presentados al CONADAN.</p> <p>4. Promover la articulación de la Política Pública Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación con los instrumentos de planeación existentes en el tema, como plan de desarrollo, planes de vida y etno-desarrollo, plan de educación, plan territorial de salud, plan de atención a la primera infancia y plan integral único, así como con los demás pertinentes.</p> <p>5. Analizar y priorizar las propuestas en materia de políticas públicas, estrategias, planes, programas o proyectos provenientes de las diferentes instancias nacionales, departamentales o municipales, según sea el caso.</p> <p>6. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.</p> <p>Artículo 16. Consejos Departamentales de Alimentación y Nutrición - CODEDAN. A partir de la expedición de la presente ley, los Comités Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional se reorganizarán como Consejos Departamentales de Alimentación y Nutrición, y asumirán las funciones que se les asigna en el artículo 17 de la presente ley, como las instancias territoriales responsables de la formulación, implementación, coordinación, articulación y seguimiento interinstitucional, de la Política territorial para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación Departamental.</p> <p>Están conformados por agentes gubernamentales y no gubernamentales presentes en el nivel departamental con competencias relacionadas con la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, priorizando la participación de las organizaciones de pueblos indígenas, comunidad NARP y pueblo Rom, así como de las organizaciones de mujeres y de la agricultura familiar, campesina y comunitaria.</p> <p>Parágrafo 1°. Los Gobernadores en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberán dar cumplimiento a lo establecido en el presente artículo y reglamentar lo relacionado con su conformación y funcionamiento, de conformidad con las características y condiciones de los territorios.</p> <p>Parágrafo 2°. Los consejos departamentales de Alimentación y Nutrición deberán reunirse como mínimo cuatro (4) veces al año. Así mismo, se reunirán al menos una vez al año con el Consejo de Política Social Departamental para tratar asuntos relacionados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional.</p> <p>Artículo 17. Funciones de los Consejos Departamentales de Alimentación y Nutrición - CODEDAN. Son funciones de estos Consejos:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formular, actualizar y hacer seguimiento al Plan Departamental para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, en consonancia con la Política Pública Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y sus instrumentos, teniendo en cuenta los diagnósticos y problemáticas territoriales. 2. Promover la participación de la sociedad civil en las instancias definidas por el Sistema, así como en el ciclo de formulación y gestión de los planes territoriales de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y el ejercicio del control social 3. Generar espacios de coordinación y articulación con el Consejo de Política Social respectivo, a través de las Secretarías Técnicas de cada instancia. 4. Garantizar la articulación del plan departamental para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación con el plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planeación en los niveles departamental y nacional. 5. Promover un diálogo permanente con los Consejos municipales de Alimentación y Nutrición de su jurisdicción para la coordinación y articulación de acciones de política y el intercambio de experiencias. 6. Convocar a mesas de trabajo a las secretarías técnicas de los consejos distritales - CODIDAN y municipales - COMUDAN, como mínimo una (1) vez al año, para socializar los lineamientos nacionales y departamentales, hacer seguimiento a los avances territoriales y presentar los informes anuales 7. Construir informes semestrales de la implementación del Plan Departamental para la Garantía Progresiva del derecho a la Alimentación, para ser presentados a la secretaría técnica del CONADAN 8. Propender por la coordinación y articulación entre las instancias competentes para la formulación e implementación de los planes para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. 9. Promover intercambios de experiencias con otras entidades territoriales en materia de formulación e implementación de las políticas, planes, programas y proyectos sobre la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. 10. Definir y aprobar su propio reglamento. En el caso de modificaciones, estas deberán ser aprobadas por todos los integrantes del Consejo. 11. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos <p>Artículo 18. Estructura de los Consejos Departamentales de Alimentación y Nutrición - CODEDAN. Los consejos departamentales - CODEDAN estarán conformados por los siguientes comités técnicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Comité Departamental Agroalimentario Sostenible. 2. Comité Departamental de Consumo Responsable, Prácticas Alimentarias y Nutrición. <p>Parágrafo. Los gobernadores podrán crear los comités adicionales que consideren necesarios de conformidad con las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional de los departamentos</p> <p>Artículo 19. Del Comité Departamental Agroalimentario Sostenible. El Comité</p>
<p>Departamental Agroalimentario Sostenible es la instancia conformada por actores gubernamentales y no gubernamentales, del nivel departamental, relacionados con los temas de producción, transformación, distribución y comercialización de alimentos, que tiene como objetivo asesorar técnicamente al CODEDAN en la formulación y ajuste de políticas, estrategias, programas y proyectos para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.</p> <p>Parágrafo 1°. Es responsabilidad del CODEDAN definir los delegados que conformarán el Comité, de acuerdo a las dinámicas territoriales y acogiendo la normatividad vigente para garantizar la representación de la sociedad civil</p> <p>Parágrafo 2° Las entidades territoriales en el término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, deberán reglamentar lo relacionado con la conformación y funcionamiento del Comité.</p> <p>Parágrafo 3°. En las sesiones del Comité Agroalimentario Sostenible se podrá invitar a funcionarios, representantes de entidades, expertos, académicos, organizaciones sociales y demás personas, cuyo aporte estime pertinente y pueda ser de utilidad para los fines encomendados a la misma, quienes asistirán con voz, pero sin voto.</p> <p>Artículo 20. Funciones del Comité Departamental Agroalimentario Sostenible. Son funciones del comité:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adaptar y adoptar las líneas técnicas y metodológicas para la implementación del Plan Departamental para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación en temas de competencia o concernientes al Comité Agroalimentario Sostenible. 2. Realizar informes de seguimiento a la implementación del Plan Departamental para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, en los temas relacionados a la producción, distribución y comercialización de alimentos; y presentarlos al CODEDAN semestralmente. 3. Diseñar los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los Planes Municipales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, en el tema de sistema agroalimentario, para ser presentados al CODEDAN 4. Analizar y priorizar las propuestas en materia de políticas públicas, estrategias, planes, programas o proyectos relacionados con el sistema agroalimentario provenientes de las diferentes instancias departamentales o municipales. 5. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos. <p>Artículo 21. Del Comité Departamental de Consumo Responsable, Prácticas Alimentarias y Nutrición. Es la instancia conformada por actores gubernamentales y no gubernamentales, del nivel departamental, relacionados con los temas de prácticas alimentarias y culturales, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos, así como de salud y nutrición; que tiene como objetivo asesorar técnicamente al CODEDAN en la formulación y ajuste de políticas y estrategias para la garantía progresiva del derecho a la</p>	<p>alimentación.</p> <p>Parágrafo 1°. Es responsabilidad del CODEDAN definir los delegados que conformarán el Comité, de acuerdo con las dinámicas territoriales y acogiendo la normatividad vigente para garantizar la representación de la sociedad civil</p> <p>Parágrafo 2° Las entidades territoriales en el término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, deberá reglamentar lo relacionado con la conformación y funcionamiento del Comité.</p> <p>Parágrafo 3°. El Comité se reunirá como mínimo cada dos (2) meses y será precedido por la Secretaría Técnica del CODEDAN.</p> <p>Parágrafo 4°. En las sesiones del Comité Departamental de Consumo Responsable, Prácticas Alimentarias y Nutrición se podrá invitar a funcionarios, representantes de entidades, expertos, académicos, organizaciones sociales y demás personas, cuyo aporte estime pertinente y pueda ser de utilidad para los fines encomendados a la misma, quienes asistirán con voz, pero sin voto.</p> <p>Artículo 22. Funciones del Comité Departamental de Consumo Responsable, Prácticas Alimentarias y Nutrición. Son funciones del Comité:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adaptar y adoptar las líneas técnicas y metodológicas para la implementación de las estrategias y líneas de acción del Plan Departamental para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación en temas de competencia o concernientes al Comité de Consumo responsable, prácticas alimentarias y nutrición. 2. Realizar los informes de seguimiento a la implementación del Plan Departamental para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, en los temas relacionados a prácticas alimentarias y culturales, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos, así como de salud y nutrición; y presentarlos al CODEDAN semestralmente. 3. Diseñar los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los Planes Municipales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, en los temas de consumo responsable, prácticas alimentarias y nutrición, para ser presentados al CODEDAN 4. Analizar y priorizar las propuestas en materia de políticas públicas, estrategias, planes, programas o proyectos provenientes de las diferentes instancias departamentales o municipales, según sea el caso. 5. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos. <p>Artículo 23. Consejos distritales y municipales de categoría especial, 1, 2 y 3 de Alimentación y la Nutrición. A partir de la expedición de la presente ley los Comités Distritales y Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional - SAN se reorganizarán como Consejos Distritales y Municipales de Alimentación y Nutrición, y asumirán las funciones que se les asignan en el artículo 24, como las instancia territoriales de</p>

<p>coordinación, seguimiento interinstitucional y articulación de las políticas y estrategias para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.</p> <p>Están conformados por agentes gubernamentales y no gubernamentales presentes en el nivel municipal con competencias relacionadas con la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, priorizando la participación de las organizaciones de pueblos indígenas, comunidad NARP y pueblo Rom, así como de las organizaciones de mujeres y de la agricultura familiar, campesina y comunitaria.</p> <p>Parágrafo 1°. Es responsabilidad de la entidad territorial definir el número de delgados que conformarán el Consejo, acogiendo la normatividad vigente para garantizar la representación de la sociedad civil.</p> <p>Parágrafo 2°. Los Alcaldes en el término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley deberán reglamentar lo relacionado con la conformación y funcionamiento del Consejo.</p> <p>Parágrafo 3°. Los Consejos de Alimentación y Nutrición distritales y de los municipios de categorías especial, 1, 2 y 3, deberán reunirse como mínimo cuatro (4) veces al año.</p> <p>Artículo 24. Funciones de los Consejos distritales y de los municipios de categoría especial, 1, 2 y 3 de Alimentación y Nutrición. Son funciones de estos Consejos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular, actualizar y hacer seguimiento al Plan Distrital o Municipal para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, en consonancia con la Política Pública Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y sus instrumentos, teniendo en cuenta los diagnósticos y problemáticas territoriales. 2. Promover la participación de la sociedad civil en el ciclo de formulación y gestión de los planes territoriales de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y el ejercicio del control social 3. Generar espacios de coordinación y articulación con el Consejo de Política Social respectivo, a través de las Secretarías Técnicas de cada instancia. 4. Garantizar la articulación de los planes municipales o distritales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación con en el plan de desarrollo territorial y demás instrumentos de planeación en los niveles municipal, distrital, departamental y nacional. 5. Propender por la coordinación y articulación entre las instancias competentes para la formulación e implementación de los planes para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. 6. Construir informes anuales de la implementación del Plan Distrital/municipal para la Garantía Progresiva del derecho a la Alimentación, para ser presentados a la secretaría técnica del CODEDAN. 7. Promover intercambios de experiencias con otras entidades territoriales en materia de formulación e implementación de las políticas, planes, programas y proyectos sobre la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. 	<ol style="list-style-type: none"> 8. Definir y aprobar su propio reglamento. En el caso de modificaciones, estas deberán ser aprobadas por todos los integrantes del Consejo. 9. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos <p>Parágrafo. Los planes territoriales se deben ajustar y actualizar para que estén acordes con los planes de desarrollo, los Planes de Ordenamiento Territorial y los demás instrumentos de planeación territorial.</p> <p>Artículo 25. Consejos Municipales de Política Social de los municipios de categoría 4, 5 y 6. Los Consejos Municipales de Política Social de que trata el artículo 207 de la Ley 1098 de 2006, tendrán Comités Municipales de Alimentación y Nutrición, cuyo objetivo será la coordinación de las funciones y acciones del Sistema para la Garantía del Derecho a la Alimentación, de que trata la presente ley.</p> <p>Parágrafo. El alcalde en el término de seis (6) meses contado a partir de la expedición de la presente ley deberá reglamentar lo relacionado con la conformación y el funcionamiento del Comité de Alimentación y Nutrición en el Consejo de Política Social.</p> <p>Artículo 26. Funciones de los Consejos de Política Social de los municipios de categoría 4, 5 y 6. Además de las funciones previstas en la ley y en los reglamentos, son funciones de los Consejos de Política Social de los municipios de categoría 4, 5 y 6 las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobar los planes, programas o proyectos para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, teniendo en cuenta los diagnósticos y problemáticas territoriales. 2. Promover la participación de los representantes de la sociedad civil organizada establecidos en el Consejo de Política Social, cuando se reúna para tratar los temas del Derecho a la Alimentación. 3. Gestionar la incorporación de proyectos y programas para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación en el plan de desarrollo territorial y demás instrumentos de planeación. 4. Participar en los espacios de intercambio de experiencias en materia de formulación e implementación de las políticas, planes, programas y proyectos sobre la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, promovidas por los Consejos Departamentales de Alimentación y Nutrición. 5. Elaborar informes anuales de las acciones realizadas para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, para ser presentados a la secretaría técnica del CODEDAN. 6. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos. <p style="text-align: center;">TÍTULO III</p> <p style="text-align: center;">De la Política Nacional de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación; el Plan Nacional Rural del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación; el Plan Nacional y los Planes Departamentales, Distritales y Municipales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación</p>
<p>Artículo 27. Política Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. La Política Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación contendrá las bases para promover la garantía progresiva del derecho a la alimentación en el marco del Sistema que crea la presente ley.</p> <p>Artículo 28. Implementación territorial de la Política Pública Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. La implementación territorial de la Política Pública Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación establecida por el Consejo Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, deberá hacerse a partir de las competencias y funciones de las entidades del orden nacional y territorial en relación con la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación adecuada, sostenible y culturalmente apropiada, a través de los Planes Territoriales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, con base en la estructura del sistema definido en esta ley.</p> <p>Parágrafo. La implementación de la Política Pública Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación en el nivel territorial se desarrollará en el marco de los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, teniendo en cuenta las competencias del nivel nacional y de las entidades territoriales.</p> <p>Artículo 29. Plan Nacional Rural del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. El Plan Nacional Rural del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación coordinará las estrategias y las acciones de los instrumentos de planeación nacional y territorial para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación de la población rural.</p> <p>Artículo 30. Formulación del Plan Nacional y de los Planes Departamentales, Municipales y Distritales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. La formulación del Plan Nacional, de los planes departamentales, de los municipales y distritales de categoría especial 1, 2 y 3, se realizará conforme a los lineamientos establecidos por el Consejo Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación - CONADAN, con un enfoque de planeación participativa, que incluya a los sectores involucrados en los temas de seguridad alimentaria y nutricional y a la sociedad civil.</p> <p>Parágrafo. Los Planes de Seguridad Alimentaria y Nutricional y/o de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación vigentes al momento de la expedición de esta ley, se ajustarán en el periodo de un (1) año contado a partir de la expedición de los lineamientos técnicos por parte del CONADAN.</p> <p>Artículo 31. Priorización y gestión de los recursos para la ejecución de la política contemplada en Plan Nacional y de los Planes Departamentales, Municipales y Distritales para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. Para efectos del</p>	<p>cumplimiento de los objetivos definidos en la presente ley, las entidades del orden nacional responsables de la ejecución de los programas y proyectos contemplados en la Política Nacional y en los planes nacionales para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, priorizarán e incluirán en sus presupuestos los recursos para su financiación, en el marco de sus competencias. Lo anterior, en concordancia con su oferta institucional, y su ejecución estará sujeta a las restricciones fiscales y presupuestales del Marco Fiscal de Mediano Plazo y del Marco de Gasto de Mediano Plazo, respectivamente, conforme a las normas de la Ley Orgánica de Presupuesto</p> <p>Las entidades territoriales, en la formulación e implementación de los programas y proyectos contemplados en las políticas y los planes territoriales para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, priorizarán e incluirán en sus presupuestos los recursos para su financiación, en el marco de sus competencias en concordancia con su oferta institucional, teniendo en cuenta las normas orgánicas de presupuesto, adoptadas por la entidad territorial o, en su defecto, por la Ley Orgánica de Presupuesto.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO IV</p> <p style="text-align: center;">Seguimiento y Evaluación</p> <p>Artículo 32. Observatorio de Derecho a la Alimentación y Nutrición (ODAN). A partir de la expedición de la presente ley, el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional -OSAN se denominará Observatorio de Derecho a la Alimentación y Nutrición - ODAN, como una de las instancias del Sistema, en el nivel nacional, que realizará el seguimiento y evaluación de la Política, Plan Nacional y los Planes Territoriales para la Garantía del Derecho a la Alimentación, en coordinación con el Consejo Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y los Consejos Territoriales.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Protección Social será el responsable del funcionamiento del ODAN, y del sistema de seguimiento y evaluación; así como de su mantenimiento.</p> <p>Parágrafo 2°. El ODAN contará con un sistema de seguimiento y evaluación, que deberá garantizar la inclusión de indicadores que den cuenta de la implementación del enfoque diferencial de esta política (curso de vida, grupos étnicos y género).</p> <p>Parágrafo 3°. El ODAN será responsable del monitoreo y seguimiento a las situaciones en el nivel nacional y territorial que involucren a sujetos y poblaciones en donde sea reconocida la vulneración del derecho a la alimentación o generando las alertas correspondientes ante el CONADAN.</p> <p>Artículo 33. Como resultado de las acciones de seguimiento y evaluación, el ODAN proporcionará evidencia a las instancias del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación para que formulen estrategias, planes, programas y proyectos</p>

orientados a mejorar la capacidad y oferta para la garantía progresiva del derecho a la alimentación a nivel nacional y territorial.

Artículo 34. El ODAN será responsable de elaborar los informes de país en materia de garantía del derecho a la alimentación, en coordinación con los consejos.

TÍTULO V Disposiciones finales

Artículo 35. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 1355 de 2009, los Decretos 2055 de 2009 y 1115 de 2014, y las demás disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 36. Financiación. Las funciones asignadas en esta ley a las instancias que conforman la estructura del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, deberá implementarse de forma consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo y las disponibilidades presupuestales, hasta la concurrencia de las respectivas apropiaciones autorizadas en cada sector y a sus entidades.

De los Honorables Representantes,

HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA
Coordinador Ponente

JENNIFER KRISTIN-ARIAS FALLA
Coordinador Ponente

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 104 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual la Nación se asocia a la conmemoración del centenario del municipio de Quimbaya, departamento del Quindío, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA DE LEY.

El presente proyecto de Ley es de origen parlamentario, fue presentado por los Honorables Representantes Diego Javier Osorio Jiménez, Juan David Vélez Trujillo, Milton Hugo Angulo Viveros, Enrique Cabrales Baquero, Yenica Sugein Acosta Infante, Esteban Quintero Cardona, Félix Alejandro Chica Correa, Edward David Rodríguez Rodríguez, Juan Carlos Rivera Peña, Germán Alcides Blanco Álvarez, John Jairo Bermúdez Garcés, Jaime Armando Yepes Martínez, José Jaime Uscategui Pastrana, Jennifer Kristin Arias Falla, Christian Munir Garcés Aljure, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, José Vicente Carreño Castro, y por los Honorables Senadores María del Rosario Guerra de la Espriella, José Obdulio Gaviria Vélez, Juan Samy Merheg Marun, John Harold Suarez Vargas, Myriam Alicia Paredes Aguirre, Javier Mauricio Delgado Martínez y otras firmas.

El proyecto inició su trámite formal con la radicación ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes el día 21 de julio del año 2021, el proyecto fue publicado en gaceta N° 956 del día viernes 6 de agosto del año 2021. De manera posterior, fue repartido a la Comisión Sexta Constitucional permanente, donde fue designado como ponente para primer debate de la iniciativa de Ley que nos ocupa.

El día 21 de septiembre de 2021, la Honorable Comisión Sexta de la Cámara de Representantes aprobó por unanimidad la presente iniciativa legislativa, lo anterior dispuesto en el Acta No 11 de 2021. Posteriormente, fue designado como ponente para segundo debate del presente proyecto de ley.

Es de anotar que se realizó solicitud de concepto jurídico al Proyecto de Ley 104/2021 ante el Ministerio de Cultura para que realice los comentarios y sugerencias pertinentes respecto a la viabilidad e impacto de la iniciativa legislativa.

2. OBJETO:

Este proyecto tiene por objeto conmemorar los 100 años de fundación municipal de Quimbaya - departamento del Quindío, el día 05 de abril del año 2022, rindiendo homenaje a sus habitantes y declarando a su vez como patrimonio cultural inmaterial de la nación el festival de velas y faroles que se lleva a cabo en dicho municipio los días 7 y 8 de diciembre de cada año, sumado a lo anterior se busca la realización de obras de infraestructura, sociales, culturales y turísticas. Con ocasión a dicha conmemoración se busca el asocio de la Nación y la autorización al Gobierno Nacional para que incorpore en el Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias para tal fin.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa en mención se compone de 6 artículos, los cuales tienen las siguientes consideraciones:

- Artículo 1:** Establece el objeto del proyecto de Ley
- Artículo 2:** Se realiza un reconocimiento al municipio de Quimbaya y a sus habitantes
- Artículo 3:** Busca reconocer a Quimbaya como "Tierra de luz de Colombia" y declarar como patrimonio cultural inmaterial de la nación "el festival de velas y faroles"
- Artículo 4:** Señala obras representativas para el municipio, buscando que las mismas sean financiadas por la Nación.
- Artículo 5:** Señala la manera de incorporar los gastos de las obras en el Presupuesto General de la Nación.
- Artículo 6:** Vigencia.

3.1 DOCUMENTO CONPES 4039 DEL AÑO 2021

Considero importante señalar en este punto que, en el artículo 4 de la iniciativa de Ley que nos ocupa, se establecen unas obras representativas para el municipio de Quimbaya en el departamento del Quindío, entre ellas una obra de variante - doble calzada Quimbaya - Cartago. Frente a lo anterior es importante señalar que en el CONPES 4039 del año 2021 "Declaración de importancia estratégica de los proyectos de inversión del programa de vías para la conexión de territorios, el crecimiento sostenible y la reactivación 2.0" en el punto tres sobre diagnóstico, se señala a renglón seguido lo siguiente "Actualmente, Colombia cuenta con una infraestructura de transporte que enfrenta una serie de retos debido al deterioro, bajos índices de calidad y bajas inversiones en corredores estratégicos. Estos retos dificultan el logro de una conexión más integral de los territorios colombianos, a través de las vías primarias, vías secundarias también denominadas regionales, vías terciarias y férreas".

Dado lo anterior, proponen unas intervenciones para solucionar dichas problemáticas, dichas intervenciones son relacionadas en la tabla 3 del documento CONPES - Relación de proyectos de inversión declarados de importancia estratégica -, y en su renglón 14 aparece la doble calzada Montenegro - Cartago, con la siguiente descripción "Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Cartago - Alcalá - Montenegro - Armenia. Valle del Cauca, Quindío" y con el siguiente BPIN 2018011000513.¹

¹ DOCUMENTO CONPES 4039 del año 2021, páginas 18, 19 y 20. Disponible en línea en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3/B3micros/4039.pdf>

4. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA:

El municipio de Quimbaya, departamento del Quindío, es un municipio caracterizado por sus incommensurables verdes, su riqueza invaluable en materia de flora y fauna, su festival de velas y faroles en el mes de diciembre de cada anualidad y sus sitios turísticos que atraen a los habitantes de los otros 11 municipios del departamento, así como a turistas foráneos nacionales y extranjeros. El municipio posee un clima bastante agradable, majestuosos paisajes como la laguna "la cascada", el refugio de vida silvestre "la montaña del ocaso", el bosque natural "el Japón", la quebrada "San Felipe", entre otro cumulo de parajes inmersos en las tierras quimbayunas. Lo que permite que en su geografía existan atractivos turísticos que lo posicionan como un excelente destino en el departamento y en el país.

Quimbaya cuenta con una urdimbre de verdes y de recursos hídricos que matizan con la parte urbana del municipio. Un lugar en el cual se pueden encontrar diversas actividades para practicar, como balsaje, canopy, rapel, torrentismo, bmx, así como actividades de sana diversión y pedagogía en materia del campo, de educación agraria, ganadera y ecoturística.

Además de esto, la inclusión del municipio de Quimbaya dentro de la declaración como patrimonio de la humanidad realizada por la UNESCO al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia calendada al año 2011, permitió potencializar el turismo en el municipio, entregándole mucha más fuerza a los parques temáticos, a los sitios turísticos y al municipio como tal.

Por lo mencionado anteriormente, el municipio de Quimbaya cuenta con un sinnfin de ventajas en materia geográfica, de flora, fauna, agricultura, ganadería, además de esto las actividades socioculturales en específico la del festival de velas y faroles, junto con la presencia de parques temáticos y su inclusión dentro del PCCC, la convierten en un destino atractivo, que puede tener la posibilidad de potencializar sus fortalezas en aras de convertirse en un referente turístico por excelencia a nivel regional, nacional e internacional.

5. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

5.1 RESEÑA HISTORICA DEL MUNICIPIO DE QUIMBAYA:

El municipio de Quimbaya tiene sus orígenes hacia el año de 1889, cuando las leyendas de riqueza y fertilidad en el Quindío hicieron que avalanchas de colonos llegaran por las márgenes del río La Vieja al hoy municipio luz de Colombia. La época de la guerra de los mil días hacia el año de 1899, fue una época de inmigración de colonos hacia el Quindío; aparecen los pioneros pobladores; luego hacia 1902, la geografía del hoy municipio, ya contaba con bastantes habitantes en poblaciones rurales, entre los que se encontraban Juan de Jesús Buitrago, Víctor Grajales, Eladio Ocampo, entre otros; el primero estableció una fonda en el sitio denominado Ceilán, este hecho

fue el hito de un proceso fundacional, a ese lugar llegaban los colonos que se establecieron en la región, quienes venían de largas jornadas desde Filandia hacia el Río la Vieja en el Valle; o que iban para otros lados como por ejemplo para Tres Esquinas o la Balsa hoy Alcalá.

Vale la pena señalar que, para el año de 1909, Samuel Jaramillo, Antonio Cifuentes, Ricardo Echeverry y el padre Francisco de Paula Montoya, fundaron un caserío, el cual en el año de 1912 se constituyó como el corregimiento de Alejandría. Dicha geografía atraía a la población, no solamente por la riqueza de la tierra, la fertilidad de la misma, y los paisajes majestuosos inmersos en ella, sino por algo aún más extraordinario, ser territorio de los indios quimbayas.

Así pues, con el trasegar de los meses, la zona empezó a tener más pobladores, y todo parecía estar ad portas de la gestación de un nuevo territorio. Quimbaya fue fundado como territorio en el año de 1914, un 1 de agosto de dicha anualidad, los señores Antonio Cifuentes, Samuel Jaramillo, Francisco de Paula Montoya, Juan de Jesús Buitrago, Víctor Grajales y Eladio Ocampo fundaron al territorio de Quimbaya, geografía que para la fecha aún no contaba con la investidura de municipio.

Para el año de 1922, se da su erección como municipio, el 5 de abril de 1922, le es otorgado el nombre de **QUIMBAYA**, después de haberse propuesto nombres como Alejandría, Bolívar, Andalucía y Lorena. Según los comunicadores de la época, dicen que Carlos Jaramillo Isaza, diputado de la Asamblea de Caldas, fue quien mediante ordenanza # 26 de aquel 5 de abril del ya referido año, logra el natalicio del municipio de Quimbaya, con cabecera municipal de Alejandría y el corregimiento del mismo nombre, señalan que, según la ya referenciada ordenanza, los límites del municipio serían los siguientes:

Los límites del nuevo municipio son desde la desembocadura de la quebrada San Felipe en el río la Vieja Departamento del Valle hasta el mojón cerca de la casa de Santiago Castillo, junto al camino vial, desde ahí hasta el punto de las Delgaditas, hasta la quebrada Buenavista; por estas aguas arriba hasta la Española, de allí en línea recta al río Roble y de allí río abajo hasta el río la Vieja, de allí hasta la partida.²

El primer alcalde municipal fue el señor Antonio Cifuentes, quien fuese nombrado el día 4 de julio de 1922, en las primeras sesiones del concejo municipal.

El desarrollo urbano de la sociedad quimbayuna empezó a adoptar la cuadrícula española como esquema urbanístico para su planificación, es decir una expansión territorial entorno a la plaza principal, este hecho es dable considerarlo como un formato patrimonial, por lo tanto, debe ser valorado como tal en el área central primordialmente.

² Límites del municipio de Quimbaya, disponible en, <http://www.quimbaya-quindio.gov.co/municipio/nuestro-municipio>

5.2. GEOGRAFÍA DEL MUNICIPIO

El municipio de Quimbaya se encuentra ubicado en los ramales occidentales de la cordillera central al occidente del Departamento del Quindío y en zona estrategia de comunicación hacia el Valle del Cauca, su zona de influencia en mayor medida es sobre los municipios del norte del Valle.

Quimbaya limita con los municipios de Alcalá (Valle del Cauca) por el Norte, Montenegro (Quindío) por el sur, con Filandia y Circasia (Quindío) por el oriente, con Obando (Valle del Cauca) por el Sur. Tiene una localización geográfica que se determina en una latitud norte de 4° 37' 60", una longitud oeste de 75° 45' 0", se encuentra a 1.339 metros sobre el nivel del mar, tiene una temperatura promedio de 21° y está localizado a una distancia de 20 km de Armenia, capital del departamento del Quindío.

El municipio de Quimbaya posee una superficie de 126,69 km², de los cuales 2.21 km², pertenecen al área urbana y 124.48 corresponden al área rural, tiene un relieve que se caracteriza por sus terrenos ondulados, sin grandes depresiones y con gran potencialidad en sus suelos de predominancia agrícola.⁶

5.3 ECONOMÍA DEL MUNICIPIO

La economía local del municipio de Quimbaya es fundamentalmente rural, colocando en segundo lugar la ganadería. Sin dejar de mencionar que en el sector urbano se concentra el comercio, los servicios financieros e institucionales. En el municipio al igual que en el resto del departamento se está fomentando el agroturismo en las fincas cafeteras, lo que genera otras fuentes de empleo para la población local y regional.

5.4 TURISMO EN EL MUNICIPIO

Desde hace ya varias décadas el municipio de Quimbaya ha buscado entrar en el sector turístico, en especial con el turismo ecológico y el agroturismo, los cuales deben convertirse en la principal actividad del municipio o en su defecto en una fortaleza o alternativa viable; la belleza escénica, la flora, la fauna, el paisaje e inclusive el uso de la tierra son componentes de carácter ambiental de alto atractivo turístico, que permiten la realización de ofertas turísticas organizadas en el municipio.

Sin embargo, es importante señalar que en Quimbaya se han conformado dos centros, uno administrativo donde se localiza el Centro Administrativo Municipal y es el lugar en el cual actualmente está la alcaldía municipal, el concejo, la personería, e inclusive las dependencias judiciales y de la Fiscalía General de la Nación, por otro lado, está la plaza principal que sigue siendo la plaza de Bolívar, donde inicialmente y por muchos años estuvo localizado el palacio administrativo y que al sol de hoy está enmarcada por el templo de San José, matizado con un cristo pintado de blanco, que resalta el centro de la ciudad.

El desarrollo urbano del municipio fue rápido, la bonanza cafetera y la dinámica económica permitieron que rápidamente empezaran a crecer los centros poblados, superando el tamaño de Montenegro y disputándose su prioridad con la villa del Cacique, Calarcá.

Quimbaya se transformó entonces en un nuevo centro de servicios financieros y de salud para su vecindad, así los habitantes de Alcalá y Ulloa se servían en sus mercados y bancos de Quimbaya, la apertura de la carretera hacia Cartago dinamizó mucho más el desarrollo urbano y el empuje económico ha hecho del municipio un importante centro urbano.³

Con la creación del Departamento del Quindío en 1.966 Armenia jalona un nuevo centro de la región Quimbaya, creando el eje cafetero del occidente colombiano, de igual manera la bonanza cafetera hace que Quimbaya tenga ventajas comparativas como productor del grano, fortaleciendo de alguna manera a la economía departamental pero sobre todo generando una estabilidad económica de la región en su dinámica urbana, proyectándose como un nuevo centro articulador con el norte del Valle, ya que es vía obligatoria para Cartago y la variante Pereira - Cali y en los recorridos desde el centro del país hacia el pacífico Colombiano.⁴



5

³ Historia de Quimbaya, Quindío, información tomada de, <http://quimbaya-quindio-ya.blogspot.com/2013/03/historia-quimbaya-quindio.html>
⁴ Información tomada del portal web observatorio Quindío, disponible en, https://observatorio.quindio.gov.co/images/fichas_basicas_municipales/Quimbaya_FBM_2014.pdf
⁵ Quimbaya, Quindío, Fotografía de Alejandro Arboleda.

⁶ Información tomada de la página de Observatorio Quindío, disponible en línea en, https://observatorio.quindio.gov.co/images/fichas_basicas_municipales/Quimbaya_FBM_2014.pdf

Además, resaltamos nuevamente que el municipio tierra luz de Colombia, forma parte del Paisaje Cultural Cafetero, el cual fue declarado por la UNESCO en el año 2011 como patrimonio mundial de la humanidad, lo que le permite ser vitrina a nivel nacional e internacional, pues el PCCC es un modelo innegable de superación frente a todo el globo terráqueo, de pujanza, adaptación, productividad, preservación, transformación, generación de economías campesinas y productivas, legado de amor por la tierra y por la naturaleza, pues es increíble que pese a su ubicación en zonas montañosas y boscosas que en el pretérito fueron de difícil acceso, se desarrolló una caficultura que trascendió fronteras, atravesó océanos, fue testigo de amores y de pactos entre familias, pactos políticos, fundación de municipios, cuna de escritores y poetas, de conquistas históricas que le confirieron visibilidad a Colombia ante la comunidad internacional, y Quimbaya no es ajeno a ello.

Sumado a lo anterior, como ya lo hemos manifestado en la presente exposición de motivos, el municipio de Quimbaya cuenta con unos lugares infinitamente majestuosos y maravillosos para visitar y practicar varias actividades para todas las edades.

Hay parques temáticos en los cuales puedes interactuar de forma directa con animales, conocer en primera persona las actividades de la granja y el campo, inclusive existen zonas en las cuales realizar actividades de balsaje, torrentismo, canopy, entre otras. Así las cosas, resulta menester señalar algunos de dichos parques:

- **PANACA – PARQUE NACIONAL DE LA CULTURA AGROPECUARIA:** Este parque temático constituye una divertida manera de aprender sobre las labores del campo. A través de ocho estaciones en las cuales existe una relación entre los visitantes y los animales que se cuidan en el complejo. Todo en este lugar hace parte de un compromiso para llevar un mensaje a los asistentes de que las ciudades dependen del campo y por lo tanto "sin campo no hay ciudad", lo que representan una responsabilidad a ultranza la que tenemos todos los ciudadanos, de realizar un manejo responsable de la tierra, la fauna y los recursos naturales.

PANACA, abrió sus puertas después de una de las tragedias que marco al departamento del Quindío, el terremoto de 1999, es así como buscando reactivar la economía de la región y apelando a la generación de empleos dignificando la labor del campo nació este majestuoso parque.⁷

- **PARQUE DE LOS ARRIEROS:** Este parque, es un lugar creado alrededor de la cultura de la arriería, en el cual se pueden escuchar cuenteros y trovadores que comparten las anécdotas de nuestros antepasados, quienes trasegaron por estas tierras a lo largo de la

⁷ Página oficial del parque PANACA, disponible en, <https://panaca.com.co/Home/Historia>

Es un sitio en el que se pueden recorrer senderos ecológicos, aprender sobre la historia de la arriería y el proceso artesanal de la molienda de caña, entre otras actividades.⁸

- **LA GRANJA DE MAMÁ LULU:** La pequeña Granja de Mamá Lulú, es un paraíso ecológico que a través de años de esfuerzo ha permitido crear un ambiente en el cual se integran el hombre y la naturaleza en total armonía y cooperación. Es una granja integralmente autosustentable, que ostenta el título de ser pionera en el agroturismo ecológico en Colombia.⁹
- **BALSAJE PUERTO ALEJANDRIA:** En esta actividad encontramos una experiencia única por el Río La Vieja, descendiendo en una balsa hecha a base de guadua, en la cual se podrán observar maravillosos paisajes y una diversión asegurada.

6. FESTIVAL DE VELAS Y FAROLES, 7 Y 8 DE DICIEMBRE

Quimbaya sin lugar a dudas es un destino vestido de paisaje, sumado a ello hablar del festival de velas y faroles en el municipio, es referirse a una manifestación que conjuga con un acto colectivo de fe, es una tradición popular en la cual están en primer lugar, el arte, la creatividad y la cultura

El alumbrado de Quimbaya en el departamento del Quindío, se ha consolidado como uno de los atractivos turísticos más importantes del eje cafetero y de nuestro país. Durante las noches del 7 y el 8 de diciembre, centenares de turistas de toda Colombia e inclusive del extranjero recorren las calles de la tierra luz de Colombia, para disfrutar de esta hermosa tradición conocida por muchos como el día de las velitas, tradición religiosa y popular en honor a la fiesta de la inmaculada Concepción de la Virgen María, fiesta de tradición católica, que se celebra en estas fechas, cada año en Colombia.

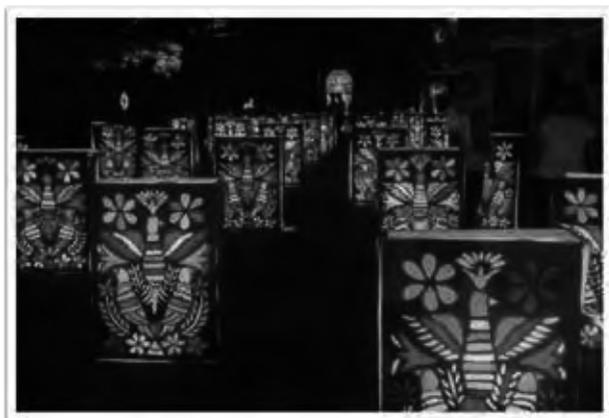
El ya referido festival se ha consolidado no solamente como una celebración religiosa, sino también como una manifestación artística, pues cada año se celebra en el municipio el concurso de velas y faroles, donde muchísimos artesanos e inclusive ciudadanos, compiten por el premio del mejor farol, de la calle o cuadra más linda.

Ha sido tanto el éxito del alumbrado en Quimbaya, que varios municipios vecinos como Montenegro, Circasia, Filandia e incluso Armenia, han tratado de imitarlo, con el fin de atraer más turistas y embellecer con esta celebración las calles de sus pueblos.

⁸ Página oficial del parque los arrieros, disponible en, <https://www.parquelosarrieros.com/es/noticias/nuestra-empresa-parque-los-arrieros>
⁹ Página oficial de la Gran de Mamá Lulú, disponible en, <http://graniamamalulu.com/>

Esta costumbre que ha tenido gran acogida en el municipio de Quimbaya, permitió llamar al mismo como la "tierra de luz de Colombia" pues como ya se dijo se ha ido renovando por diversas miradas, dando a la práctica artesanal un ingrediente artístico e innovador.

El alumbrado mereció el reconocimiento como bien de interés cultural intangible por parte de la Asamblea departamental, lo anterior con la aprobación de la Ordenanza 0023 de septiembre 26 del año 2006, ordenanza que en su artículo primero señala a renglón seguido lo siguiente: "Declarar como bien de Interés Cultural Intangible del Departamento del Quindío, el Festival de Velas y Faroles que se celebra en el municipio de Quimbaya"¹⁰ (fotografía)¹¹



¹⁰ Ordenanza Departamental 023/2006, archivo oficial de la Asamblea Departamental del Quindío.

¹¹ Fotografía tomada de la Página Web de RCN radio, disponible en, <https://www.rcnradio.com/colombia/eje-cafetero/se-encenderan-mas-de-40-mil-faroles-este-fin-de-semana-en-quimbaya-quindio>

7. MARCO NORMATIVO

El marco normativo bajo el cual se encuentra argumentado el presente proyecto de Ley, encuentra su sustento en disposiciones contenidas en la Constitución Política Colombiana. En primer lugar, el artículo 150 establece la competencia que tiene el Congreso de la República como rama legislativa del poder público para interpretar, reformar y derogar las leyes; el artículo 154 señala la facultad que tienen los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado de la República de presentar proyectos de Ley y/o de actos legislativos.

A su vez el artículo 334 de la Carta Política señala la facultad del Gobierno Nacional de tomar la dirección de la economía del país, en relación con este artículo la presente iniciativa enfoca respecto de la función estatal en la dirección general de la economía y su intervención por mandato expreso de la ley, resaltando como uno de los fines el de promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones y municipios del país; por su parte el artículo 341 superior señala la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las previstas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 359 de la Constitución Nacional.

A su vez, la Corte Constitucional, en pronunciamiento calificado al año 2011 mediante Sentencia C-817 del 2011, señala lo siguiente referente a las leyes de honores "La jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente: (...) 3. **El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo.** Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) **leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos;** y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios." (negrilla y subrayado propio)¹²

De igual manera, es importante señalar que a la luz del numeral 3 del artículo 150 constitucional, se establece que, corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejercer funciones como "3 Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos". En el mismo sentido el numeral 11 del ya referido artículo establece que el Congreso de la República es el encargado de "establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración". Dicha función

¹² Corte Constitucional Colombiana, MP Luis Ernesto Vargas Silva, C-817 de 2011, disponible en línea en, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-817-11.htm>

en concordancia con el artículo 345 superior el cual establece que no se podrá hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos y tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso

Además de lo anterior es importante señalar que, el documento CONPES 4039 de año 2021, la cual establece la doble calzada Montenegro – Cartago dentro de los Proyectos de Inversión declarados de importancia estratégica

Finalmente, en cuanto al sistema de cofinanciación la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C729/2005, manifestó que:

“Como ha sido explicado en la jurisprudencia de esta Corporación, la duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alideración de responsabilidades policivas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de la autonomía territorial consagrado en la Constitución Política. Sin embargo, la norma citada prevé algunas excepciones (...) Es claro que mediante el sistema cofinanciación la nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen. A través de ese mecanismo la nación orienta la dinámica de la descentralización, al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales”, en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior.”¹³

8. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS O RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES.

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

¹³ Corte Constitucional Colombiana, MP Alfredo Beltrán Sierra, C-729 del año 2005, disponible en, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-729-05.htm>

9. PROPOSICIÓN FINAL

En mérito de lo expuesto, rindo **PONENCIA POSITIVA** y solicito a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes dar Segundo Debate al Proyecto de Ley 104 de 2021 Cámara **“Por medio del cual la Nación se asocia a la conmemoración del centenario del municipio de Quimbaya, departamento del Quindío, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.”**

Del Honorable Representante



LUIS FERNANDO GÓMEZ BETANCURT

Representante a la Cámara por el Departamento de Caldas
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE - PROYECTO DE LEY 104 DE 2021 – CÁMARA: “Por medio del cual la Nación se asocia a la conmemoración del centenario del municipio de Quimbaya, departamento del Quindío, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto vincular a la Nación para que se asocie y rinda público homenaje al municipio de Quimbaya, departamento del Quindío, con motivo de la conmemoración de sus 100 años de fundación como municipio, el día 5 de abril del año 2022.

ARTÍCULO 2º. La Nación hace un reconocimiento al municipio de Quimbaya y resalta las virtudes de sus habitantes, su vocación cafetera, turística y su producción cultural, así como sus aportes al desarrollo social, cultural, turístico y económico de la región y del país.

ARTÍCULO 3º. Reconózcase al municipio de Quimbaya, departamento del Quindío como “Tierra de luz de Colombia”. Igualmente, declárase como patrimonio cultural inmaterial de la nación “El festival de velas y faroles”

Parágrafo: Autorízase al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura y del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, para asesorar y apoyar al municipio de Quimbaya – Departamento del Quindío, en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos culturales y turísticos inherentes a el festival de velas y faroles.

ARTÍCULO 4º. Autorízase al Gobierno Nacional para que, de conformidad con lo establecido en la Constitución y la Ley, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación e impulse a través del sistema de cofinanciación las partidas presupuestales necesarias con el fin de adelantar los siguientes proyectos de infraestructura y de carácter social, cultural y turístico en el municipio de Quimbaya:

- 1- Obra – variante - doble calzada Quimbaya – Cartago.
- 2- Museo Cultura Quimbaya – Tumbas de Cancel.
- 3- Terminal de Transportes del Municipio de Quimbaya.
- 4- Parque recreacional SADEQUI.

ARTÍCULO 5º. La autorización de gasto otorgada al Gobierno Nacional en virtud de la presente ley, se incorporará en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal; en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y en segundo lugar de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

ARTÍCULO 6º. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación

Cordialmente,



LUIS FERNANDO GÓMEZ BETANCURT

Representante a la Cámara por el Departamento de Caldas
Ponente.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA VEINTIUNO (21) DE SEPTIEMBRE DE 2021, AL PROYECTO DE LEY No. 104 de 2021 CÁMARA

“POR MEDIO DEL CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA A LA CONMEMORACIÓN DEL CENTENARIO DEL MUNICIPIO DE QUIMBAYA, DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO, RINDE HOMENAJE A SUS HABITANTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto vincular a la Nación para que se asocie y rinda público homenaje al municipio de Quimbaya, departamento del Quindío, con motivo de la conmemoración de sus 100 años de fundación como municipio, el día 5 de abril del año 2022.

ARTÍCULO 2º. La Nación hace un reconocimiento al municipio de Quimbaya y resalta las virtudes de sus habitantes, su vocación cafetera, turística y su producción cultural, así como sus aportes al desarrollo social, cultural, turístico y económico de la región y del país.

<p>ARTÍCULO 3°. Reconózcase al municipio de Quimbaya, departamento del Quindío como "Tierra de luz de Colombia". Igualmente, declárase como patrimonio cultural inmaterial de la nación "El festival de velas y faroles"</p> <p>Parágrafo: Autorízase al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura y del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, para asesorar y apoyar al municipio de Quimbaya – Departamento del Quindío, en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos culturales y turísticos inherentes a el festival de velas y faroles.</p> <p>ARTÍCULO 4°. Autorízase al Gobierno Nacional para que, de conformidad con lo establecido en la Constitución y la Ley, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación e impulse a través del sistema de cofinanciación las partidas presupuestales necesarias con el fin de adelantar los siguientes proyectos de infraestructura y de carácter social, cultural y turístico en el municipio de Quimbaya:</p> <p>1- Obra – variante - doble calzada Quimbaya – Cartago. 2- Museo Cultura Quimbaya – Tumbas de Cancel. 3- Terminal de Transportes del Municipio de Quimbaya. 4- Parque recreacional SADEQUI.</p> <p>ARTÍCULO 5°. La autorización de gasto otorgada al Gobierno Nacional en virtud de la presente ley, se incorporará en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal; en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y en segundo lugar de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.</p> <p>ARTÍCULO 6°. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>CAMARA DE REPRESENTANTES. – COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. 21 de septiembre de 2021. – En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el Proyecto de Ley No. 104 de 2021 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA A LA CONMEMORACIÓN DEL CENTENARIO DEL MUNICIPIO DE QUIMBAYA, DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO, RINDE HOMENAJE A SUS HABITANTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", (Acta No. 011 de 2021) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 14 de septiembre de 2021 según Acta No. 010 de 2021; respectivamente, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.</p> <p>Lo anterior con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.</p> <p>RODRIGO ARTURO ROJAS LARA Presidente</p>  <p>DIANA MARCELA MORALES ROJAS Secretaria General</p>
--	--

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE**

Bogotá, D.C., 29 de septiembre de 2021

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del **Proyecto de Ley No. 104 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA A LA CONMEMORACIÓN DEL CENTENARIO DEL MUNICIPIO DE QUIMBAYA, DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO, RINDE HOMENAJE A SUS HABITANTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**.

La ponencia para segundo debate fue firmada por el **Honorable Representante LUIS FERNANDO GÓMEZ**.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 577 / del 29 de septiembre de 2021, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



**DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria General**

CARTA DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN DE FIRMA HONORABLE REPRESENTANTE JORGE ELIÉCER SALAZAR L. A PROYECTOS DE LEY NÚMEROS 145, 147, 149 Y 150 DE 2021 CÁMARA

Bogotá, 22 de septiembre de 2021

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA
 Secretario General Cámara de Representantes
 Ciudad

REFERENCIA: ADHESIÓN DE FIRMA A PROYECTOS DE LEY.

Respetado Señor Secretario, reciba un cordial saludo de mi parte.

Por medio del presente oficio, me dirijo a su despacho para solicitar se agregue mi firma a los siguientes proyectos de ley.

- 1- Proyecto de Ley No. 145 2021 "Por medio de la cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se modifica el concepto de impacto fiscal"
- 2- Proyecto de Ley No 150-2021 "Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales".
- 3- Proyecto de Ley No. 149 - 2021 "Por medio de la cual se dictan medidas para protección del pre pensionado y se dictan otras disposiciones"
- 4- Proyecto de Ley No. 147 - 2021 "Por medio de la cual se dictan medidas para proteger a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, telefonía celular, internet y televisión, se modifica la ley 142 de 1992, y se dictan otras disposiciones".

Dichas iniciativas fueron radicadas ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 28 de julio del año en curso, siendo autoría del HR Víctor Manuel Ortiz Joya.

Lo anterior teniendo en cuenta que desde antes de la radicación lo apoyé con mi firma y por circunstancias ajenas a mi voluntad quedó por fuera en estas iniciativas, por tal motivo, solicito a su Despacho comedidamente adicione mi firma a las mismas y de esta manera poder acompañar su trámite legislativo, toda vez que comparto sus objetivos y finalidades y me sumo al apoyo.

Cordialmente

JORGE ELIECER SALAZAR LÓPEZ

Representante a la Cámara por el departamento del Cesar

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 284 DE 2020 SENADO Y 291 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se establecen garantías de protección en favor del consumidor de comercio electrónico y se dictan otras disposiciones

DDVDT

Bogotá D.C., 22 de septiembre de 2021

Honorable
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
 Secretario General de la Cámara de Representantes
 Cámara de Representantes
 secretaria.general@camara.gov.co

Asunto: Observaciones al Proyecto de Ley No. 284 de 2020 Senado y 291 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se establecen garantías de protección en favor del consumidor de comercio electrónico y se dictan otras disposiciones"

Respetado señor Presidente,

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo presenta por medio de este escrito unas observaciones puntuales al Proyecto de Ley No. 284 de 2020 Senado y 291 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se establecen garantías de protección en favor del consumidor de comercio electrónico y se dictan otras disposiciones", el cual está pendiente de designación de ponente para surtir primer debate en la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes.

El Ministerio considera que las modificaciones realizadas al proyecto de ley en el trámite legislativo en el Senado son positivas. En particular, se eliminó la norma relacionada con el derecho de retracto la cual, de haber sido aprobada, habría podido dar lugar a inconvenientes relacionados con diferencias interpretativas acerca del alcance de ese derecho, y habría hecho necesario establecer excepciones o condiciones especiales para distintos sectores, tales como el del transporte aéreo. El Ministerio también resalta positivamente la eliminación del artículo que habría obligado a todo proveedor de bienes y servicios, incluidos los pequeños empresarios, a elaborar un plan de atención para el consumidor electrónico el cual estaría sujeto a observaciones de la SIC.

Ahora bien, respecto de la versión aprobada por la plenaria del Senado, que se encuentra publicada en la Gaceta 1033 de 2021, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo presenta algunos comentarios puntuales.

El artículo 1º señala que el proyecto de ley tiene por objeto la adopción de normas complementarias al marco normativo de garantías en favor del consumidor de comercio electrónico, sin perjuicio de los derechos reconocidos en la Ley 1480 de 2011. La norma desconoce las garantías establecidas en

la Ley 2068 de 2020 para los consumidores de servicios turísticos ofertados a través de plataformas electrónicas de servicios turísticos.

Por lo anterior, se sugiere eliminar esta última referencia o en su defecto incluir la Ley 2068 de 2020, por hacer parte de las normas especiales que regulan la materia, así:

"La presente ley tiene como objeto la adopción de normas destinadas a complementar el marco normativo de garantías en favor del consumidor de comercio electrónico. Lo anterior, sin perjuicio de los derechos reconocidos en la Ley 1480 de 2011 y la Ley 2068 de 2020 o la normatividad que haga sus veces".

El artículo 3º modifica el inciso final del artículo 47 de la Ley 1480 de 2011 para disponer que, en el evento de retracto el proveedor deberá devolver el dinero al consumidor en un término que no podrá exceder de quince días calendario. La propuesta desconoce la realidad del mercado de las agencias de viajes que al momento de vender un paquete turístico que incluya un tiquete aéreo, deben entregar el dinero a las aerolíneas, por lo que, en caso de devolución deberán solicitar previamente el dinero a las aerolíneas, lo que implica un trámite adicional.

Por lo anterior, es conveniente que se fije un plazo máximo para que las aerolíneas reembolsen a las agencias de viajes los montos que estas últimas paguen a los consumidores por concepto de retracto. El plazo previsto para las agencias de viajes debería tener en cuenta este plazo previo y mantenerse en 30 días, independiente de la forma de pago.

De esta manera, se protege el flujo de caja de las agencias de viajes, que en su gran mayoría disponen de recursos financieros limitados. Mantener la propuesta en los quince días coloca a las agencias de viajes en una situación de desventaja frente a los demás servicios, por tener una forma especial en su operación que incluso las podría colocar en imposibilidad de cumplir.

Por otro lado, tratándose de un tiquete aéreo, es indispensable que se establezca un tiempo máximo de antelación para la solicitud de devolución, con respecto a la fecha del vuelo (por lo menos 8 o 10 días), pues de lo contrario, las aerolíneas estarán en la imposibilidad de administrar el inventario de sillas de cada vuelo. De suceder esto, se tendría un efecto de alza en las tarifas de los tiquetes aéreos, con lo cual, el consumidor saldría afectado en lugar de ser beneficiado, a la vez que se estaría amenazando seriamente la dinamización del mercado.

El artículo 5º establece que el Gobierno Nacional deberá reglamentar "las operaciones mercantiles de bienes y servicios ofrecidas a través de portales de contacto". Esta norma no es clara. En primer lugar, no define los "portales de contacto" ni establece cómo se diferencian las operaciones "a través de portales de contacto" de la definición general de comercio electrónico prevista en el artículo 49 de la Ley 1480 de 2011.

En segundo lugar, tampoco es claro qué aspectos de estas operaciones deberían reglamentarse de manera distinta a como se encuentran ya reguladas por la Ley 1480 de 2011, la Ley 2068 de 2020 y por las normas que propone el proyecto de ley. Esta laguna es relevante, ya que el Gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria, no podría desconocer la ley en la reglamentación. Por lo tanto, sin una disposición legal específica, no se podría modificar ninguna de las condiciones aplicables al comercio electrónico cuando se tratara de "portales de contacto".

Por las razones expresadas, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo respetuosamente solicita eliminar el artículo 5°.

"De conformidad con el Decreto 2150 de 1995 y la Ley 962 de 2005, la firma mecánica que aparece a continuación, tiene plena validez para todos los efectos legales y no necesita autenticación, ni sello. Adicionalmente este documento ha sido firmado digitalmente de conformidad con la ley 527 de 1999 y la resolución 2817 de 2012."

Cordialmente,



RICARDO GALINDO BUENO
VICEMINISTRO DE TURISMO
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE TURISMO

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 284 DE 2020 SENADO Y 291 DE 2021 CÁMARA**
por medio de la cual se establecen garantías de protección en favor del consumidor de comercio electrónico y se dictan otras disposiciones

<p>DDM</p> <p>Bogotá D.C, 28 de septiembre de 2021</p>  <p>Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano Secretario General de la Cámara de Representantes Congreso de la República Cra. 7 # 10 - 00 Bogotá D.C</p> <p>Asunto: Alcance - Observaciones al Proyecto de Ley No. 284 de 2020 Senado y 291 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se establecen garantías de protección en favor del consumidor de comercio electrónico y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Respetado Secretario,</p> <p>En concordancia con el oficio No. 2-2021-040684 del pasado 22 de septiembre de 2021 emitido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, nos permitimos dar un alcance con algunas observaciones adicionales frente al Proyecto de Ley No. 284 de 2020 Senado y 291 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se establecen garantías de protección en favor del consumidor de comercio electrónico y se dictan otras disposiciones", en busca que se tengan en cuenta en lo que resta del trámite legislativo, en los siguientes términos:</p> <p>Desde el Ministerio se viene trabajando en una propuesta de modificación del artículo 18 de la Ley 1480 de 2011 sobre la prestación del servicio que supone la entrega de un bien, y dado que el proyecto legislativo contempla algunas modificaciones en el articulado del Estatuto del Consumidor, consideramos apropiado poner en conocimiento de su despacho la propuesta con el ánimo de que sea estudiada e incluida dentro de la proyecto legislativo.</p> <p>Esta propuesta está planteada como una alternativa para que, los prestadores de servicios que tengan un bien en condición de abandono, pueda disponer de él, una vez agotado el procedimiento previsto en el parágrafo 2° de la citada Ley, sin que se vea afectada las garantías y derechos que el consumidor tiene.</p> <p>Sobre el particular, se ha identificado que la citada norma, sí bien determina que el bien quedará en abandono una vez transcurrido los términos para requerir al consumidor sin que este lo acepte o retire el bien, el prestador del servicio no cuenta con un marco legal que le permita hacer la disposición de estos bienes declarados por ley en abandono, pues dentro del artículo quedó</p>	<p>consignado que este (prestador del servicio), no podrá lucrarse económicamente del bien, explotarlo, transferir el dominio o conservarlo para sí mismo, dejando en un limbo jurídico la disposición de los bienes y acarreando costos de administración y bodegaje para el prestador. De acuerdo con los datos suministrados por Fenalco (Sector Automotriz), el impacto económico que representa para sus afiliados el vacío normativo frente a los bienes dejados en abandono en este caso sujetos a registro, se refleja en las siguientes cifras: 60 vehículos en abandono para antes del año 2010, 30 para el año 2010, 20 para el año 2011 y 2012, 30 para el año 2013, 40 para el año 2014, 2015 y 2016, 60 para el año 2017, 50 para el año 2018, 90 para 2019 y 100 para 2020, para un total de 580 vehículos sobre la muestra de un poco más del 50% del total de importadores afiliados, los cuales no han podido disponer de estos bienes, ocasionado un detrimento patrimonial para el sector debido a los gastos en que ha incurrido por almacenamiento y bodegaje.</p> <p>De igual en forma, en reunión con el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), entidad que de acuerdo con el Decreto 1413 de 2018 reglamentario del artículo 18 de la Ley 1480 de 2011, cuentan con la vocación para recibir los bienes dejados en abandono, manifiestan la imposibilidad de recibir estos bienes como efecto del abandono de que trata el citado artículo, debido a lo siguiente: <i>i) No todos los bienes abandonados y que se declaran mostrencos en aplicación al artículo 18 de la ley 1480 de 2011 y su decreto reglamentario 1413 de 2018, tienen la vocación y cumplen con los requisitos para ser útiles a la misión del ICBF, ii) La intención del legislador es que los bienes que el ICBF reciba por concepto de mostrencos, incrementen su capacidad económica, de modo que esté en condiciones de cumplir de mejor forma su misión institucional, y en consecuencia, es imprescindible que tales bienes reúnan ciertos estándares de idoneidad y calidad, de modo que su recepción contribuya al fortalecimiento de sus finanzas y iii) La actividad estatal debe desarrollarse con sujeción a los postulados de la normativa fiscal, la cual impone a las autoridades la obligación de evitar todo daño al patrimonio público.</i></p> <p>En conclusión, el artículo 18 de la Ley 1480 de 2011, presenta básicamente la siguiente problemática para su adecuada aplicación, y es el vacío jurídico existente en cuanto a un procedimiento útil y que brinde certeza jurídica al prestador del servicio para disponer del bien, una vez se encuentre en abandono.</p> <p>Ante tal problemática, se hace necesario permitir al prestador del servicio disponer del bien una vez sea configurado el abandono, con la utilización de mecanismos como la venta o martillo electrónico o la donación, con el objetivo de recuperar los gastos en que ha incurrido producto del abandono, para lo cual es necesario e indispensable eliminar la prohibición de transferir el dominio.</p>
---	--

Conforme lo manifestado anteriormente, presentamos la redacción del texto propuesto para el artículo 18 de la Ley 1480 de 2011.

CAPÍTULO II

Prestación de servicios que suponen la entrega de un bien

Artículo 18. *Prestación de servicios que suponen la entrega de un bien.* Cuando se exija la entrega de un bien respecto del cual se desarrollará una prestación de servicios, estará sometido a las siguientes reglas:

1. Quien preste el servicio debe expedir un recibo del bien en el cual se mencione la fecha de la recepción, y el nombre del propietario o de quien hace entrega, su dirección y teléfono, la identificación del bien, la clase de servicio, las sumas que se abonan como parte del precio, el término de la garantía que otorga, y si es posible determinarlos en ese momento, el valor del servicio y la fecha de devolución.

Cuando en el momento de la recepción no sea posible determinar el valor del servicio y el plazo de devolución del bien, el prestador del servicio deberá informarlo al consumidor en el término que acuerden para ello, para que el consumidor acepte o rechace de forma expresa la prestación del servicio. De dicha aceptación o rechazo se dejará constancia, de tal forma que pueda ser verificada por la autoridad competente; si no se hubiere hecho salvedad alguna al momento de entrega del bien, se entenderá que el consumidor lo entregó en buen estado.

2. Quien preste el servicio asume la custodia y conservación adecuada del bien y, por lo tanto, de la integridad de los elementos que lo componen, así como la de sus equipos anexos o complementarios, si los tuviere.
3. En la prestación del servicio de parqueadero la persona natural o jurídica que preste el servicio deberá expedir un recibo del bien en el cual se mencione la fecha y hora de la recepción, la identificación del bien, el estado en que se encuentra y el valor del servicio en la modalidad en que se preste. Para la identificación y el estado en que se recibe el bien al momento del ingreso, podrá utilizarse medios tecnológicos que garanticen el cumplimiento de esta obligación. Cuando se trate de zonas de parqueo gratuito, el prestador del servicio responderá por los daños causados cuando medie dolo o culpa grave.

Parágrafo 1°. Pasado un (1) mes a partir de la fecha prevista para la devolución o a la fecha en que el consumidor debía aceptar o rechazar expresamente el servicio, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 anterior sin que el consumidor acuda a retirar el bien, el prestador del servicio lo requerirá para que lo retire dentro de los dos (2) meses siguientes a la remisión de la comunicación. Si el consumidor no lo retira se entenderá por ley que abandona el bien y el prestador del servicio deberá disponer del mismo.

Sin perjuicio del derecho de retención, el prestador del servicio no podrá lucrarse económicamente del bien, explotarlo o conservarlo para sí mismo. No obstante, lo anterior, el consumidor deberá asumir los costos asociados al abandono del bien, tales como costos de almacenamiento bodegaje y mantenimiento.

Una vez agotado el procedimiento previsto en el inciso primero de este parágrafo, sin que el consumidor haya acudido a retirar el bien, el prestador del servicio podrá mediante martillo electrónico, disponer de la venta el (los) bien(es), acreditando esta situación ante el Martillo Electrónico, por unidad o por lotes, previa tasación del bien.

Con los dineros recaudados producto de la venta por martillo electrónico, serán cancelados, en su orden, los costos acreditados en que incurrió el prestador del servicio por la puesta en venta a través del martillo electrónico, los costos por la prestación del servicio, almacenamiento, bodegaje y mantenimiento. En caso de quedar algún remanente, este se dejará a disposición del Consumidor en un depósito bancario dispuesto para tal fin.

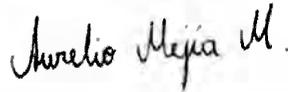
El prestador del servicio, también podrá optar por la donación del bien, ofreciendo de manera directa los bienes dejados en abandono a las entidades públicas de Inclusión Social, prevención y atención de desastres, víctimas y población en condición de vulnerabilidad, paz y posconflicto y al Instituto de Bienestar Familiar, siempre y cuando así se haya pactado en el contrato de prestación de servicios y previo el debido proceso señalado en el inciso primero de este parágrafo.

Parágrafo 2°. Las gestiones y costos ocasionados por la transferencia del bien sujeto al registro, estarán a cargo del adjudicatario en la subasta por el martillo electrónico, salvo que el bien sea entregado a una entidad Pública o sin ánimo de lucro, según el procedimiento previsto en este artículo, caso en el cual tales costos estarán a cargo de la entidad beneficiaria, salvo pacto en contrario.

El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

Desde luego, estamos prestos a reunirnos y presentarles con mayor detalle la propuesta en caso de considerarlo y a cualquier información adicional que se requiera.

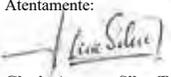
Cordialmente,



AURELIO ENRIQUE MEJÍA MEJÍA E
VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL (E)
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL A LAS SENTENCIAS T-388 DE 2013 Y T-762 DE 2015 SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 093 DE 2019 (SENADO)/ 498 DE 2020 (CÁMARA), Y LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES PRESENTADAS AL MISMO.

<p style="text-align: right;">Bogotá D.C., Septiembre 15 de 2021</p> <p>Señores/as: Presidencia de la República de Colombia. <i>E.S.D.</i></p> <p>Cámara de Representantes. <i>E.S.D.</i></p> <p>Senado de la República de Colombia. <i>E.S.D.</i></p> <p>Ministerio de Justicia y del Derecho. <i>E.S.D.</i></p> <p style="text-align: center;">REF: Observaciones de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a las Sentencias T-388 de 2013 y T 762 de 2015 sobre el Proyecto de Ley 093 de 2019 (Senado)/ 498 de 2020 (Cámara), y las objeciones presidenciales presentadas al mismo.</p> <p>Reciban un cordial saludo de parte de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a las Sentencias T-388 de 2013 y T 762 de 2015.</p> <p>Por medio de la presente, remito las observaciones de la Comisión de Seguimiento, al Proyecto de Ley 093 de 2019 (Senado)/ 498 de 2020 (Cámara), así como de las objeciones presentadas a este, por la Presidencia de la República.</p> <p>De antemano, agradecemos la atención prestada.</p> <p>Atentamente:</p>  <p>Gloria Amparo Silva Tovar Corporación Equipo Jurídico Pueblos Secretaría Técnica Comisión de Seguimiento Sentencia T-388 de 2013.</p>	<p>Bogotá D.C., 15 de septiembre de 2021 Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013</p> <p>Observaciones sobre el servicio de utilidad pública para mujeres condenadas por delitos leves y las objeciones presidenciales</p> <p>El pasado 14 de julio de 2021, la Presidencia de la República presentó ante el Congreso dos objeciones de constitucionalidad frente al Proyecto de Ley 093 de 2019 (Senado)/ 498 de 2020 (Cámara), a través del cual el legislador aprobó la creación del servicio de utilidad pública como pena alternativa para mujeres cabeza de hogar condenadas por varios delitos leves. La primera de ellas argumenta que el proyecto es inconstitucional por brindar este beneficio a los delitos de hurto calificado y agravado, los delitos de drogas y aquellos que hayan sido sancionados entre 6 y 8 años de prisión, mientras que la segunda considera que contraría los derechos de niños, niñas y adolescentes por limitar este beneficio a mujeres cabeza de hogar, excluyendo a hombres en la misma situación.</p> <p>En este documento, la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013¹ presenta sus observaciones frente al proyecto de ley y las objeciones presidenciales y solicita al Congreso de la República rechazar la primera objeción presidencial y ampliar la aplicabilidad del proyecto de acuerdo con la segunda objeción. Este documento está dividido en cuatro partes. En la primera, la Comisión presentará las razones para considerar que el proyecto de ley es una reforma coherente con los lineamientos constitucionales de la política criminal y representa un avance frente al estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria. En la segunda parte se analiza la primera objeción presidencial frente a los delitos sobre los que operaría esta pena alternativa y se señalan las fallas de su argumentación, exponiendo las razones por las cuales el proyecto es compatible con la Constitución. En la tercera parte se analiza la segunda objeción, en donde se destacan las razones por las que el proyecto es constitucional como acción afirmativa y que, sin embargo, permiten considerar justificado ampliar el proyecto a hombres cabeza de hogar en las mismas condiciones. Al final se presentan las conclusiones generales.</p> <p>1. La pena alternativa de servicio de utilidad pública y su coherencia, pertinencia y constitucionalidad frente al estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria</p> <p>Con la aprobación del Proyecto de Ley 093 de 2019 (Senado), el Congreso de la República aprobó la creación del servicio de utilidad pública como una pena alternativa para mujeres cabeza de hogar condenadas por los delitos de hurto simple, calificado y agravado (arts. 239, 240 y 241 del Código Penal) y los delitos de conservación o financiación de plantaciones de sustancias ilícitas (art. 375), el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (art. 376), de destinación ilícita de muebles o inmuebles (art. 377) y por otros delitos que hayan tenido una pena impuesta de 8 años de prisión o menos. Según el texto aprobado, este beneficio sólo podrá otorgarse si se demuestra que la comisión del delito estuvo asociada a condiciones de marginalidad y vulnerabilidad socioeconómica que afectaron la manutención de personas a cargo de la mujer cabeza de hogar, tales como menores de edad, adultos mayores, personas con discapacidad y en general personas que no pueden valerse por sí mismas.</p> <p>¹ La Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013 está conformada por un grupo de personas y organizaciones de la sociedad civil y tiene como misión fundamental hacer seguimiento a la evolución del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria declarado por la Corte Constitucional en la sentencia T-388 de 2013 y T-762 de 2015.</p>
<p>Adicionalmente, el proyecto también modificó las reglas para sustituir la detención preventiva por la detención domiciliaria, ampliando su aplicación de madres cabeza de familia con hijos menores de edad o con discapacidad a mujeres cabeza de hogar que tengan bajo su cuidado a menores de edad, personas con discapacidad, adultos mayores o personas que no puedan cuidarse por sí mismas – es decir, independientemente de la relación familiar que guarda la procesada con la persona bajo su cuidado. El proyecto también habilita la posibilidad de esta sustitución para personas en condiciones análogas a estas mujeres cabeza de hogar.</p> <p>Para la Comisión, el proyecto presenta cambios positivos para la legislación penal, pues circunscribe el servicio de utilidad pública a casos que justifican un tratamiento penal menos lesivo. En primer lugar, esta alternativa penal se fundamenta en el menor reproche penal que conlleva reconocer la condición de vulnerabilidad de la mujer condenada (por ejemplo, la ausencia de trabajo) y la carga de cuidado de personas del hogar que llevó a cometer el delito – condiciones atenuantes que, a juicio de la Comisión, son razonables a la luz de los principios de lesividad penal y de necesidad de la pena. Además, esta alternativa permite reducir el impacto del encarcelamiento sobre los derechos de familiares y personas que dependen económica, afectiva y socialmente de la mujer procesada, evitando que el encarcelamiento afecte su soporte de subsistencia.</p> <p>El servicio de utilidad pública también resulta coherente con las características demográficas de las mujeres privadas de la libertad, especialmente con aquellas condenadas por delitos de drogas. Como lo han mostrado múltiples investigaciones, las mujeres privadas de la libertad presentan diversas condiciones de vulnerabilidad: en su mayoría son mujeres pobres cabeza de hogar que, en general, entran a participar en actividades ilegales debido al rol de cuidado de hijos o de personas que dependen de ellas para sus necesidades básicas. Además, se trata de mujeres con pocas oportunidades laborales en buenas condiciones, debido a que tienen un bajo nivel educativo (caracterizado por altos índices de abandono escolar asociado a la necesidad de trabajar o al embarazo), las condiciones de trabajos disponibles a ellas son precarias y a las crecientes dificultades para conseguir empleo (CIDE, Universidad Javeriana y CICR, 2018). En este sentido, la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD) ha recomendado el uso de medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres que cometieron conductas poco lesivas y que no representan un alto riesgo de seguridad, especialmente cuando la conducta que cometieron fue motivada por la vulnerabilidad socioeconómica (CICAD, 2015, pp. 19-20).</p> <p>Por su parte, estas investigaciones también han mostrado que las labores asumidas por las mujeres en mercados ilegales como el narcotráfico suele ser de bajo impacto, pues suelen ocupar eslabones bajos dentro de las organizaciones criminales que son fácilmente reemplazables por estas, por lo que su reclusión genera un efecto inócuo sobre el funcionamiento de estas organizaciones (Uprimny, Martínez, Cruz, Hernández & González, 2016, p. 23). Por ello, la Comisión considera que brindar una medida alternativa al encarcelamiento para estas mujeres implica un tratamiento penal diferenciado razonable en concordancia con estos factores de vulnerabilidad como circunstancias atenuantes, además de contemplar, a través de la política de empleabilidad ordenada en el art. 6 del proyecto, medidas más efectivas que el encarcelamiento para atacar las causas de la vulnerabilidad social que llevaron a la comisión de estos delitos.</p> <p>Para la Comisión, la ampliación de las causales de la sustitución de la detención preventiva intramural también es positiva, cobija a personas en condiciones similares a las mujeres contempladas en la formulación previa del numeral 5 del artículo 314 del Código de Procedimiento Penal. Así, en vez de restringir el uso de la sustitución <i>madres cabeza de hogar</i> – es decir, por el vínculo familiar de la procesada con la persona bajo su cuidado (que estaba limitada a hijos menores de edad o con discapacidad), la nueva formulación permite la sustitución para personas cabeza de hogar que sean responsables de labores de cuidado, lo que incluye a menores de edad que no son hijos (por ejemplo, nietos, hermanos o sobrinos),</p>	<p>adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros. Sin embargo, en el mismo sentido de esta modificación, la Comisión sugiere cambiar el concepto de madre cabeza de hogar por el de <i>mujer cabeza de hogar</i> contenido en los requisitos de concesión del servicio de utilidad pública en el proyecto de ley (art. 7), con el fin de no restringir el beneficio de servicio de utilidad pública al tipo de relación familiar de la mujer con la persona bajo su cuidado.</p> <p>Finalmente, es fundamental destacar que el proyecto de ley también resulta coherente con las obligaciones del Estado de reformar su política criminal derivadas del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria. En este respecto, las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 de la Corte Constitucional, el Documento CONPES 3828 de 2015 e incluso estudios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario² – INPEC – han señalado al aumento excesivo y recurrente de penas de prisión, el uso excesivo de la detención preventiva y la reducción en el uso de las medidas alternativas al encarcelamiento como la causa fundamental del hacinamiento y del desborde de las capacidades del sistema penitenciario y carcelario, siendo así una de las causas principales de la crisis. Por esto, la Corte Constitucional ordenó a diferentes instituciones del Estado, entre ellas al Gobierno Nacional, a la Fiscalía General de la Nación y al Congreso de la República adoptar lineamientos constitucionales para reformar la política criminal colombiana, entre los cuales están <u>el ampliar el uso de medidas alternativas al encarcelamiento, utilizar el derecho penal como último recurso, usar la detención preventiva de manera excepcional y perseguir la resocialización como fin primordial de la pena</u>.³</p> <p>En concordancia con lo anterior, la Comisión encuentra que el proyecto materializa varios de estos lineamientos, pues no sólo amplía la cobertura de las medidas alternativas al encarcelamiento (una de las directrices generales para racionalizar el uso de la prisión), sino que puede tener un impacto positivo para la reducción del hacinamiento y la vulneración de derechos que este genera – es decir, representa un avance en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria. Al respecto, la Comisión recuerda que, según datos del INPEC, para junio de 2021, 934 mujeres están condenadas por el delito de hurto y 2.025 por tráfico, fabricación y porte de estupefacientes, representando el 67,7% de las mujeres condenadas.⁴ Así, estos dos tipos delictivos son los que más impactan el hacinamiento en los centros de reclusión que tienen mujeres, los cuales, para marzo de 2020, presentaban índices de hacinamiento elevados: el EPMSC Santa Marta (326%), el EPMSC-ERE Valledupar (286,3%), el EPMSC Neiva (90,1%), el CPAMSM-ERE Bogotá (77,3%), la RM Manizales (75%), el EPMSC-RM-JP Sogamoso (72,4%), el CPMSM Bucaramanga (68,8%), el CPMSM Popayán (68%), la RM Armenia (28,2%), la RM Pereira (20,7%) COPEL Pedregal-Medellín (20,4%) registraron hacinamientos superiores al 20%.⁵</p> <p>² INPEC. <i>Impacto de la legislación penal en la población penitenciaria y carcelaria a cargo del INPEC, 1998 – 2015</i>. Ver en: https://grupodeprisiones.uniandes.edu.co/images/stories/relatorias/PRISIONES-OC2011/BOLETINES_ESTADISTICOS/MOMENTOS_HISTORICOS_INPEC_2015-1.pdf.</p> <p>³ En la sentencia T-762 de 2015, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno Nacional, a la Fiscalía General de la Nación y al Congreso de la República adoptar los siguientes lineamientos constitucionales de política criminal: la política criminal debe ser i) preventiva y no reactiva frente a coyunturas mediáticas; ii) debe respetar el derecho a la libertad personal de forma estricta y reforzada, por lo que debe promover el uso de medidas alternativas al encarcelamiento y utilizar el derecho penal y la privación de la libertad como último recurso (principio de <i>ultima ratio</i>); iii) debe buscar como fin primordial la resocialización; iv) debe usar la detención preventiva de manera excepcional; v) debe ser coherente; vi) debe estar fundamentada en evidencia empírica; vii) debe ser sostenible en costos económicos y de limitación de derechos de la población reclusa; debe proteger los derechos humanos de la población reclusa. Ver en: Corte Constitucional. Sentencia T-762 del 16 de diciembre de 2015, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.</p> <p>⁴ INPEC. Informe estadístico – junio de 2021, pp. 40 y 49.</p> <p>⁵ INPEC. Informe estadístico – marzo de 2020 pp. 32-33 y 41-42. La Comisión presenta información de marzo de 2020 para ilustrar los niveles de hacinamiento vividos antes de la pandemia de Covid-19, ya que la suspensión de</p>

En segundo lugar, el proyecto no sólo reduce los impactos desproporcionados del encarcelamiento sobre las mujeres y las personas bajo su cuidado,⁶ sino que también evita utilizar recursos penitenciarios sobre casos que no requieren una resocialización en prisión. Así, al crear una política pública de empleabilidad, formación y capacitación para mujeres cabeza de hogar (art. 6), este proyecto enfatiza en el impacto diferencial sobre las mujeres y busca reducir la vulnerabilidad social y económica que las llevó a la comisión del delito, por lo que este puede tener un impacto significativo en la reducción de la reincidencia y prevención de delitos.

2. La primera objeción presidencial: la constitucionalidad del trato frente a mujeres condenadas por hurto agravado, delitos de drogas y el concierto para delinquir

En la primera objeción, la Presidencia de la República argumentó que el proyecto de ley contraría la Constitución Política (arts. 2, 9, 189, 226 y 227) porque el tratamiento penal diferenciado vulnera la obligación del Estado de perseguir los delitos graves y "(...) lesiona derechos e intereses individuales y colectivos y pone en peligro la existencia misma de la sociedad y del Estado, en tanto incentiva y promueve la comisión de tales conductas" (pp. 10-12). Para Presidencia, esto se debe a que habilita la aplicación del servicio de utilidad pública para los delitos de hurto calificado, hurto agravado, los delitos de drogas, a personas condenadas por concierto para delinquir o que tengan penas superiores a 6 años y menores a 8 años de prisión, con lo cual considera que se desconocen los tratados internacionales según los cuales el Estado colombiano tiene la obligación de sancionar los delitos de drogas y de concierto para delinquir con penas de prisión.

A juicio de la Comisión, los dos argumentos de esta objeción presidencial se basan en interpretaciones jurídicas equivocadas y en el uso antitécnico de algunos conceptos jurídicos.

i) Las penas no privativas de la libertad no son "penas simbólicas" y cumplen con el deber de sancionar delitos

El primer problema de esta objeción es que el Gobierno Nacional considera, de manera equivocada, que las penas no privativas de la libertad constituyen "penas simbólicas". Para la Comisión, este argumento carece de sustento, pues desconoce que la pena de prisión (es decir, la suspensión del derecho a la libertad personal) no es la única sanción que cumple con la obligación del Estado de castigar conductas delictivas. Esto se evidencia, por ejemplo, con la consagración de la pena de multa y de suspensión de derechos (a contratar con el Estado, pérdida del cargo público, inhabilidad para contratar, al ejercicio de la patria potestad, entre otros) en el Código Penal. Además de esto, el servicio de utilidad pública implica el trabajo no remunerado de una persona por largos periodos de tiempo (hasta 8 horas diarias y 48 horas semanales) y que puede extenderse por varios años, y durante la ejecución de esta pena, la mujer está bajo el control del Estado. En este sentido, la aplicación de esta medida alternativa no implica que el Estado no abandone su obligación de perseguir el delito ni de vigilar el cumplimiento de la pena establecida, dado que esta es una restricción efectiva del derecho fundamental a la libertad vigilada por las autoridades judiciales y que, incluso, puede significar el encarcelamiento cuando se incumplan las condiciones del servicio.⁷

ingresos a los establecimientos establecida durante la emergencia sanitaria ha distorsionado los niveles de hacinamiento presentado en los centros de reclusión del orden nacional producto de las fallas de la política criminal.⁸ Como lo han mostrado varias investigaciones académicas, el aumento de penas y encarcelamiento sobre los delitos de drogas ha afectado especialmente a mujeres en condiciones de vulnerabilidad y el sostenimiento de personas bajo su cuidado. Ver en: Caicedo Delgado, 2017; Uprimny, Martínez, Cruz, Chaparro & Chaparro, 2016.
⁷ Debe recordarse que, según la Corte Constitucional, la sanción se caracteriza porque: i) su imposición obedece a una acción u omisión ilícita atribuible a un sujeto; ii) consiste en un acto coercitivo, lo cual supone que puede ejecutarse conforme a derecho incluso contra la voluntad del afectado; iii) es un acto restrictivo o privativo de bienes jurídicos o

Por este motivo, considerar que una restricción de derechos más gravosa que la multa o la inhabilidad para contratar con el Estado es una "sanción simbólica" parte de la noción antitécnica de que la única pena "real" es la pena de prisión, lo cual trivializa la restricción de derechos fundamentales que significa el servicio de utilidad pública. Además, múltiples estudios empíricos han demostrado que las medidas alternativas al encarcelamiento tienen una efectividad mayor que la prisión en la prevención de la reincidencia y son menos costosas (Petersilia, 1987; Patachín & Keveles, 2004), especialmente cuando, como ocurre en Colombia, la privación de la libertad se ejecuta en condiciones violatorias de la dignidad humana, genera una estigmatización que impide que las personas que salen de prisión puedan acceder al trabajo y no brinda una preparación adecuada para la libertad (Mueller-Smith, 2015; Bhuller, Dahl, Loken & Mogstad, 2018). En este sentido, las medidas alternativas al encarcelamiento son más efectivas para cumplir el fin resocializador de la pena – fin primordial del ejercicio punitivo del Estado de acuerdo con la Corte Constitucional.⁸

Adicionalmente, la Comisión ve con preocupación que el Gobierno Nacional considere que la Constitución Política impone la obligación de sancionar conductas delictivas exclusivamente con la pena prisión, pues la Constitución no establece dicha obligación. Por el contrario, la Constitución establece la obligación del Estado de investigar, juzgar y sancionar delitos con penas proporcionales a su lesividad, pero no obliga a utilizar específicamente la prisión como sanción para ciertas conductas. Por ello, la obligación de sancionar las conductas delictivas con penas proporcionales no implica que el Congreso de la República no pueda aprobar tratados penales diferenciados benéficos cuando existen circunstancias atenuantes, siempre y cuando estas sean razonables y coherentes con el principio de proporcionalidad exigido por la Constitución. En este sentido, y si se tiene en cuenta que el servicio de utilidad pública opera sobre delitos cometidos en virtud de circunstancias atenuantes del reproche penal (tales como la vulnerabilidad social de las mujeres y la necesidad de mantener el hogar), aplicar esta pena alternativa no sólo cumple con el fin resocializador de la pena, sino con la obligación del Estado de perseguir y sancionar de manera proporcional la comisión de delitos.

ii) La gravedad de una conducta delictiva no está dada por el impacto social de las dinámicas criminales, sino de la lesividad de la conducta individual de la persona condenada

El Gobierno Nacional argumenta que los delitos objeto de la ley son "graves y de alto impacto social" sin presentar una justificación adecuada, pues está basado en una interpretación antitécnica de la lesividad penal. A juicio de la Comisión, el Gobierno Nacional no ofrece argumentos claros sobre el significado de la gravedad o del "alto impacto social", pero parece apoyarse en una *evaluación genérica* de la gravedad de los delitos de hurto y de drogas por su asociación a fenómenos de crimen organizado y por el número de casos que se presentan en el país – lo que parece indicar la referencia a su "impacto social". En este sentido, la objeción confunde dos formas de analizar la gravedad de las conductas delictivas: una forma *abstracta y general* en la que se comparan la gravedad genérica de dos tipos de delitos frente a sus respectivos bienes jurídicos (por ejemplo, al comparar la gravedad del homicidio con la del hurto), con la lesividad *individual* de una conducta (en donde se compara, por ejemplo, la gravedad de un hurto de baja cuantía con uno de gran cuantía).

Para la Comisión, esta confusión lleva al Gobierno Nacional a considerar que toda conducta de narcotráfico, hurto o concierto para delinquir siempre es grave, independientemente de las diferencias de gravedad de las conductas individuales cometidas por las beneficiarias del proyecto de ley o de las circunstancias atenuantes que justifican este trato diferenciado (tales como la vulnerabilidad socioeconómica). Así, por

intereses o derechos fundamentales, y iv) expresa un juicio de reproche del Estado. Ver en: Corte Constitucional. Sentencia C-329 del 22 de junio de 2016, MP. María Victoria Calle Correa.
⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-762 del 16 de diciembre de 2015, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

ejemplo, se omite que el daño que genera a la salud pública comercializar una dosis personal es poco lesivo comparado con el daño generado por el tráfico de cantidades grandes de drogas, o el daño generado al patrimonio económico por un hurto de baja cuantía y no violento comparado con un hurto de gran cuantía en el que se usó violencia sobre la víctima – lesividad que debe ser demostrada por la Fiscalía en cada caso concreto, pues no toda acción que configure un tipo delictivo (como un hurto de una cuantía insignificante) genera daños relevantes para el derecho penal. Así, por ejemplo, la Comisión Asesora para la Política de Drogas subraya que los recursos estatales – entre ellos, los de la política criminal – deben enfocarse en los eslabones de las organizaciones criminales que más utilizan violencia y no en conductas de lesividad baja y que son no violentas.⁹

En este punto, la Comisión recuerda que la lesividad de una conducta individual no se deriva simplemente de la gravedad abstracta del tipo delictivo, sino por el grado de afectación del bien jurídico que genera la acción individual concreta de la persona condenada en virtud de los principios de culpabilidad y de responsabilidad individual del derecho penal. Es por esta razón que la legislación penal cuenta no sólo con rangos flexibles para la determinación de la pena, sino también con instrumentos que, como el principio de oportunidad, las causales de justificación y los subrogados penales, permiten ajustar la sanción o incluso no imponerla cuando una conducta individual generó daños inocuos, insignificantes o leves al bien jurídico.

Esta objeción presidencial también presenta un análisis antitécnico de la gravedad de los delitos al considerar su "impacto social", pues este parece considerar que ciertos delitos son graves por la cantidad de casos que ocurren en la sociedad y el impacto que tienen sobre la seguridad y la percepción ciudadana. Sobre este punto, en virtud de los principios de lesividad penal y de responsabilidad individual, la Comisión recuerda que la magnitud de ocurrencia de un tipo de delito en la sociedad no es un criterio jurídico-penal válido para determinar la gravedad de una conducta delictiva, dado que las personas son sólo responsables por el daño concreto que sus acciones generaron al bien jurídico tutelado, no por las dinámicas criminales que afectan a la sociedad en general.

En cuanto al delito de concierto para delinquir, la objeción presidencial también presenta consideraciones antitécnicas. Por ejemplo, la objeción argumenta que el sujeto activo de este delito son las organizaciones criminales y que uno de los elementos del tipo es la vocación de permanencia de la organización (p. 12). Sin embargo, esta afirmación es inexacta, pues el tipo penal de concierto para delinquir¹⁰ exige sólo que un grupo de personas ("varias") concierten cometer delitos (sin siquiera exigir que estos sean en efecto cometidos) y no exige que este acuerdo dé origen a una organización criminal o que esta tenga vocación de permanencia. Así, para que se configure el concierto para delinquir basta con que 2 o más personas acuerden cometer un delito, sin exigir ni siquiera que este delito sea efectivamente cometido – un hurto, por ejemplo. Además, el Gobierno Nacional desconoce el *impacto* que ha tenido la aplicación del delito de concierto para delinquir en la judicialización de mujeres por delitos asociados a las drogas, ya que este les es aplicado bajo la consideración de que estas conductas requieren de la relación con una cadena de cultivo, procesamiento y distribución en la que participan varias personas, pero omitiendo que las mujeres procesadas la mayoría de las veces pertenecen que a la organización criminal no ejercen control o un rol de importancia en estas. Por esto, este delito no permite diferenciar las formas comunes y leves de delitos de

⁹ Comisión Asesora para la Política de Drogas (2015). *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*, p. 75.
¹⁰ El inciso primero del art. 340 del Código Penal, que define la forma simple del concierto para delinquir, establece el supuesto de hecho de este delito como "Cuando varias personas se concierten con el fin de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por esa sola conducta, con prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ochenta (108) meses" (subrayado fuera del texto). Congreso de la República. Ley 599 del 24 de julio de 2000, por la cual se expide el Código Penal. Art. 340.

drogas o hurtos de las formas graves de estos delitos cometidas por altos mandos de organizaciones criminales: las mujeres condenadas por delitos de drogas, como se mencionó anteriormente, suelen ser condenadas por concierto para delinquir incluso cuando ocupan los eslabones bajos en las organizaciones criminales, incluso cuando su participación es poco lesiva o insignificante y su reclusión genera un impacto inocuo sobre el funcionamiento de este mercado ilícito (Uprimny et al., 2016). La inclusión del concierto para delinquir en la aplicación de esta pena alternativa, por tanto, no es caprichosa, pues pretende evitar que su exclusión sea un obstáculo irrazonable que haga inoperante el servicio de utilidad pública y que, de este modo, se brinde un tratamiento penal desproporcionado a las mujeres vulnerables como si se tratara de actores importantes dentro de las organizaciones criminales.

Para la Comisión, esta interpretación antitécnica sobre la gravedad de los delitos también se manifiesta en la objeción a conceder el beneficio para delitos que tengan una pena inferior a 8 años de prisión. Por ejemplo, la objeción omite que la pena de 8 años de prisión es el estándar para utilizar la prisión domiciliaria como subrogado penal.¹¹ Así, el Gobierno Nacional no brinda ninguna razón para considerar que este quantum de pena hace inconstitucional un tratamiento penal diferenciado o una medida alternativa al encarcelamiento, incluso cuando este ya es el estándar establecido por el legislador con esta misma finalidad.

iii) Los tratados internacionales no obligan al Estado colombiano imponer penas de prisión

Contrario a lo afirmado por la objeción, la Comisión considera que los tratados internacionales citados no imponen al Estado colombiano la obligación de sancionar los delitos de drogas o el concierto para delinquir exclusivamente con penas de prisión, sino sólo la obligación de imponer sanciones proporcionales. Como se puede observar, el numeral 4 del art. 3 de *La Convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas* establece la obligación del Estado imponer penas proporcionales a su gravedad, no la de imponer penas de prisión: su texto establece de manera clara que la pena de prisión y otras formas de privación de la libertad son *ejemplos* de sanciones proporcionales ("tales como"), no una lista taxativa de las únicas sanciones procedentes. Al respecto, por ejemplo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) recomendó en 2016 el uso de medidas alternativas al encarcelamiento para delitos de drogas leves como estrategia para racionalizar el uso del derecho penal y priorizar sus recursos en la persecución en los eslabones violentos de las estructuras criminales.¹²

La Comisión resalta que el uso de penas alternativas para delitos de drogas leves (por ejemplo, por delitos de cantidades insignificantes y cometidos debido a una situación de vulnerabilidad) es coherente con las obligaciones de esta Convención, pues son penas proporcionales para sancionar conductas que presentan un bajo reproche penal y circunstancias atenuantes como la vulnerabilidad socioeconómica. Este tratamiento penal diferenciado también es coherente con las *Reglas mínimas de Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad* (Reglas de Tokyo), las cuales habilitan el uso de sanciones como el trabajo comunitario (art. 8.1 i) cuando la reclusión es innecesaria para la resocialización y de acuerdo con las condiciones particulares de la persona condenada (art. 2.3), entre otras reglas.¹³

Además de esto, la Comisión también recuerda que el tratamiento penal diferenciado es coherente con las *Reglas de Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes* (Reglas Bangkok), que establecen, por ejemplo, el deber de los estados de ofrecer medidas alternativas a la prisión opcionales para mujeres considerando su historial de victimización y vulnerabilidad, así como de sus responsabilidades de cuidado de otras personas (regla 57). Estas también

¹¹ Congreso de la República. Ley 599 del 24 de julio de 2000, por la cual se expide el Código Penal. Art. 38B.
¹² Ver en: <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>.
¹³ Ver en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TokyoRules.aspx>.

imponen el deber formular alternativas a la prisión que eviten separar a las mujeres de sus parientes y comunidades, de modo que se reduzcan los impactos negativos del encierro sobre sus familias y la sociedad (regla 58).

Para la Comisión, la objeción presidencial tampoco sustenta jurídicamente la razón para considerar que contrariar las Convenciones citadas genera vicios de inconstitucionalidad, pues estas no hacen parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, no tienen rango constitucional en el ordenamiento interno. De acuerdo con el art. 93 de la Constitución Política, los tratados y convenios que forman parte expresa de la Constitución son aquellos que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en estados de excepción, los cuales tienen primacía constitucional sobre las Convenciones citadas por el Gobierno (las cuales son tratados de cooperación para la lucha contra fenómenos delictivos transnacionales, no de derechos humanos). Por el contrario, las Reglas de Tokyo y las de Bangkok establecen mínimos de garantías de derechos humanos de personas privadas de la libertad, y en especial de mujeres privadas de la libertad, siendo normas consuetudinarias del derecho internacional que imponen estándares obligatorios para el Estado colombiano en materia de alternatividad penal. Bajo este entendido, la Comisión considera que el proyecto de ley no sólo no contraría las Convenciones citadas por el Gobierno Nacional, sino que materializa los deberes del Estado frente a las Reglas de Tokyo y Bangkok, así como un avance en la garantía del derecho a la dignidad humana en el sistema penitenciario y carcelario.

iv) *La alternatividad penal no incentiva el uso de mujeres en las organizaciones criminales ni amenaza la existencia de la sociedad y del Estado*

Para la Comisión, es necesario aclarar que el uso de medidas alternativas al encierro no representa un peligro para la existencia de la sociedad y del Estado, tal como pretende argumentar la objeción presidencial. Según esta, al permitir imponer penas diferentes a las penas de prisión para estos delitos, el proyecto de ley “genera un incentivo perverso para la comisión continuada de tales conductas, ante la circunstancia de no ser perseguidas adecuadamente por el Estado con la severidad que las mismas exigen” (p.11) y “(...) se presta para la instrumentalización de las personas beneficiarias de las medidas y sus familias” (p. 12).

A juicio de la Comisión, este argumento resulta contradictorio y carece de sustento por varias razones. En primer lugar, porque la objeción parece considerar que sancionar a mujeres vulnerables con penas de prisión es una “medida de protección” que desincentiva su instrumentalización por organizaciones criminales – lo que es refutado no sólo por el hecho de que imponer estas penas no ha evitado su instrumentalización, sino porque al cumplir roles reemplazables, su encierro no afecta la operación de estas organizaciones. En segundo lugar, porque parece suponer que las medidas alternativas al encierro son menos efectivas que las penas de prisión para reducir la reincidencia o que promueven la comisión de delitos por ser una pena “simbólica”. Sin embargo, la evidencia empírica ha demostrado que las penas alternativas como el trabajo comunitario tienen una mayor efectividad en la prevención de la reincidencia (Petersilia, 1987; Patchin & Keveles, 2004). Además, investigaciones empíricas también han mostrado que la severidad de las penas no genera un efecto disuasivo que reduzca la comisión de delitos, mientras que una alta probabilidad de captura sí genera esta disuasión (Nagin, 2013). Y, en tercer lugar, porque presenta una alternativa penal razonable como una amenaza “a la existencia misma de la sociedad y del Estado” sin brindar ningún tipo de evidencia que soporte la existencia de este riesgo.

Para la Comisión, esta objeción presidencial también es incoherente con la grave situación de derechos fundamentales que se presenta en el sistema penitenciario y carcelario. Esto se debe a que, al privilegiar el uso de la prisión por encima de su deber constitucional de garantizar condiciones dignas de reclusión (que implica, por ejemplo, adoptar medidas para reducir el hacinamiento), la objeción presidencial reitera y profundiza las falencias de la política criminal colombiana que llevaron a la aparición del estado de cosas

Este proyecto también se sustentó en la necesidad de reducir las múltiples vulneraciones de los derechos fundamentales de las mujeres en prisión, quienes no sólo son afectadas por los problemas estructurales generales del sistema penitenciario y carcelario (altos índices de hacinamiento, precariedad de la infraestructura, deficiencia de los servicios de salud, falta de acceso a agua potable, entre otros), sino también padecen impactos diferenciados en razón de género debido a que el sistema ha sido diseñado principalmente para recluir a hombres (lo que ha implicado afectaciones específicas para mujeres, como la deficiencia en la atención médica y ginecológica, la insuficiencia de insumos higiénicos, el desarrollo de actividades de resocialización que refuerzan estereotipos de género, el desarrollo de visitas íntimas, entre otros).¹⁹ Como lo refiere una investigación citada, “la cárcel detona desigualdades, discriminaciones e injusticias que se derivan de los impactos que produce sobre mujeres que provienen de una situación social precaria que se aumenta significativamente cuando están encarceladas” (Uprimny et al., 2016, pp. 37-38).

Para la Comisión, los impactos diferenciados del encierro sobre las mujeres, así como la desigualdad estructural que afecta a las mujeres en general, permite concluir que el proyecto no es contrario a la Constitución Política por restringir estas medidas a mujeres cabeza de hogar. La Corte Constitucional se ha manifestado en este sentido, afirmando que las acciones afirmativas buscan “aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables”²⁰ y, por tanto, no son medidas que contrarían el principio de igualdad por enfocarse en el tratamiento diferenciado de mujeres u otros grupos vulnerables.²¹

Bajo este entendido, la Comisión considera que el proyecto de ley es constitucional, pues su fundamento es la necesidad de reducir el impacto diferenciado y desproporcionado del encierro sobre las mujeres cabeza de hogar en condiciones de vulnerabilidad al implementar el enfoque de género en la política criminal, no sólo la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes bajo su cargo. Por ello, al omitir la fundamentación del proyecto en el enfoque de género, la segunda objeción presidencial no presenta un cargo de inconstitucionalidad acertado.

A pesar de lo anterior, la Comisión considera conveniente que el Congreso de la República amplíe el beneficio de utilidad pública a hombres cabeza de hogar en las mismas condiciones sin contrariar la Constitución Política – es decir, siempre y cuando estos demuestren que tienen personas a su cargo y que cometen la conducta debido a condiciones de vulnerabilidad socioeconómica que afectaban la manutención del hogar. Para la Comisión, esta ampliación sería positiva por varias razones:

- i) Dado que la justificación jurídico-penal para aplicar el servicio de utilidad pública como pena alternativa al encierro es el menor reproche penal que caracterizan los delitos cometidos a causa de condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y con el fin de asegurar la manutención del hogar, estas también se pueden presentar en hombres cabeza de hogar. Por ello, brindar el mismo beneficio en las mismas condiciones resulta razonable y coherente con los principios de proporcionalidad penal, de necesidad de la pena y de igualdad.
- ii) En el contexto del estado de cosas inconstitucional, la necesidad de reducir el hacinamiento en establecimientos que recluyen a hombres también justifica ampliar las medidas alternativas al encierro sobre ellos. Para la Comisión, dado que el servicio de utilidad pública

¹⁹ En sus informes de seguimiento, la Comisión ha documentado de manera reiterada los impactos diferenciados que padecen las mujeres privadas de la libertad en el marco de la crisis carcelaria, especialmente en materia de salud, alimentación y resocialización. Ver los informes en: <https://www.humanas.org.co/comision-de-seguimiento-de-la-sociedad-civil-a-la-sentencia-t-388-de-2013/>.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-964 del 21 de octubre de 2003, MP. Álvaro Tafur Galvis.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-184 del 4 de marzo de 2003, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

inconstitucional. Esto se materializa, por ejemplo, en que la objeción subordina la obligación de garantizar los derechos fundamentales de la población reclusa a preocupaciones por la seguridad ciudadana que, además de no estar demostradas o fundadas en evidencia empírica, son contrarias a los estudios sobre la materia. En este sentido, la Comisión recuerda que el Gobierno Nacional, así como el Congreso de la República, la Fiscalía General de la Nación y otras entidades del Estado deben incorporar los lineamientos de política criminal establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia T-762 de 2015, que no sólo incluye la obligación de formular la política criminal con base en evidencia empírica, sino también en el deber de promover, aumentar e implementar medidas alternativas al encierro que reduzcan de manera efectiva el hacinamiento y la vulneración de derechos fundamentales que este genera.

3. La segunda objeción presidencial: la constitucionalidad del tratamiento penal diferenciado para mujeres y otras personas condenadas por delitos leves

La segunda objeción presidencial se refiere al concepto de mujeres utilizado en el proyecto de ley, el cual, a juicio de la Presidencia de la República, constituye una omisión legislativa relativa por excluir del tratamiento penal diferenciado a hombres cabeza de hogar que tengan condiciones de vulnerabilidad similares. Así, la objeción presidencial considera que esta omisión contraría el artículo 44 de la Constitución y desconoce los precedentes jurisprudenciales sobre la materia¹⁴ por no brindar la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes a cargo de padres cabeza de hogar, por lo cual el proyecto es inconstitucional.

Para la Comisión, es importante recordar que desde la iniciativa legislativa, el espíritu del legislador fue adoptar una acción afirmativa para las mujeres cabeza de hogar como un ajuste a la legislación penal desde el enfoque de género,¹⁵ lo cual desarrolla la orden de la Corte Constitucional de adoptar el enfoque de género en la política criminal.¹⁶ Así, el proyecto de ley se fundamentó no sólo en reconocer la afectación que genera el encierro de mujeres sobre los derechos de personas bajo el cuidado, sino también las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de las mujeres privadas de la libertad y su incidencia en la comisión de estos delitos – por ejemplo, como fue mencionado anteriormente, el tener a su cargo exclusivo la manutención del hogar, la precariedad laboral, la alta tasa de abandono escolar, entre otros (CIDE, Universidad Javeriana & CICR, 2018).

De este modo, el proyecto de ley incorpora el enfoque de género a la política criminal con base en evidencia empírica que justifica un tratamiento penal diferenciado, el cual atiende a las características demográficas de las mujeres privadas de la libertad y ajusta, por lo menos parcialmente, los efectos desproporcionados de la criminalización de los delitos de drogas y otros delitos leves sobre mujeres vulnerables. Como lo evidencian múltiples estudios, las mujeres padecen condiciones de vulnerabilidad particulares en Colombia: el 50% de las mujeres en edad laboral están fuera del mercado laboral, situación más grave para las mujeres rurales (por ejemplo, la maternidad de las mujeres rurales puede significar una reducción del 50 hasta el 68% en sus ingresos).¹⁷ Además de esto, las mujeres tienen una carga mayor de trabajo doméstico y de cuidado del hogar, pues destinan más del doble de horas en promedio a estas actividades que los hombres, mientras que los índices de pobreza femenina se han aumentado considerablemente por las bajas tasas de escolaridad y las altas cargas de trabajo doméstico no remunerado.¹⁸

¹⁴ En concreto, la objeción señala las sentencias C-184 del 4 de marzo de 2003, MP. Manuel José Cepeda Espinosa. ¹⁵ Congreso de la República. Gacetas 734 de 2019 (p. 12 y 17), Gaceta 1206 de 2019 (p. 13, 16, 27 y 28), Gaceta 563 de 2020 (p. 5, 12 y 30) y Gaceta 295 de 2020 (p. 15). ¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-388 del 28 de junio de 2013, MP. María Victoria Calle. ¹⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, y ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. *Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia*. ¹⁸ *Ibid.* p. 10.

propuesto en el proyecto sigue lineamientos razonables y opera sobre delitos leves, su ampliación a hombres aumenta el impacto positivo que esta reforma tendrá sobre las condiciones de vida en los centros de reclusión sin afectar de manera grave la seguridad o brindar beneficios incoherentes con la gravedad de los delitos.

- iii) Como se ha mencionado anteriormente, la evidencia empírica demuestra que las medidas alternativas al encierro presentan una mayor efectividad en la reducción de la reincidencia comparada con la de las penas de prisión, especialmente cuando esta última es ejecutada en condiciones violatorias de la dignidad humana (situación que ocurre en Colombia). En este sentido, ampliar los beneficios del proyecto a hombres cabeza de hogar (a saber, no sólo el servicio de utilidad pública como pena alternativa, sino también la política de empleabilidad ordenada en el artículo 6), puede generar un impacto importante en reducción de la reincidencia y de prevención del delito.
- iv) Teniendo en cuenta los impactos negativos que genera el encierro de cuidadores sobre las personas a su cargo, sean menores de edad, adultos mayores, personas con discapacidad u otros, ampliar el beneficio a hombres cabeza de hogar también asegura una mejor protección de sus derechos.

En todo caso, para la Comisión es importante recordar que la consecuencia constitucional de una omisión legislativa relativa es la exequibilidad condicionada bajo el entendido que la disposición aprobada es aplicable a casos análogos, no su inexequibilidad. Por esto, si el Congreso de la República considera que restringir el proyecto de ley a mujeres constituye en efecto una omisión legislativa relativa, este debe ampliar el alcance del beneficio a casos análogos, no proceder con el rechazo y archivo del proyecto.

4. Conclusión

Con base en los argumentos presentados, la Comisión de Seguimiento considera que el Proyecto de Ley 093 de 2019 (Senado/ 489 de 2020 (Cámara) debe ser aprobado por el Congreso de la República, rechazando la primera objeción presidencial y ampliando su aplicación a hombres cabeza de hogar según la segunda objeción, dado que este proyecto:

- i) Representa un avance importante de reforma de la política criminal, en cumplimiento de las obligaciones estatales frente al estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria
- ii) Representa un avance en la incorporación del enfoque de género en la política criminal colombiana, así como de la disminución de los efectos discriminatorios diferenciados que padecen las mujeres privadas de la libertad
- iii) Es materialización de recomendaciones de la Comisión Asesora para la Política de Drogas (2015), de organismos multilaterales y estándares internacionales de derechos humanos, como las Reglas Bangkok y de Tokyo de Naciones Unidas
- iv) No es contrario a la Constitución Política al brindar el servicio de utilidad pública para mujeres cabeza de hogar condenadas por los delitos de hurto simple, agravado o calificado, concierto para delinquir, delitos de drogas o delitos sancionados con penas iguales o inferiores a 8 años de prisión, pues materializa obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos de la población reclusa y en especial de las mujeres privadas de la libertad
- v) Formula medidas alternativas al encierro que no sólo alivian la vulneración de derechos fundamentales en el sistema penitenciario y carcelario producto del hacinamiento, sino que

<p>también tendrán un impacto positivo en la prevención de la reincidencia y en asegurar la resocialización de las personas beneficiadas</p> <p>vi) Puede ser ampliado a hombres cabeza de hogar que cometieron conductas punibles como resultado de condiciones de vulnerabilidad socioeconómica sin vulnerar la Constitución Política de 1991</p> <p>vii) Protege los derechos de menores de edad, personas con discapacidad y adultos mayores que dependen económicamente de la cabeza de hogar, reduciendo el impacto negativo que tiene el encarcelamiento de su cuidador.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>Centro de Investigación en Política Criminal Universidad Externado de Colombia Corporación Humanas Dejusticia Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-388 de 2013.</p> <p>Referencias</p> <ol style="list-style-type: none"> Bhuller, M., Dahl, G., Løke, K., & Mogstad, M. (2018). <i>Incarceration, Recidivism and Employment</i>. NBER Documento de trabajo. Caicedo Delgado, L. (2017). <i>Mujeres en prisión por delitos de drogas. Espejo de las fisuras del desarrollo</i>. Bogotá D.C.: Corporación Humanas. CIDE, Universidad Javeriana, CICR, 2018. <i>Mujeres y prisión en Colombia: desafíos para la política criminal desde un enfoque de género</i>. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (2020). <i>Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia</i>. Departamento Nacional de Planeación. (2015). <i>Documento CONPES 3828 de 2015. Política penitenciaria y carcelaria en Colombia</i>. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2015). <i>Impacto de la legislación penal en la población penitenciaria y carcelaria a cargo del INPEC 1998-2015</i>. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2020). <i>Informe estadístico – marzo de 2020</i>. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2021). <i>Informe estadístico – junio de 2021</i>. Mueller-Smith, M. (2015). <i>The Criminal and Labor Market Impacts of Incarceration</i>. Documento de trabajo no publicado. Recuperado de: https://sites.lsa.umich.edu/mgms/wp-content/uploads/sites/283/2015/09/incar.pdf. 	<ol style="list-style-type: none"> Nagin, D. (2013). <i>Deterrence in the Twenty-First Century</i>. Crime and Justice, 42 (1), 199-263. Patchin, J., & Keveles, G. (2004). <i>Alternatives to Incarceration: An Evidence-Based Research Review</i>. Wisconsin: Northwest Wisconsin Criminal Justice Management Conference. Petersilia, J. (1987). <i>Expanding Options for Criminal Sentencing</i>. Santa Monica: Rand Corporation. Uprimny, R., Martínez, M., Cruz, L., Chaparro, S., & Chaparro, N. (2016). <i>Mujeres, política de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en Colombia</i>. Bogotá D.C.: Dejusticia. Uprimny, R., Chaparro, S., & Cruz L. (2017). <i>Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia</i>. Bogotá D.C.: Dejusticia.
---	--

CONTENIDO

Gaceta número 1351 - Jueves, 30 de septiembre de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 301 de 2021 Cámara por el cual se crea el Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de Ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de ley número 104 de 2021 Cámara, por medio del cual la nación se asocia a la conmemoración del centenario del municipio de Quimbaya, departamento del Quindío, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones..... 11

CARTA DE ADHESIÓN

Carta de Adhesión de firma Honorable Representante Jorge Eliécer Salazar L. A Proyectos de ley números 145, 147, 149 y 150 de 2021, Cámara 16

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Proyecto de ley número 284 de 2020 Senado y 291 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen garantías de protección en favor del consumidor de comercio electrónico y se dictan otras disposiciones 16

Carta de comentarios Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Proyecto de ley número 284 de 2020 Senado y 291 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen garantías de protección en favor del consumidor de comercio electrónico y se dictan otras disposiciones..... 17

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO

Comisión de seguimiento de la sociedad civil a las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, sobre el Proyecto de ley número 093 de 2019 (Senado)/ 498 de 2020 (Cámara), y las Objeciones Presidenciales presentadas al mismo..... 19